



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"LA NECESIDAD DE SUSTITUIR AL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA
RECAUDACIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO
PATRONALES DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA
EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, SUSTITUYENDOLO
POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE
AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR)"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PASTOR JOV PEÑA RAMÍREZ

ASESOR: LIC. YUNET ADRIANA ABREU BELTRAN

SAN JUAN DE ARAGÓN EDO. DE MEX.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con mucho cariño a mis hijas, Paola y Brenda, que han sido el motor fundamental para llegar a lograr esta meta.

GRACIAS A:

Dios, por haber creado la vida,
y haberme incluido, dándome la oportunidad
de conseguir este objetivo tan anhelado,
ir cumpliendo metas y darme la familia que tengo.

Mi esposa Martha Lilia, por haber confiado
en mí y apoyarme en los proyectos que he emprendido,
por el amor y dedicación que son fuentes de inspiración
para seguir adelante.

Mis padres, que sembraron en mí la semilla del
respeto, del amor, de la responsabilidad, del estudio,
de la superación y que hoy ven que su esfuerzo no ha
sido en vano.

La Universidad Nacional Autónoma de México,
por acogerme en esta Institución maravillosa llamada
Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón"

Mi asesor, Licenciada Yunet Adriana Abreu Beltrán, por haberme apoyado en la elaboración de este trabajo de Tesis, aplicando su valioso tiempo y conocimiento para guiarme.

Mis amigos y compañeros de trabajo Octavio Medina y Gerardo González, por impulsarme en esta tesis, y las múltiples consideraciones en el trabajo.

LA NECESIDAD DE SUSTITUIR AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA RECAUDACIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, SUSTITUYÉNDOLO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON SAR).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
ABREVIATURAS.....	III

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

1.1. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en otros países.....	2
1.2. La Seguridad Social en la Época Prehispánica y Colonial.....	5
1.3. La Seguridad Social en el México Independiente.....	7
1.3.1. Avances en Seguridad Social hasta antes de la Constitución de 1917....	7
1.3.2. La Constitución de 1917.....	11
1.3.3. La Ley del Seguro Social de 1943.....	17
1.3.4. La Ley del Seguro Social de 1973.....	25
1.3.5. La Ley del Seguro Social de 1997.....	29
1.4. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	31

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1. Concepto Jurídico de Seguridad Social.....	35
2.1.1. Reglamentación de la Seguridad Social.....	38

2.1.2. Organismos de Seguridad Social.....	39
2.2. Concepto Jurídico de Seguro.....	40
2.2.1. Seguro Privado.....	41
2.2.2. Seguro Social.....	42
2.3. Objetivo del Seguro Social.....	44
2.4. Organigrama del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	45
2.5. El Seguro de Retiro.....	51
2.6. El Seguro de Cesantía en Edad Avanzada.....	52
2.7. El Seguro de Vejez.....	52
2.8. Pensión.....	53
2.9. Pensión Garantizada.....	54
2.10. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).....	55
2.11. Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).....	60
2.12. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).....	64
2.12.1. Función de la CONSAR.....	65
2.13. Aportaciones para la Seguridad Social.....	72
2.13.1. Aportaciones de los Trabajadores.....	72
2.13.2. Aportaciones de los Patrones.....	73
2.13.3. Aportaciones del Estado.....	74

CAPÍTULO TERCERO

DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

3.1. Del Ramo de la Vejez.....	77
3.1.1. Requisitos.....	79
3.1.2. Prestaciones.....	81
3.2. Del Ramo de Cesantía en Edad Avanzada.....	85
3.2.1. Requisitos.....	86

3.2.2. Prestaciones.....	87
3.3. Del Retiro.....	88
3.3.1. Requisitos.....	91
3.3.2. Prestaciones.....	92

CAPÍTULO CUARTO

APORTACIONES QUE INTEGRAN EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

4.1. Integración de las Aportaciones del Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.....	95
4.2. Motivos que se presentan en la Omisión de las Aportaciones por parte de los patrones	96
4.3. Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución por parte del IMSS para Recaudar las Omisiones de los Patrones.....	98
4.4. El IMSS como obstáculo para la Recaudación de las Aportaciones omitidas por los Patrones.....	104
4.5. Propuesta " La Necesidad de sustituir al Instituto Mexicano del Seguro Social en la Recaudación de las Cuotas Obrero-Patronales del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sustituyéndolo por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).....	110
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis, nace por la necesidad de ver garantizada la recaudación de las aportaciones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que contempla la Ley del Seguro Social, para que los trabajadores tengan una pensión decorosa; ya que como se puede advertir uno de los objetivos importantes de los trabajadores, es tener la seguridad de que después de trabajar durante muchos años, no tenga la preocupación de pensar en laborar para subsistir.

Desgraciadamente existen factores que ocasionan que el trabajador no cuente con sus aportaciones y por lo tanto se ponga en riesgo y peligro su vejez.

En nuestro primer Capítulo, abordaremos el Marco Histórico de la seguridad social, entendiendo que el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez que nos ocupa, se comprende dentro del ámbito de seguridad social, observando los primeros acontecimientos que fueron antecedentes para lo que hoy conocemos como seguridad social, así como personajes que contribuyeron, sentaron las bases y fueron transformando una idea vaga hasta lograr en nuestro país crear en 1943 la Ley del Seguro Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, ley que fue reformada durante su vigencia, dando origen a la ley de 1973, y finalmente muchos años posteriores en 1997 entro en vigor la que actualmente rige a nuestro país.

En el Segundo Capítulo abarcaremos el Marco conceptual, donde nos referiremos a los conceptos jurídicos, y definiciones referentes a la seguridad social.

En el Tercer Capítulo comprenderemos el Marco Jurídico, donde se analizará la Ley del Seguro Social, sus objetivos principales y el organigrama como se integra el Instituto Mexicano del Seguro Social, fundamentos legales que contempla para ser la entidad recaudadora las cuotas del seguro que se aborda como tema principal.

En los mismos aspectos anteriores se analizara la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en especial atención a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR), comisión que vigila el funcionamiento de los entes que intervienen en el manejo de los fondos para el retiro de los trabajadores.

Dentro de los antes mencionados se encuentran las Administradoras del Fondo de Ahorro para el retiro (AFORES), así como a las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), entes muy importantes, ya que las primeras señaladas son las entidades que administraran las aportaciones con el objetivo de crear un fondo importante para que al momento de que los trabajadores cumplan los requisitos para pensionarse y lo deseen tengan lo necesario; y las segundas mencionadas se enfocan a efectuar inversiones de dicho capital para obtener mejores rendimientos y evitar riesgos a este capital.

Por último en el Capítulo Cuarto, se analizaran causas que originan que los trabajadores no cuenten con aportaciones en su cuenta individual, entre otras se indicara que existen patrones que no efectúan las aportaciones correspondientes, dando origen a la recaudación por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene deficiencias graves que hacen que no se cumpla el objetivo de recaudación.

Y más aún se explicara la inconveniencia de que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea el ente recaudador de las aportaciones por concepto del seguro que nos ocupa, ya que sus intereses institucionales están por encima de todo, dejando en segundo termino la recaudación de las aportaciones, que interesa a los trabajadores para su pensión.

Por tal motivo se plantea la necesidad de sustituir al Instituto Mexicano del Seguro Social en la recaudación de las cuotas obrero patronales del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sustituyéndolo por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

ABREVIATURAS

AFORE.....	Administradora de Fondos para el Retiro
CFF.....	Código Fiscal de la Federación
CONSAR.....	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
DOF.....	Diario Oficial de la Federación
IMSS.....	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT.....	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSSTE.....	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LSAR.....	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
LSS.....	Ley del Seguro Social
SBC.....	Salario Base de Cotización
SHCP.....	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMGVDF.....	Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federal
SIEFORES.....	Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

1. MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En México, la Seguridad Social se instituyó por diversas ideologías, las cuales emanaron principalmente en Europa, esto a consecuencia de los movimientos sociales que se suscitaron, siendo que la clase obrera fue la que más contribuyó para el progreso de esta disciplina, y por consecuencia, también fueron sustituyendo sus necesidades, aunque no podemos olvidar los principios del catolicismo que su objetivo sustancial fue el ayudar a los pobres y enfermos.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS PAÍSES

La Seguridad Social, como ya se mencionó, nace a raíz de los movimientos sociales, y se empieza a visualizar cuando el monarca francés Enrique IV, ordena retener una parte del ingreso de las empresas mineras con el propósito de poder financiar la reparación de los accidentes de trabajo sufridos por los mineros; asimismo, a mediados del siglo XVIII, surgen las pensiones para los marinos mercantes, y esto fue gracias a las cotizaciones de armadores y de los mismos marinos; es por ello que aparecen las ideas de que la clase trabajadora debe de adquirir una prestación compensatoria sea o no sea el beneficiario, toda vez que lo único que se pretende proteger mediante la pensión es el riesgo propio del trabajador.

Uno de los precursores de la Seguridad Social, lo fue el francés Robespierre, quien el 24 de abril de 1793, planteó que en la Declaración de los Derechos de la Constitución de ese mismo año, se estableciera que los socorros necesarios a la indigencia fueran considerados una deuda de los ricos hacia los pobres y que la ley

era la que determinaría la forma en que debía darse el cumplimiento a esa obligación; la cual no fue incorporada, pero que sirvió como base para fundamentar y perfeccionar a la seguridad social que conocemos hoy en día.¹

En el siglo XIX, aparecen las llamadas Sociedades de Socorros Mutuos a las que se les considera el embrión de los seguros sociales, mismas que se conforman por un grupo de personas que tienen como propósito proteger sus bienes y sus necesidades futuras realizándolo mediante cuantías prefijadas,

Estas sociedades ayudaron a resolver problemas de la sociedad mutualista, pero no fueron suficientes para aplicar el propósito de la seguridad social, además de que no compensaron las necesidades que requería la sociedad, como tampoco cumplieron con el objetivo de los seguros privados o mercantiles, ya que estos solamente proporcionaban beneficios a los previsores que contaban con capital y podían disponer de una póliza de seguro.

El Cristianismo es otra etapa que impulsó a instaurar y perfeccionar la seguridad social, así lo señala Carrillo Prieto donde menciona que "...el punto de partida puede ser la asistencia a los pobres y enfermos, forma esencial de cobertura de las necesidades sociales; asistencia directa e individual como deber cristiano; asistencia colectiva mediante la fundación de hospitales, hospicios, enfermerías o dispensarios; asistencia privada o semiprivada de carácter religioso y bajo el control de autoridades episcopales; asistencia pública organizada por el estado a partir del siglo XVI."² Observando un aporte muy importante por parte del cristianismo como antecedente de asistencia, que hoy en día proporcionan las diversas Instituciones fomentadas por la seguridad social.

¹ Cfr. DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social, segunda edición, Editorial Ediciones de Palma, Argentina, 1972, pág. 81.

² CARRILLO Prieto, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Editorial UNAM, México, 1997, pág. 17.

De Ferrari coincide con tal pensamiento social de la iglesia, ya que señala que "Finalmente, la acción del cristianismo y el pensamiento social de la iglesia católica, favorecieron también la creación de los sistemas de indemnización de los riesgos sociales".³ Además, señala que "En la encíclica *Rerum Novarum* (1891) se decía que el poder de una manera especial, debía procurar que no le faltara trabajo al obrero en ningún momento, y que debía haber fondos de reserva para hacer frente a la enfermedad, a la vejez, a la invalidez y en general a los golpes de la mala suerte."⁴

Así podemos señalar que el pensamiento social de la Iglesia Católica, fue un estímulo para la creación de la seguridad social y de ayuda a aquellos que por situaciones diversas, se encontraban imposibilitados para poder allegarse lo mas indispensable.

Los avances más significativos en materia de seguridad social se establecieron por primera vez en Alemania; Bismarck, inspirado por el socialismo de Estado instituye los primeros seguros obligatorios emitiendo tres leyes siendo "el seguro de enfermedad (1883); el seguro de accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889). Sus rasgos más característicos son que otorgan prestaciones destinadas a compensar pérdidas que representa la inutilización de la fuerza de trabajo y el consiguiente perjuicio económico."⁵

Bismarck llegó a hacer una adaptación y perfeccionamiento del seguro tradicional y de la mutualidad, adelantando a Alemania del resto del mundo en leyes de seguridad social ya que posteriormente, la primera Ley Francesa del 9 de abril de 1898 estableció que los empresarios debían soportar la carga de los accidentes de trabajo, para lo cual estos buscaron asegurarse contratando seguros que por una

³ DE FERRARI, Francisco. Op. Cit. pág. 82.

⁴ Idem.

⁵ CARRILLO Prieto, Ignacio Op. Cit. pág. 23.

prima los eximia de su responsabilidad, así las compañías de seguro se hacían cargo de indemnizar a los trabajadores.⁶

Como se puede observar la seguridad social tuvo su antecedente más importante en Alemania en materia de leyes y en el Cristianismo como fenómeno social.

1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA Y COLONIAL

Desde las más antiguas civilizaciones han existido grupos sociales que a través del tiempo fueron creando normas y métodos para una mejor convivencia y con la única finalidad de obtener un avance en todos los aspectos; principalmente pensando en proteger a la clase obrera respecto a sus derechos; por lo cual su objetivo se ha centrado en el bienestar social y como consecuencia el bienestar personal, logrando de esta forma grandes avances e instituyendo la figura de la Seguridad Social.

A decir de los historiadores todo lo que han descubierto en materia de seguridad social antes de la conquista es "la organización del *calpulli*, que de alguna manera protegía a sus miembros y la existencia de ciertos hospitales, para la atención de ancianos e impedidos".⁷

Asimismo, el Estado al igual que a los inválidos y ancianos, protegía a los guerreros que habían pertenecido al ejército, así como a las personas que habían prestado sus servicios a éste, a los cuales se les proporcionaba hospedaje y alimentos, mismos que los suministraban los de la estirpe, éstos se guardaban en un lugar que ellos denominaban Petlacalco, cabe señalar que es un antecedente de lo

⁶ Cfr. Ibid. pág. 22.

⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social 1943- 1983, 40 años de Historia, Editorial IMSS, México, 1983, pág.16.

que ahora conocemos como seguro de retiro; además el Petlacalco, almacenaba alimentos para las contingencias que se presentaran; se tiene conocimiento de que los aztecas era una civilización en desarrollo y para lo cual contribuía todo el pueblo mediante el llamado Tequio, en el cual todos cooperaban realizando diferentes actividades como trabajo para la comunidad, con el fin de lograr un progreso.⁸

A lo anterior, podemos señalar que mas que interés de crear una seguridad social en el México antes de la conquista, lo que existía eran medidas de subsistencia, en civilizaciones sin preocupaciones de desarrollo social.

En la época de la Colonia, no hubo avances de consideración por lo que se refiere a la seguridad social, lo único que destacó en este período, es que se establecieron las llamadas cajas de comunidad indígena; la que utilizaban los miembros de la comunidad realizando sus respectivas aportaciones con la finalidad de proporcionar manutención a los hospitales, cubrir gastos de muertes y accidentes.

Otro antecedente de la seguridad social muy importante que algunos autores consideran como el primero en nuestro país, lo fue que en el año de 1538 se crearon las llamadas cofradías que a decir de Briceño Ruiz, "fueron instituciones que se caracterizaban por ser de carácter meramente religioso, cuya finalidad esencial era la de proporcionar ayuda mutua a sus integrantes"⁹; aunque Briceño Ruiz manifieste que eran de carácter meramente religioso, esto no fue siempre así, ya que estas consistían en que artesanos, los dueños de talleres, los trabajadores o grupos, se congregaban en gremios cuyo propósito era recaudar fondos para sufragar gastos de funerales y ayuda a las viudas y sus hijos.

Cabe señalar que también la creación de los Montepíos, sirvió como antecedente para que se diera la seguridad social en nuestro país; en el año de

⁸ Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Previsión Social en México. Editorial Cuadernos Laborales, México 1988, pág. 29-30.

⁹ BRICEÑO Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano del Seguro Social. Editorial Harla, México, 1987, pág. 50.

1761, cuando empezó a marchar el primero de ellos, su función consistía en ayudar exclusivamente a los empleados así como a sus familias que se dedicaban a prestar sus servicios al Virrey; y en forma posterior se instituyeron más Montepíos como el Militar, el de Ultramar, el Sacro y Real Monte de Piedad de Animas, el Montepío de las Escribanías de Cámara de las Reales Academias.

En esta época a diferencia de la anterior, se observa que la sociedad empieza a buscar la forma de agruparse y buscar alternativas para resolver algunos problemas de seguridad social.

1.3 LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Una vez concluida la guerra de Independencia en nuestro país, se creó un ambiente de incertidumbre e inestabilidad, el cual se mantuvo durante el siglo XIX, lo que ocasionó que no hubiera un avance en cuanto a la Seguridad Social se refiere, aunque si bien en el artículo 25 de la Constitución de Apatzingan de 1814, hacía referencia del derecho popular a una seguridad garantizada por los gobernantes, esta no se dio, ya que el país no disfrutó de un periodo largo de tranquilidad y dedicaba sus esfuerzos a consolidar un régimen político adecuado, existiendo algunos avances en materia de seguridad social, los cuales no fueron tan importantes ni relevantes, pero cabe mencionar que fueron bases fundamentales y que han ido evolucionando para llegar a consolidar la seguridad social que hoy en día existe en nuestro país.

1.3.1 AVANCES EN SEGURIDAD SOCIAL HASTA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como se mencionó anteriormente, en el siglo XIX no se tienen avances de seguridad social, solamente en el año de 1850 y 1860 surgen las Sociedades Mutualistas, mismas que sustituyeron a las cofradías, cuya finalidad era proporcionar

ayuda a sus miembros en caso de enfermedad y muerte, situación que era insuficiente para cubrir las necesidades sociales, aunado a ello, durante el Porfiriato, existían condiciones precarias, mismas que obligaban a hombres, mujeres y niños a tener jornadas de trabajo hasta de doce horas diarias para poder subsistir. Los ancianos estaban obligados a seguir laborando, ya que no contaban con ninguna norma que los resguardara y proporcionara asistencia médica de ninguna clase.¹⁰

Estas condiciones acarrearón descontentos por parte de la clase trabajadora en la que nacieron ideas acerca del tipo de acción que debían tomar a fin de conseguir una mejor situación en cuanto a derechos obreros-patronales, y ante la preocupación de una revolución social en contra del Porfiriato, los funcionarios se vieron en la necesidad de reformar el sistema político y social.

En el siglo XX, es cuando por primera vez se habla de una legislación en materia de seguridad social respecto a los riesgos de trabajo, por lo que este dato se considera como el verdadero antecedente legal en nuestro país de esta disciplina, ya que el 30 de Abril de 1904 se expide la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, decretada por el Gobernador José Vicente Villada, donde se reconoce la existencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y se obliga al patrón a pagar indemnizaciones, salarios y atención médica durante tres meses a los trabajadores; así como también el de pago de funerales en caso de muerte y un pago equivalente a quince días a los familiares por esta causa.

“En el año de 1906, el Gobernador del Estado de Nuevo León, Bernardo Reyes expidió la Ley sobre Accidentes de Trabajo en la que se obliga al patrón a otorgar prestaciones farmacéuticas, medicas, el pago del salario al trabajador por incapacidad temporal o permanente e indemnizarlo en caso de muerte.”¹¹ Esta ley al igual que la ley expedida en el Estado de México, reconoce la obligación para los

¹⁰ Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Op. Cit. pag. 31-32

¹¹ TENA Suck, Rafael. et. al. Derecho de la Seguridad Social. segunda edición, Editorial PAC, México 1992, pág. 5.

empresarios de prestarles apoyo a sus empleados en caso de accidentes, enfermedades y muerte ocasionadas en el cumplimiento de su trabajo; es decir, se empieza a proteger los derechos de los trabajadores ante los riesgos laborales.

El 19 de febrero de 1907, Rodolfo Reyes, hijo del entonces Gobernador de Nuevo León, Bernardo Reyes, presentó un Proyecto de Ley Minera, la cual en su capítulo IX contenía el derecho que protegía a los trabajadores y a sus familias cuando estos sufrían algún siniestro dentro de su actividad laboral, otorgándoles una indemnización económica por los perjuicios ocasionados¹²; además de que proponía que la legislación en materia laboral fuera de carácter federal y no como se regulaba en ese tiempo por los Códigos Civiles Estatales, pugnando porque se reformara la Constitución de 1857 como lo proponga el Partido Liberal Mexicano.

El proyecto y las leyes antes descritas, eran avances significativos en cuanto a la seguridad social, por consecuencia, se dio mayor protección a la clase trabajadora, regulando todos sus derechos como tales, y también en beneficio de los patrones, pero a pesar del desarrollo que se daba, había quienes no los consideraban realmente, entre ellos Ricardo Flores Magón quien señalaba que “el trabajador no podía alcanzar un mínimo de bienestar, pues sus carencias originaban el régimen de explotación más que los casos de riesgo profesional”¹³.

Así ante el descontento y el ambiente político exaltado, el Partido Laboral Mexicano emite el 1º de Julio de 1906 su manifiesto y programa, ante los eminentes cambios que necesitaba el país y que se vislumbraban, planteó la necesidad de reformar la Constitución para establecer la indemnización por accidentes de trabajo y jubilación; y por otro lado Francisco I. Madero en 1911 proclama la necesidad del mejoramiento de la condición material, intelectual y moral del obrero, procurando la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo,

¹² MACIAS Santos, Eduardo. Sistemas de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional. Editorial Coparmex-Themis, México 1993, pág. 7.

¹³ Ibid pág. 8

pero al igual que en el siglo XIX México vivió una inestabilidad política y social que como consecuencia trajo la muerte de Madero sin poder éste llevar a cabo su programa.¹⁴

Dos proyectos de reformas que podemos considerar también como antecedentes de Seguridad Social en nuestro país, fueron los presentados en el año de 1913 por diputados de Aguascalientes, en los cuales proponían al Congreso de la Unión, leyes de carácter federal, manifestando que se debían de crear cajas que estuvieran a cargo de los patrones, y servirían para que se contrataran aseguradoras, mismas que cubrirían el pago de indemnizaciones a los obreros en caso de riesgo profesional.¹⁵

Visto lo anterior observamos que el Congreso de la Unión, si bien no resolvía la problemática sobre la seguridad social, este proponía e intentaba establecer avances en esta materia, avances que no satisfacían, pero se fincaban algunas bases importantes, que más adelante retomaría él mismo, además por otro lado los Estados también buscaban progresos en la misma materia pero de forma aislada.

Los Gobernadores de los Estados de Jalisco y Veracruz, Manuel M. Dieguez y Cándido Aguilar, ambos en el año de 1914, reglamentaron las relaciones laborales, donde este último contempló la obligación a los patrones del pago de salarios en caso de accidentes de trabajo y enfermedad.

Al año siguiente en 1915 es promulgada la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán por Salvador Alvarado estableciendo "una sociedad mutualista obligatoria, es decir un seguro social atinente a las pensiones de vejez, a las de viudez y orfandad y a los accidentes de trabajo; estos últimos a cargo del Estado y los Patrones."¹⁶

¹⁴ Cfr. CARRILLO Prieto, Ignacio. Op. Cit. pág. 25.

¹⁵ MACIAS Santos, Eduardo. Op. Cit. pág. 8.

¹⁶ CARRILLO Prieto, Ignacio. Op. Cit. pág. 26.

Esta ley mencionada finca las base para que los patrones y el Estado sean los responsables para cubrir las eventualidades, a través de una mutualidad que no es mas que tener fondos para responder a las necesidades señaladas.

El 25 de Diciembre de 1915, se promulga la Ley sobre Accidentes de Trabajo y el artículo 6º señalaba que los empresarios "... podrían sustraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes de trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en alguna de las compañías que se dedican a esta clase de negocios y que sean de reconocida honradez y solvencia, a juicio del Departamento del Trabajo y previa aprobación del Ejecutivo del Estado."¹⁷

La anterior ley preveía un seguro contra riesgos de trabajo, pero eximía de toda responsabilidad al patrón con la contratación de una empresa aseguradora que en determinado caso si esta no respondía, el patrón era ajeno y no tenía ninguna responsabilidad en el pago de las indemnizaciones, ya que como estas eran particulares los accidentes por riesgo de trabajo no siempre eran indemnizados, cabe aclarar que hoy en día es el mismo sistema aunque la empresa aseguradora es el propio Estado.

Esta Ley sobre Accidentes de Trabajo y su artículo 6º, prácticamente era un retroceso a las leyes de Accidentes de Trabajo del Estado de México, Nuevo León y Yucatán, ya que mientras estas últimas responsabilizaban a los patrones de cubrir las eventualidades a los trabajadores, la primera exime de dichas responsabilidades a los patrones, dejando en manos de aseguradoras dicha obligación.

1.3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El día 23 de enero de 1917, la 57ª sesión celebrada por el Congreso Constituyente, presentó al Congreso de la Unión el proyecto de reforma al artículo 5º

¹⁷ MACIAS Santos Eduardo, Op. Cit: pág 9

de la Carta Magna de 1857, donde fijan bases sociales para normar la legislación del trabajo de carácter económico de la República, estableciendo una necesidad de tal reforma, además de que propusieron que esta llevara por título Del Trabajo y de la Previsión Social, ya que a esto se referían las disposiciones de dicha reforma, señalando en la exposición de motivos entre otras que "las garantías de la vida de los trabajadores que establece la fracción XV deben extenderse un poco mas, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar de manera tal, que asegure la salud y la vida de los operarios".¹⁸

Reforma que se aprobó y que se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde se establecen las primeras normas de seguridad social, las cuales se encuentran contenidas en las fracciones V, XIV y XV del Artículo 123, mismas que señalaban lo siguiente

"Artículo 123....

.....

V.-Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutaran forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

.....

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la industria 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

¹⁸ Cfr. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo XII, tercera edición. Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 123-124.

responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate al trabajador por un intermediario;

XV.- El patrono deberá estar obligado a observar, en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes,..."

No menos importante es que "se imponía en la fracción XXIX a los gobiernos federales y locales, la vaga obligación de "fomentar" la creación de "cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras análogos""¹⁹.

Con estas disposiciones legales, el país en general disponía solamente de "fomento" de cajas de seguros para atender lo ya señalado, pero sin existir una obligatoriedad por parte de los empresarios a responsabilizarse de tales eventualidades, siendo otro claro retroceso a legislaciones de algunos Estados donde contemplaban la responsabilidad de los patrones a cubrir dichas contingencias, tal es el caso del Estado de Yucatán que señalaba, como se describió anteriormente, que el Estado conjuntamente con los patrones se responsabilizarían de pensiones a través de una sociedad mutualista obligatoria.

Sin embargo, y a pesar de que nuestra Carta Magna protegía aspectos de seguridad social, estos fueron letra muerta, porque prácticamente era opcional la aplicación de dichas disposiciones; acarreado como consecuencia que los avances sociales que tanto se habían buscado a través del tiempo, no llegaran a plasmarse, dejando ir una oportunidad muy importante para crear y establecer una Ley de Seguridad Social, que era indispensable en México.

¹⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social. Op. Cit., pág.18.

Es importante señalar que el citado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacía referencia en términos generales a las condiciones de trabajo, por lo que se mencionaba todo lo relacionado en materia laboral, así también señalaba aspectos de Seguridad Social; que sirvió de base y fundamento para que emanara lo que ahora es la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Fue el Presidente Álvaro Obregón en el año de 1921, quien contempla la necesidad de crear un instrumento de Seguridad Social que protegiera los derechos de los trabajadores, tal y como lo manifestó al inaugurar las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión en fecha 7 de Febrero del mismo año, señalando que: "El seguro obrero es una medida de protección a la clase trabajadora, cuya oportunidad y conveniencia nadie podrá discutir, pues son tan apremiantes las reivindicaciones del pensamiento y de la cultura moderna en ese sentido, que cualquier gobernante que quisiera oponerse a un movimiento humanitario de suyo tan importante, no solo fracasaría, sino que dejaría de cumplir con su deber".²⁰ Cabe mencionar que ante esta situación, realizó el proyecto para la creación de la Ley del Seguro Obrero, pero esta nunca tuvo aplicación.

Por otra parte, también se creó e intentó aplicar la Ley de Accidentes Industriales, elaborada en su mandato donde intervinieron las comisiones de trabajo y la de Previsión Social, misma que tampoco tuvo aplicabilidad.²¹

Mientras la clase obrera buscaba condiciones de seguridad sociales, se dan avances en esta materia para los empleados públicos y al respecto Tena Suck, enfatiza que "los empleados públicos fueron quienes primero gozaron de Seguridad Social, en virtud de que siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles, promulgó la Ley General de Pensiones de Retiro, la cual fue creada para funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Distrito y Territorios

²⁰ Presidencia de la República (Secretaría de la Presidencia) en colaboración IMSS. México a través de los Informes Presidenciales. Tomo XIII, Editorial Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pág. 35.

²¹ SANCHEZ Vargas, Gustavo. Orígenes y Evoluciones de la Seguridad Social en México. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, México 1963, pág. 44.

Federales"²²; cabe señalar que durante ese periodo no hubo ningún cambio en cuanto a la clase obrera del país; sin embargo, el expresidente Álvaro Obregón, una vez que terminó su mandato y al tratar de reelegirse, toma como bandera política la Institución del Seguro, estableciendo que todos los que desearan aspirar a la presidencia, deberían de enfocarse a la aplicación del seguro; esta idea fue apoyada por el Partido Previsión Social, pero se retiró de la contienda presidencial sin que lograra entonces sus objetivos.

El primero de marzo de 1929, se funda el Partido Nacional Revolucionario, que en su declaración fundamental señala "...y luchara porque se eleve a la categoría de ley el proyecto del seguro obrero en la forma concebida y presentada a la Cámara de la Unión por el General Álvaro Obregón"²³

En dichas circunstancias y durante la gestión del entonces presidente provisional Emilio Portes Gil, se reforma el artículo 123 de la Constitución Federal después de discutirse en el Congreso de la Unión, habiendo opositores a tal reforma, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de manera general sobre todo contrato de trabajo...

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

²² TENA Suck, Rafael. Op. Cit. pág. 9.

²³ Instituto Mexicano del Seguro Social, Op. Cit. pág.19.

Con la reforma expedida el 31 de agosto de 1929 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de septiembre de ese mismo año, sentaba las bases para la creación del Seguro Social, que bien si el Congreso de la Unión lo decidía, se podía crear en cualquier momento, situación que no se dio sino casi tres lustros después, ya que los derechos de los trabajadores y en si de la sociedad eran estandartes políticos, mismos que aprovechaban durante las campañas para elegir a los Presidentes de nuestro país.

Así durante los años de 1930 al año 1934, período en el cual fungía como Presidente de la República Mexicana el Licenciado Pascual Ortiz Rubio, no se obtuvo ningún avance, quedando únicamente en intentos la aplicación de la Ley del Seguro Social, en el mismo tenor siguió el presidente Abelardo L. Rodríguez.

Los derechos de la Seguridad Social eran estandartes políticos y en la segunda convención del Partido Nacional Revolucionario que era el oficial, llevada a cabo en el año de 1933, tomo a la Institución del Seguro Social como base para la campaña presidencial del General Lázaro Cárdenas, a la cual tendrían derecho todos los trabajadores, mismo que les iba a proporcionar una atención adecuada e inclusive debían de vigilar sus derechos como clase obrera.²⁴

El primero de septiembre 1938, el General Lázaro Cárdenas ya en sus funciones de presidente en la apertura del Periodo Ordinario del segundo año de sesiones del 37° Congreso de la Unión manifestó: "El Ejecutivo Federal formuló un proyecto de Ley del Seguro Social, que remitirá a las Cámaras para su estudio en el actual periodo, estableciendo el seguro para los riesgos mas frecuentes en nuestras clases trabajadoras o económicamente débiles, como son los de enfermedad y riesgos profesionales, invalidez, vejez, maternidad y desocupación involuntaria, trazando un sistema razonable en la distribución de las cuotas y fijando también un régimen democrático y expedito para el funcionamiento de la Institución del Seguro

²⁴ Ibid. pág.20.

Social, a cuyo cargo estará la vigilancia de este importante servicio de utilidad pública.²⁵

Parecía que era cuestión de poco tiempo lo que faltaba para que se promulgara la Ley del Seguro Social, entendiéndose que el Congreso revisaría y aprobaría el proyecto antes mencionado, situación que tardo todavía algunos años más, ya que éste se entregó al Congreso de la Unión en el año de 1938, llegando su aprobación algunos años más tarde, ya en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho

1.3.3 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

El Licenciado Manuel Ávila Camacho, durante su período presidencial, constituye la primera Ley del Seguro Social, que reglamento la fracción XXIX del multicitado artículo 123 Constitucional, esto gracias a que durante varios años se buscó la creación de la ley que diera protección y seguridad a los trabajadores que corrían riesgos latentes por el desempeño de sus actividades laborales.

Esta ley fue impulsada durante años por muchos personajes, destacando decisivamente en la formulación y expedición definitiva Ignacio García Téllez, que coordinó los trabajos para su estudio y redacción, así como también los Generales Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, el primero promovió los trabajos y el segundo se encargó de decretarla.

Ignacio García Téllez, coordinó una Comisión Técnica para realizar el Proyecto de Ley del Seguro Social, siendo el Presidente de dicha Comisión el Ingeniero Miguel García Cruz y que quedó integrada de la siguiente forma:

- I. Cinco representantes del Estado, que fueron el Ing. Miguel García Cruz, Secretario de Trabajo y Previsión Social; el Lic. Felipe Tena Ramírez, Secretario

²⁵ Presidencia de la República. Op. Cit. pág. 43.

de Economía Nacional; el Prof. Federico Bach, Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Lic. Práxedes Reina Hermosillo, Secretario de Asistencia Pública y por último, el Dr. Arturo Baldeón Gil encargado del Departamento de Salubridad Pública.

- II. Siete representantes de agrupaciones obreras que fueron Francisco J. Macín, por la Confederación de Trabajadores de México; el Lic. Enrique Calderón, por el Sindicato Mexicano de Electricistas; Lic. Eleazar Canales, por el Sindicato de Trabajadores Mineros; Eugenio Salazar, del Sindicato de trabajadores Petroleros; Salvador Rodríguez L, por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; Elías F. Hurtado, por el Sindicato de la Industria Textil y Similares y el Lic. Jesús R. Robles, por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado; y

- III. Siete representantes por organizaciones Patronales que fueron el Lic. Agustín García López, por la Cámara Nacional de Electricistas; Ing. Antonio Chávez Orozco por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria; Lic. Carlos Prieto, por la Confederación de Cámaras Industriales; Ing. Juan B. Solórzano, por la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones; Enrique Martínez Sobral Jr, por la Cámara Minera de México; Lic. Mariano Alcocer, por la Confederación Patronal de la República Mexicana y Jesús de la Torre, por la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil.²⁶

Es importante destacar que al crearse la Comisión Técnica para realizar el Proyecto de Ley del Seguro Social, por primera vez participarían los sectores más importantes del país como lo fueron el Estado, los empresarios y los trabajadores, representando por primera vez a la sociedad en su conjunto, vislumbrándose una seguridad social equitativa y justa.

²⁶ Cfr. Instituto Mexicano del Seguro Social. Op. Cit. Pág. 27.

El 3 de julio de 1942, la Comisión anterior presentó al Presidente de la República la iniciativa de Ley del Seguro Social llamada "Proyecto García Téllez", que estableció los riesgos de enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada; estableció la existencia del denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio así como la forma de obtener recursos económicos suficientes.

Una vez aprobado el proyecto por el Congreso de la Unión, se convirtió en Ley por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1942, publicándose en el Diario Oficial de la Federación (DOF), naciendo la primera Ley del Seguro Social (LSS) el 19 de enero de 1943.²⁷

Esta LSS consta de diez capítulos y 19 artículos transitorios, donde el Primer Capítulo comprende las disposiciones generales, señalando que el Seguro Social es un servicio con carácter obligatorio, amparando riesgos como son: enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, obligando a los patrones de empresas privadas, estatales, de administración obrera y mixta, así como a las sociedades cooperativas a inscribir a sus trabajadores al régimen obligatorio que establece la ley, teniendo la obligación de avisar al Instituto Mexicano del Seguro Social las bajas de personal así como la modificación de salarios, y por lo que respecta a las pensiones y subsidios que se otorga a los beneficiarios, estas no pueden ser objetos de embargo, excepto tratándose de pensiones alimenticias.

En el Segundo Capítulo, se menciona la integración del salario como base para la cotización al IMSS.

²⁷ Ibid. Pág. 31.

Por lo que respecta al Tercer Capítulo, alude los riesgos que protege esta Ley como son las enfermedades, los accidentes de trabajo, refiriéndose así también a las prestaciones en cuanto al derecho a una asistencia médico quirúrgica y farmacéutica, así como prótesis y ortopedia, contando adicionalmente con un subsidio diario consistente en dinero, el cual no podía exceder de cincuenta y dos semanas para el caso de enfermedad o accidente de trabajo; para el caso de ser una incapacidad permanente y total, gozaría de una pensión mensual, si la incapacidad era parcial y permanente el asegurado recibiría una pensión calculada en la tabla de valuaciones de la Ley Federal del Trabajo de 1930, señalando las causas de los beneficiarios de la pensión, en caso de fallecimiento del trabajador, señalaba la responsabilidad de los patronos de cubrir al Instituto todos los recursos económicos que fueran necesarios para que se le concedieran al trabajador las prestaciones establecidas en la Ley.

El Capítulo Cuarto hace referencia a las enfermedades no profesionales así como a la maternidad, por lo que el asegurado, su esposa o concubina e hijos menores de 16 años de edad tenían derecho a disfrutar de asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y respecto al seguro de maternidad, establecía que las mujeres aseguradas que habían cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales durante diez meses anteriores al parto, tendrían derecho a atención obstétrica durante su embarazo, alumbramiento y puerperio, además de obtener un salario durante cuarenta y dos días antes y después del parto; así también la esposa o concubina del asegurado, obtenían el derecho a una atención obstétrica.

En el Capítulo Quinto se instauró el derecho a una pensión para el trabajador, si hubiere quedado inválido a consecuencia de una enfermedad o accidente de trabajo, siempre y cuando hubiere realizado por lo menos 200 cotizaciones semanales y no hubiera ocasionado intencionalmente el trabajador la invalidez. Así también establecía el seguro de vejez, otorgando una pensión a aquel trabajador que hubiere cumplido 65 años de edad contando por lo menos con 700 semanas de cotización, señalaba el seguro por cesantía se configuraba cuando un trabajador era

privado involuntariamente de su trabajo teniendo la edad de 60 años y 700 semanas de cotización; y para el caso que falleciera un pensionado, su esposa o concubina tenían derecho a recibir una pensión, estableciendo además las causas por las cuales cesaría dicha pensión.

El Capítulo Sexto citaba los seguros facultativos y adicionales, los primeros eran aquellos que los particulares podían contratar para contar con Seguro Social sin que estuvieran obligados a inscribirse, y los segundos eran aquellos que podían contratar los patrones a favor de sus trabajadores mediante el pago de una cuota sin existir obligación.

El Capítulo Séptimo constituía la organización y administración del IMSS, así como sus funciones, siendo la principal, la de recaudar las aportaciones, administrar los diferentes ramos del Seguro Social, otorgar debidamente las prestaciones, realizar actos jurídicos y expedir reglamentos interiores; la integración de los recursos los cuales se integraban por las cuotas obrero patronales; todas las aportaciones del Estado y rendimientos que producían los bienes del Instituto.

El Capítulo Octavo regulaba la inversión de las reservas, estableciendo que estas deberían efectuarse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.

El Capítulo Noveno establecía los procedimientos para dirimir una controversia, siendo el Consejo Técnico el facultado para resolver cualquier inconformidad y en el caso de que éste no solucionara las controversias, los trabajadores podían acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por último, en el Capítulo Décimo se implantó las sanciones para los trabajadores del Instituto cuando incurrieran en alguna irresponsabilidad que causara un perjuicio a los asegurados.²⁸

Así por primera vez contamos con una ley de seguridad social denominada Ley del Seguro Social, que si bien no fue perfecta, si contempló aspectos muy importantes para la clase trabajadora en materia de seguridad social, otorgando derechos y beneficios que nunca se habían contemplado en las leyes de nuestro país y que se buscaron durante muchos años.

Posteriormente, esta ley sufrió algunas reformas, en el año de 1945 se reforma el artículo 112 por decreto de fecha 13 de marzo, siendo publicado el 11 de abril del mismo año en el DOF, modificando el número de miembros del Consejo Técnico, quedando integrada ahora por siete, tres de los cuales, serían representantes del Gobierno y dos por cada uno de los sectores obrero y patronal, sufriendo una nueva reforma por decreto de fecha 25 de junio de 1945 y publicado en el DOF el 4 de agosto de ese año, aumentando los miembros del Consejo Técnico a nueve integrantes, tres por cada sector y tres del Gobierno, mas el Director General como presidente.²⁹

En fecha 3 de febrero de 1949 se emite un decreto que se publica en el DOF el 28 de Febrero del mismo año, en el cual reforman los artículos 3º, 7º, 8º, 11º, 14º, 17º, 19º, 23, 25, 28, 29, 30, 33, 37, 38, 39, 44, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 89, 90, 92, 95, 96, 97, 105, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 120, 133, 134, 135 y 142 de la LSS, lo más importante de estas reformas es que se incrementó la prima para el seguro de enfermedad y maternidad, se instauró la cantidad mínima para ayuda de gastos funerarios, se fijó que la pensión mensual en el ramo de riesgos profesionales, no podía ser menor a

²⁸ Cfr. BENEJAMO, María Antonieta. et. al. Historia del IMSS los Primeros Años 1943-1944. Editorial IMSS, México 1980, Pág.166 a 175.

²⁹ HUERTA Maldonado, Miguel. La Ley del Seguro Social y sus Reformas 1943-1994. Tomo I, México 1994. pág 9

cincuenta pesos; por lo que se refiere a la pensión de orfandad, esta la recibirían los huérfanos hasta la edad de 25 años, esto en el caso de que existiera una incapacidad, defecto físico, psíquico o estudiaran en escuelas públicas, para el caso de existir subsidio por incapacidad con motivos de una enfermedad no profesional, este se cobraría a partir del cuarto día y no del séptimo como se establecía originalmente en la ley pudiendo disfrutarla hasta por treinta y nueve semanas; también se implantaba que el trabajador que fuera apartado de su trabajo remunerado, siempre y cuando hubiera cotizado un mínimo de ocho semanas, tenía derecho a recibir las prestaciones del ramo de enfermedades no profesionales y maternidad, por ocho semanas posteriores a su desocupación, alcanzando este beneficio sus familiares más cercanos, ya que la Ley señalaba que dichas prestaciones las recibiría únicamente el asegurado y por seis semanas, y en lo referente al ramo de invalidez, vejez, cesantía y muerte se reducen las semanas de cotización para obtener el derecho a una pensión, teniendo así, que en caso de invalidez, esta se reduce de 200 a 150 semanas cotizadas y en materia de vejez y cesantía se reduce a 500 semanas de cotización de 700 que establecía la Ley.³⁰

Como se señaló anteriormente la LSS era perfectible y dadas las necesidades que la sociedad requería es que se dieron las reformas antes mencionadas, ya que si bien contemplaban originalmente apoyos económicos estos se fueron ajustando a la realidad que el país vivía, tratando de ser equitativos y justo, así como el otorgar un periodo de gracia para gozar de asistencia médica, después de que el trabajador hubiese sido separado de su trabajo.

El 29 de Diciembre de 1956, se realizaron nuevamente reformas importantes a la LSS, emitiendo el Congreso de la Unión un decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de ese año, reformándose los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 25, 26, 29, 32, 34, 35, 36, 37, 40, 44, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93,

³⁰ Ibid Pág. 12 y 13.

94, 95, 96, 97, 100, 101, 104, 105, 107, 112, 113, 117, 122, 128, 129, 130, 131, 133, 136, 139, 140 y 141, como consecuencia se aumentaron los subsidios por incapacidad temporal causada por riesgos profesionales, se mejoraron las pensiones por incapacidad total permanente, se aumento de doscientos cincuenta a quinientos pesos la ayuda para gastos funerarios, y se estableció el carácter de profesional a los accidentes ocurridos al trabajador durante el trayecto de su casa al trabajo y de este a su casa.³¹

Esta como la mayoría de las reformas es muy importante, ya que los trabajadores que sufrieran accidentes durante el trayecto de su casa al trabajo y de este a su casa se contemplaría como riesgo de trabajo, situación que antes de este año de 1956 no se contemplaba.

Otra reforma que sufrió la Ley a la que se alude, fue la decretada por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1959, misma que se publico en el DOF el 31 de diciembre del mismo año, reformándose los artículos 6º, 7º, 13, 19, 23, 25, 31, 34, 37, 48, 52, 54, 63, 74, 75, 90, 94, 97, 117, 120, 130, 140, 141 y 142, mediante las cuales se crearon las condiciones para que los ejidatarios, los agricultores, los aparceros, pequeños comerciantes y profesionistas, pudieran adquirir un Seguro Social que los protegiera ante cualquier siniestro.

Esta última reforma con un gran sentido social fue muy importante para nuestro país, ya que por primera vez, la LSS contempla las bases para que se integren a sus beneficios que contempla dicha ley, a los ejidatarios, agricultores y en general a todas aquellas personas que no estaban ligadas a una relación obrero-patronal, logrando perfeccionarse con la finalidad de que nuestro país contara con una ley verdaderamente útil y social, en el entendido que al pasar los años surgirían nuevas necesidades que obligarían a la modificación, puesto que toda ley debe adecuarse al tiempo y espacio, además que hasta antes de ésta, no

³¹ Ibid. Pág. 14 y 15.

existía otra y lo mas importante fue que se erigió, aunque con deficiencias, que a fin de cuentas eso pasó a segundo término, ya que a través de los años las reformas enmendaron algunos aspectos.

1.3.4 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973

Ante la situación de perfeccionar la seguridad social y toda vez que la ley vigente no contemplaba algunas necesidades importantes que el país requería en dicha materia, el Congreso de la Unión tuvo la necesidad de legislar al respecto, y como consecuencia erigió la Nueva Ley del Seguro Social, misma que se publicó el 12 de marzo de 1973 en el DOF, siendo en ese entonces el Presidente de la República el Licenciado Luis Echeverría Álvarez, entrando en vigor el 1° de abril del mismo año, abrogando la anterior Ley del año 1943.

Esta nueva ley vislumbra aspectos como la incorporación de forma voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social a los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, los trabajadores de industrias familiares, los profesionistas, comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, así como a los trabajadores domésticos si lo solicitaban a su patrón; también nace el seguro de guardería en beneficio de las madres trabajadoras, se establece que el salario es la base de cotización y como se integra, además se instaura que las prestaciones en dinero van relacionadas a este, se sustituye el término Riesgo de Trabajo por el de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, alcanzando el derecho a la atención médica los hijos de los asegurados hasta los 21 años de edad siempre y cuando estudien en escuelas públicas.³²

Por lo que respecta a las prestaciones en dinero, señala que para que el trabajador pueda obtener subsidios por incapacidad temporal, se reduce a cuatro semanas de cotización, y para el caso de trabajadores eventuales, deberán cubrir

³² Cfr. HUERTA Maldonado, Miguel. Tomo II, Op. Cit. Pág. 24-28.

seis cotizaciones semanales durante cuatro meses anteriores a la enfermedad; y para el caso de huelga el Instituto seguiría otorgando los servicios médicos que requieran.

En cuanto al Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, se mejoran las pensiones, sin elevar la prima de financiamiento, así también a los pensionados por estos tipos de seguro se les proporciona una ayuda asistencial, cuando no tengan esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes, además de que regulaba un incremento a las pensiones tras una revisión.

Por otro lado, el Seguro de Guardería para hijos de aseguradas, brindaría cuidados maternos durante la primera infancia, los cuales resguardarían desde los cuarenta y tres días de nacido hasta los cuatro años de edad, de esta forma se les otorga una ayuda a las madres que se encuentran laborando.

Por lo que se refiere a las controversias de los particulares con el Instituto, la LSS señala que los interesados podían acudir directamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje, sin la necesidad de acudir previamente ante el Consejo Técnico, para presentar un Recurso de Inconformidad, además que era inextinguible el derecho para recibir una pensión.

La Nueva Ley del Seguro Social de 1973, al igual que la anterior, ha sufrido diversas reformas, por ejemplo señalaremos algunas:

La decretada por el Congreso de la Unión el 21 de Diciembre de 1974 y publicada el 31 de diciembre del mismo año en el DOF, con el propósito de mejorar algunas prestaciones; extender los sistemas de protección y la actualización de la tabla de grupos de cotización con los nuevos salarios mínimos, otorgándosele al pensionado por incapacidad permanente total o parcial el derecho de obtener un aguinaldo equivalente a quince días de pensión; el derecho de los huérfanos

mayores de 16 años y hasta los 25 a una pensión, siempre y cuando estuvieran estudiando en planteles del sistema educativo del país.

El decreto emitido por el Congreso de la Unión en fecha 29 de diciembre de 1981, publicado el 11 de enero de 1982, en el DOF en el cual se refrcman los artículos 75, 76, 172 y 173, estableciendo que las pensiones que otorga el IMSS serán revisadas e incrementadas anualmente por el Consejo Técnico, tazándolas de acuerdo a los incrementos salariales y la capacidad económica del Instituto.

El 20 de diciembre de 1984, el H. Congreso reformó por decreto publicado en el DOF el 28 de diciembre del mismo año, los artículos 19, 33, 41, 44, 45, 46, 71, 112, 123, 240, 253, 276, 283, y 284, se adicionaron la fracción V bis del artículo 19, la fracción X bis del artículo 253 y los artículos 258 A, 258 B, 258 C, 258 D y 258 E, de la ley en comento; por lo que ahora se obliga a los patrones dedicados a la construcción, otorgar a sus trabajadores constancias en donde se especificarán las jornadas de trabajo; es decir, los días que estos laboraron, así como el salario percibido, y la forma de pago, ya sea quincenal o semanal; además se estipula que las modificaciones a los salarios surtirían sus efectos desde la reforma, esto es, tanto para la cotización como para las prestaciones en dinero que otorga el Instituto; asimismo, se les confiere a los patrones el carácter de retenedor de las cuotas que se les descuentan a los trabajadores, fijándose que las cuotas se cubrirán por bimestres vencidos, obligando al patrón a cubrir los recargos correspondientes por incurrir en mora; es decir, cuando el pago sea extemporáneo, lo anterior de acuerdo a lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación (CFF); también se clasifica a las empresas en base a su actividad, esto con la finalidad de implantar las primas de riesgo de trabajo; por lo que respecta a los pensionados por invalidez, vejez o cesantía, estos se encuentran en posibilidades de reingresar a laborar a un Régimen de Seguro Social obligatorio, sin perder sus derechos.

Por otra parte, el H. Congreso de la Unión por decreto de fecha 21 de febrero de 1992, y publicado en el DOF el 24 del mismo mes y año, reforma los artículos

10°, 11°, 33, 45, 246, 253, 261, y 271, adicionando la fracción V al artículo 11°, los artículos 183 A, 183 B, 183 C, 183 D, 183 E, 183 F, 183 G, 183 H, 183 I, 183 J, 183 K, 183 L, 183 M, 183 N, 183 Ñ, 183 O, 183 P, 183 Q, 183 R, 183 S, 231 bis fracción V al artículo 246, 258 F, 258 G, 258 H y 280 bis, el V bis al Título Segundo y el V bis al título Quinto, en los cuales se instituye un nuevo régimen del Seguro Social obligatorio y del Seguro de Retiro mediante el Sistema de Ahorro. En ese mismo año, la LSS sufre otra reforma el 17 de julio, publicada el 29 de julio del mismo año, específicamente en el artículo 168, estableciéndose que las pensiones por invalidez, vejez o cesantía, mas las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, no serán inferiores al 90% del salario mínimo.

Por último, señalaremos dos reformas que sufrió la LSS de 1973, emitidas por el H. Congreso de la Unión, las cuales son importantes; la primera es la pronunciada por decreto de fecha 31 de mayo de 1994, publicada el 1° de junio del mismo año en el DOF; reformándose así el artículo 168 y estipulándose que la pensión de invalidez, vejez o cesantía incluyendo las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, no podía ser inferior al 100% del Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federal (SMGVDF); la segunda, es de fecha 13 de julio de 1994, publicándose en el DOF el 22 de julio de 1994, modificándose los artículos 183 C, 183 D, 183 E, 183 F, 183 G, 183 H, 183 I, 183 J, 183 K, 183 L, 183 M, 183 N, 183 Ñ, 183 O, 183 P, 183 Q, 183 R, 183 S, 240 y 253, derogándose los artículos 258 F, 258 G, 258 H párrafo tercero, último párrafo del artículo 183 E, la fracción V del artículo 146 y Capítulo V bis del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, esta reforma opero cuando se aprobó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En conclusión podemos señalar que los cambios sustanciales que se dieron en esta ley de 1973 emitidos como reformas se enfocaron mas a lo referente a las pensiones, siendo que las pensiones por invalidez, cesantía o vejez no serian inferiores a un SMGVDF, que a decir verdad esa cantidad sigue siendo muy minima para la subsistencia, además de que en esta Ley se da la reforma que da origen a

este estudio, ya que se plantean las bases para la creación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

1.3.5 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997

Es necesario hacer hincapié, que ante las necesidades que iban surgiendo en materia de seguridad social y por el correr del tiempo, nuevamente se tuvo que volver al estudio de ésta, para modificarla y regularla basándose en lo que necesitaba nuestro país, promulgándose el tercer ordenamiento encargado de vigilar y administrar el buen funcionamiento del IMSS, mediante publicación en el DOF el 21 de diciembre de 1995; entrando en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

Tal y como se señala en la exposición de motivos de esta ley, esta surge por la necesidad de sanear y fortalecer al IMSS, fomentando el ahorro, ya que por política se establece que teniendo un seguro social sano, este ampliara su capacidad, mejorando la calidad de sus servicios, garantizando las mejores prestaciones sociales y unas pensiones justas y equitativas.³³

Cabe hacer mención, que la principal y más importante reforma en la multitudada ley, corresponde al ramo de pensiones que se generan por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; no obstante, que en el año de 1994 se beneficiaban aproximadamente mas de 1,200,000 personas, el 90% de ellas únicamente con la cuantía mínima, por lo que existía una inequidad absoluta, ya que para cuantificar las pensiones se calculaban con los últimos cinco años de actividad laboral y que el trabajador siguiera percibiendo el mismo salario real, lo que trajo como consecuencia, que con las devaluaciones al momento de efectuar la cuantificación, arrojaba como resultado un salario real muy inferior al percibido.³⁴

³³ Cfr. HUERTA Maldonado, Miguel. Tomo III, Op. Cit. Pág. 28.

³⁴ Ibid. Pág. 34.

Así entonces con la nueva LSS se contempla que el régimen obligatorio cubra cinco Seguros, siendo el Seguro de Riesgo de Trabajo contra los Accidentes y Enfermedades que se originen por el desempeño de sus labores; el Seguro de Enfermedades y Maternidad; el Seguro de Invalidez y Vida; el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y, por último el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales.

Por lo se refiere al Seguro de Guardería y Prestaciones Sociales, se establece que como prestaciones sociales existen las de solidaridad social, consistentes en proporcionar asistencia medica farmacéutica y hospitalaria a núcleos de personas en comunidades desamparadas, siendo financiadas por el propio Estado, así como por todos los beneficiados. Por lo que respecta a las pensiones por invalidez y vida y retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, se instaura un nuevo sistema de pensiones, en la cual se crean cuentas individuales capitalizables para cada trabajador, integrada de forma tripartita; es decir, se conforma tanto por el trabajador, como por el patrón e incluyendo al Gobierno; siendo su objetivo que todo lo aportado en dicha cuenta durante la vida laboral, servirá de base para establecer la pensión que corresponde a cada trabajador, y si el monto es inferior a la mínima que es el equivalente SMGVDF, entonces el Gobierno complementará la diferencia, para ello, es requisito que el trabajador haya cotizado un mínimo de 1,200 semanas, esto para el caso de cesantía en edad avanzada o vejez.

Por otra parte, en el supuesto de que falleciera el trabajador como consecuencia de un riesgo de trabajo, los beneficiarios del fallecido tendrán derecho a una pensión, esto con el apoyo de los recursos acumulados en su cuenta individual.

En el Seguro de Enfermedades y Maternidad, se protege al pensionado por incapacidad permanente total o parcial, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o vejez, así también por viudez, la esposa del asegurado o a falta de la esposa la concubina, los hijos menores de 16 años del asegurado, los hijos de los asegurados

incapacitados o hasta la edad de 25 años si se encuentran estudiando en escuelas del sistema educativo nacional.

1.4 LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

Esta ley aprobada el 19 de abril de 1996 por la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, misma que fue publicada en el DOF el 23 de mayo de ese mismo año, y que surgió por la necesidad de que empieza a incrementar la clase trabajadora, la cual cada día necesitaba de mayor protección en cuanto a sus derechos; principalmente se tenía la necesidad de poner atención a los trabajadores que por alguna causa de incapacidad, se veían obligados a dejar su actividad laboral, y se convertían en una carga para su familia, ya que no contaban con capital que les sirviera para subsistir al momento de su cese laboral; es por ello que se piensa principalmente en esas personas, por lo que se considera la creación de las pensiones; y una vez que ya se había instituido la LSS y hechas las reformas, se implanta el mecanismo a seguir para la obtención de una pensión, esto de acuerdo a las aportaciones que en dinero realice cada trabajador durante su vida laboral; es decir, de acuerdo al ahorro que haya hecho; y mediante esta Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), se regula esta situación, específicamente en su artículo 1º, mismo que señala:

Artículo 1º La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos por la misma en las Leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Así, toda vez que la LSAR versa sobre los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que son aquellos que prevén que las aportaciones efectuadas por los trabajadores, patrones y el Estado sean manejadas a través de cuentas individuales, propiedad de

los trabajadores, con la finalidad de acumular saldos que se aplicaran con fines de previsión social.

La LSAR, consta de nueve capítulos, que contemplan disposiciones importantes, dentro de estas podemos mencionar que:

El Capítulo I refiere a todas las disposiciones generales, haciendo mención a la Comisión encargada de coordinar, regular, supervisar y vigilar los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

El Capítulo II alude a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), señalando todas las facultades con las que cuenta, así como los que la integran;

El Capítulo III establece quienes pueden participar en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, asimismo visualiza lo que son las Administradoras de Fondos para el Retiro, las facultades y funciones con la que cuenta;

El Capítulo IV nos habla de la cuenta individual y de los diferentes planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva;

El Capítulo V, indica de la supervisión de los participantes que intervienen en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como lo relacionado con su contabilidad y las reglas a que las que deben sujetarse;

El Capítulo VI, señala las sanciones administrativas a que son acreedores aquellos entes participantes que contravengan esta LSAR, al igual que otras relativas a la Seguridad Social, esto en lo relacionado con los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

El Capítulo VII, alude a los delitos y penas en que incurren las personas que infringen las disposiciones legales que para tal efecto señala dicha LSAR;

El Capítulo VIII, contemplaba lo relacionado con el procedimiento de Conciliación y Arbitraje, mismo que actualmente se encuentra derogado en su totalidad por ser inoperante, puesto que no es posible que exista dicho procedimiento, existiendo normas claras y precisas que no den lugar a interpretación de dicha Ley,

Por último el Capítulo IX, habla sobre las disposiciones generales.

Es importante destacar que la LSAR como su nombre lo indica regula los sistemas de ahorro para el retiro, cuyo objetivo principal es que los ahorros de los trabajadores, para pensionarse, se encuentren en buenas manos y que se haga un buen manejo de estos, para que una vez que así se requiera los trabajadores cuenten con una pensión digna. Aunque cabe señalar que todas las leyes que nacen son perfectibles y que esta no es la excepción. Además de que en la actualidad las personas que se pensionan tienen dos alternativas a escoger para obtener dicha pensión, siendo estas las del viejo régimen de pensiones que otorga el IMSS y el que otorga esta nueva ley que a decir verdad es más conveniente la del viejo régimen ya que actualmente y como se acaba de crear la LSAR los trabajadores a la fecha no cuentan con fondos suficientes para esa alternativa, pero lo importante es prever el futuro cuando los trabajadores ya no tengan mas opción que la de pensionarse con los fondos de su cuenta individual.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

La Seguridad Social nace en el mundo y en nuestro país ante la necesidad de contar con instituciones que auxiliaran a los miembros de la sociedad en caso de contingencias, y en cuanto a la clase trabajadora, el desarrollo que se da en la industria aceleró la necesidad de contar con una institución y normas que otorgaran seguridad social, ya que cada vez se necesitaban más trabajadores y aunado a ello surgieron siniestros dentro de las empresas y los empleados requerían mayores mejoras en su ámbito laboral para poder desarrollarse con mas tranquilidad, por lo que los legisladores tuvieron la necesidad de enfocarse más hacia la clase obrera, que empezó a ser la más necesitada, más aún aquellos que dejaban de ser activos; toda vez que por su disminución física o de capacidad para laborar a estos los despedían los patrones sin mayor problema; es por ello que surgió la seguridad social, con la finalidad de auxiliar a los trabajadores que dejaban de ser activos laboralmente, pero que en su momento tuvieran la oportunidad de tener un apoyo económico y de atención médica sin costo alguno y que aunado a ello se les otorgara una cantidad de dinero para su subsistencia.

2.1 CONCEPTO JURÍDICO DE SEGURIDAD SOCIAL

Blasco Lahoz, dice que por Seguridad Social debe de entenderse “como una prestación económica, única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia, que le será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena”,³⁵ definición que se enfoca a la clase

³⁵ BLASCO Lahoz, José Francisco. Curso de Seguridad Social, quinta edición, Editorial Tirant lo Blanch, España 1998, Pág. 394.

trabajadora aunque no lo diga y que el derecho que proporciona la seguridad social es solamente una prestación económica, concepto que es muy ambiguo y específico, que es afín con el de Sánchez León, que se refiere a la seguridad social como “ un conjunto de normas jurídicas de orden público, que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales a favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio”.³⁶

Es importante mencionar que estos conceptos que anteceden parten de una seguridad social basada en la clase trabajadora, un concepto que si bien es preciso en cuanto al enfoque laboral, no lo es muy real en cuanto a que la sociedad en su conjunto maneja un concepto mas amplio y general.

Al respecto de la seguridad social nos dice el profesor Briceño Ruiz, que es “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”.³⁷

Al mismo concepto nos dice Almansa Pastor, “es el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya

³⁶ SÁNCHEZ León, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Editorial IMSS, México 1997, pág. 5

³⁷ BRICEÑO Ruiz, Alberto. Op. Cit. Pág. 15.

protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite u organización financiera".³⁸

Conceptos anteriores enfocados a la sociedad en general y que difieren un poco de los conceptos laborales, ya que para estos tratadistas la sociedad en su conjunto esta por encima de una clase social en específico.

Así tenemos que el artículo 2º de la LSS, señala:

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

Artículo que no proporciona un concepto, pero si nos señala cual es la finalidad de la seguridad social.

Por lo que podemos concluir al observar los conceptos de los tratadistas anteriores que la Seguridad Social es un conjunto de normas jurídicas de interés colectivo, que tienden a proteger a los individuos de contingencias adversas, que el estado debe en su caso prevenir, y una vez presentadas estas, auxiliar y proporcionar los elementos necesarios para que los individuos se incorporen a la sociedad, esto a cambio de una retribución, siendo el caso que para aquellos que tengan un trabajo y coticen a la institución pública del seguro social, estos quedan exentos de pago alguno; es decir la seguridad social debe extenderse a toda la población, diferenciándose únicamente la forma de cubrir dicha asecuranza; ya que como algunos autores definen a la Seguridad Social, estos señalan únicamente a la

³⁸ ALMASA Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social, segunda edición, Editorial Tecnos, España 1977, Pág. 81

clase trabajadora, erróneamente dentro de sus conceptos por que si bien es cierto que en nuestro país, existe el IMSS, esto no quiere decir que el concepto de seguridad social debe referirse únicamente al sector laboral, sino como concepto a toda la sociedad.

2.1.1 REGLAMENTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La base fundamental de donde emana la seguridad social en México, se toma de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos, mismo que dispone que el Congreso de la Unión deberá de expedir las leyes que regulen las relaciones obrero-patronal y específicamente en su fracción XXIX, señala que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes, de servicios de guardería, cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, extendiéndose a sus familiares.

Como se puede apreciar, el artículo 123 de la Constitución Política Federal, menciona que la Seguridad Social es para todo tipo de trabajador, no importa si este cuenta con un servicio de seguro social; puesto que a la seguridad social lo único que le interesa como se desprende del mencionado artículo es el bienestar de la clase trabajadora, ya sea subordinada o que este trabaje por su cuenta; ya que el único fin es el derecho que tiene el ser humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales que necesite para su bienestar individual y colectivo.

Así tenemos que la Seguridad Social se instituyó con la finalidad de que existiera un organismo u órgano que se encargue de cubrir los accidentes y enfermedades, así como la maternidad y la jubilación, la invalidez, la vejez e inclusive la muerte; asimismo se preocupa por que el trabajador tenga la oportunidad

de obtener un crédito para vivienda, los cuales deberán de ser de acuerdo a las posibilidades de cada trabajador.

Así surgió la LSS, que se encarga de regular todo lo relacionado con las prestaciones de cada trabajador, y que sus familiares o beneficiarios obtengan los beneficios a que tiene derecho, además que regula lo relacionado con las pensiones, la jubilación, la invalidez, la cesantía en edad avanzada, e inclusive la muerte del trabajador.

Otra ley que también es reguladora de los derechos de los trabajadores y que es importante por lo que respecta a la forma de garantizar la supervivencia de los trabajadores una vez que por algún motivo han dejado de laborar, lo es la LSAR que se creó en 1996; puesto que en ella se contemplan todos los órganos encargados de administrar y organizar los recursos financieros de los trabajadores, para cuando cese su actividad laboral, cuenten con un ahorro que les permita subsistir de una manera honrada y decorosa sin que esto implique que sean una carga para sus familiares y que no tengan la necesidad de depender de alguien; los cuales en su apartado correspondiente se analizarán más detallados.

2.1.2 ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Como se desprende de la reglamentación de la Seguridad Social, así como existen diversas legislaciones que se avocan a la protección de los trabajadores, también existen organismos que se dedican a vigilar la correcta aplicación de las normas jurídicas, y el exacto cumplimiento de las funciones de todo el personal que está a cargo de las instituciones encargadas de velar por los intereses de la clase trabajadora.

Es por ello que se dice que la seguridad social es en primer término tripartita, puesto que en ella se incluyen tanto al Estado, como a los patrones y a los

trabajadores; existen instituciones por parte del Estado que son las que se dedican a vigilar que la clase patronal se encuentre al corriente con las cuotas que debe de cubrir a las mismas y de las cuales depende el bienestar de la clase obrera; mismos que en determinado momento deberán de rendir informes a sus representantes dentro del Congreso de la Unión.

El artículo 3º de la LSS, señala que la realización de la seguridad social estará a cargo de entidades o de dependencias públicas, ya sean federales o locales, así como de organismos descentralizados.

Los órganos a los que hacemos alusión, son el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); instituciones de las cuales se analizaran sus conceptos, funciones, obligaciones y facultades en el apartado correspondiente.

2.2 CONCEPTO JURÍDICO DE SEGURO

Existen diferentes conceptos de seguro mismos que parten de su definición etimológica del Latin *securus* que significa cierto, firme, verdadero.³⁹

En su acepción jurídica, podemos decir que seguro es el contrato aleatorio por el cual una de las personas (el asegurador) se compromete a indemnizar los riesgos que otra (asegurado) sufra, o a pagarle determinada suma a este mismo o a un tercero (el beneficiario) en el caso de ocurrir o no ocurrir el acontecimiento de que se trate, a cambio del pago de una prima en todo caso.⁴⁰

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VIII, Editorial Porrúa, México 1984. Pág. 101.

⁴⁰ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Argentina 1999, pág.784.

Aunque para el profesor Briceño Ruiz, el seguro es "una Institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo, esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura conocida como pólizas".⁴¹

Como se desprende de los conceptos mencionados con antelación, la palabra seguro, puede entenderse como un órgano que se enfoca a velar por el patrimonio, la salud e inclusive la vida, con la finalidad de que a futuro se les de atención a su salud, se restituya un bien o reintegre una cuota por haberse cumplido determinados requisitos, obteniéndolo por medio de un contrato al cual se le denomina póliza, cubriéndose por medio de una prima, obteniendo un beneficio económico a largo o a corto plazo, y con ello se tiene previsto un probable siniestro, sin que ocasione demasiados menoscabos en el patrimonio del contratante; ahora bien, cabe advertir que hay dos tipos de seguros, el Seguro Social o el Seguro Privado mismos que se abordan en los puntos siguientes.

2.2.1 SEGURO PRIVADO

El Seguro Privado, es una de las modalidades de los Seguros que existen, regularmente éste es contratado por las personas que carecen de un seguro social, o en su caso, que por su cuenta lo contratan para obtener un mayor beneficio en cuanto tengan un siniestro; además de que independientemente de que se aseguran las personas en todos los aspectos, también éste seguro abarca los bienes patrimoniales de las personas, cuando estos tengan un siniestro y se dañen sus bienes materiales.

⁴¹ BRICEÑO Ruiz, Alberto. Op. Cit. pág. 10.

Así podemos ver que el seguro privado tiene diferentes conceptos, dentro de estos podemos señalar que: Seguro Privado es aquel "que se contrata y gestiona por particulares, sean personas físicas o jurídicas".⁴² O aquel que señala el Diccionario Jurídico Mexicano que nos dice que es "el organizado por una empresa particular o por un individuo, por una persona física o abstracta, con carácter de asegurador. No desaparece la naturaleza jurídica privada por tratarse de compañías mercantiles sometidas a la inspección estatal".⁴³

El seguro privado, como se observa, se contrata con la intención de asegurar un riesgo que puede darse en un futuro; y este se caracteriza por que se contrata por voluntad de los particulares y no es obligatorio por ley; además este cubre riesgos de personas o de cosas; se cubre mediante primas y por contrato llamado póliza; es lucrativo; y de acuerdo al tipo de seguro contratado; al asegurado se le indemniza con una remuneración económica suficiente, misma que debe cubrir el siniestro; no es una remuneración constante o periódica, como suele pasar en el seguro social; y la única finalidad de estos seguros privados, es el obtener recursos para poder manejar el dinero de los asegurados, obteniendo mayores beneficios económicos.

2.2.2 SEGURO SOCIAL

El Seguro Social es una institución que se encarga de velar por los intereses de todos los asegurados, siendo regularmente la clase trabajadora; mismo que se instituyó para realizar tal función, y con la finalidad de que el trabajador en activo y aún los que cesan su actividad laboral, disfruten de un servicio médico y una remuneración cuando llegaran a tener un siniestro, que le impidiera seguir trabajando o que por su edad tengan la necesidad de concluir su actividad laboral.

⁴² Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Op. Cit., Pág. 785.

⁴³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VII, Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 350.

Existen muchas definiciones al respecto de seguro social dentro de estas podemos mencionar que es el "sistema de actuar la previsión, bajo la forma común del seguro, pero con el carácter de obligatorio y organizado por el Estado. Se prevén determinados riesgos que acechan los trabajadores".⁴⁴

Para Palomar el Seguro Social es "el que abarca a toda la población más o menos necesitada de un país determinado, previene los riesgos más generales que pueden ocurrir a toda ella, y se encuentra por lo general establecido por el Estado y sometido a una serie de leyes o disposiciones de beneficio colectivo".⁴⁵

Por su parte Almansa Pastor, dice que los Seguros Sociales "son obligatorios de origen legal, gestionados por entes públicos y dirigidos específicamente a proteger necesidades sociales derivadas de riesgos que afectan a individuos determinados legalmente".⁴⁶

Macias Santos nos dice que el Seguro Social "es una institución en que se compensan las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados; es un fenómeno esencialmente colectivo, de solidaridad industrial; con un nivel de prestaciones capaces de satisfacer las necesidades indispensables de la población asegurada".⁴⁷

Como se puede observar existen diferentes conceptos del seguro social, pero todos coinciden al aseverar que es de carácter obligatorio, que prevén riesgos de trabajadores, y que en él intervienen el Estado, los patrones y los trabajadores, siendo así es que se puede entender lo que señala el artículo 4º de la LSS que a la letra dice:

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ PALOMAR De Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo II Editorial Porrúa, México 2000, Pág. 1429.

⁴⁶ ALMANSA Pastor, Op. Cit. Pág. 67.

⁴⁷ MACIAS Santos, Eduardo. Op. Cit. Pág. 10.

"Artículo 4. 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".

Una vez visto lo anterior desde mi punto de vista, se puede conceptualizar a la seguridad social como disposiciones de orden legal tendientes a proteger contingencias sociales preestablecidas a cambio de aportaciones económicas y otorgadas por Instituciones creadas por el estado.

Como se establece en la LSS el beneficiado directo lo es el trabajador y por consecuencia los beneficiados indirectos los son sus familiares; este es obligatorio, por lo que los trabajadores tienen derecho a ciertas prestaciones derivadas de la ley, siempre que se cubran determinadas cuotas, mismas que se determinan basándose en el salario del trabajador asegurado, el seguro social es una institución básicamente como un instrumento de prevención; su gestión económica no es lucrativa; a futuro el trabajador tiene una compensación por sus cotizaciones durante su actividad laboral, mediante una cantidad determinada de dinero, para que éste pueda subsistir al momento de cesar su actividad laboral, sin que esto le cause un perjuicio económico.

2.3 OBJETIVO DEL SEGURO SOCIAL

Desde que se dio el desarrollo dentro de la industria, surgieron las relaciones obrero- patronal; por lo que como ya se ha visto con anterioridad a través del tiempo se han creado instituciones cuyo objetivo es vigilar o de velar los derechos de la clase trabajadora; es decir, una institución en la que el trabajador tuviera ciertos beneficios que a su vez incluyeran a sus familiares, los cuales también gozarían de las prestaciones del trabajador; todo ello en atención a los siniestros que se pudieran presentar, que a consecuencia de ello, el trabajador tuviera que cesar su actividad laboral, ya sea de una manera temporal o de una forma definitiva, sin que esto le ocasionara un menoscabo en lo económico y sin contar con una atención médica

adecuada, sin que le causara perjuicios dentro de su esfera económica. Esta institución una vez que se creó la LSS nació a la vida jurídica y es el IMSS, el cual es un Organismo Desconcentrado del Gobierno Federal.

Así tenemos que el objetivo primordial del IMSS es el de proteger a la clase obrera, así como a sus familiares contra todo riesgo, ya sea temporal o definitivo a consecuencia de un accidente, una enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, cesantía e inclusive la muerte.

El IMSS tiende a proteger a los sujetos que se encuentran activamente laborando, frente a algunas contingencias, que a consecuencia de ellas ocasionen disminución o inclusive lleguen a extinguir la capacidad del trabajador para poder desempeñar su actividad laboral; por lo que se les fijan determinadas cuotas, mismas que sirven de recursos para poder financiar las prestaciones, así como a los organismos encargados de administrarlos.

Por otra parte, el IMSS está obligado a crear normas con el objetivo de mejorar las condiciones de la clase trabajadora activa e inactiva; crear departamentos que cumplan con el objetivo de aplicarlas correctamente y administrar los recursos que ingresan al Instituto, vigilar los egresos que tiene el mismo; regulando las prestaciones más adecuadas para los asegurados; lograr un desarrollo económico; prevenir daños y para el caso de que se presenten compensarlos, en sí mejorar la vida de los asegurados; lográndolo a través de campañas de prevención social; lo anterior como ya se mencionó se realiza bajo la vigilancia del IMSS, como se examinará en el siguiente apartado.

2.4 ORGANIGRAMA DEL SEGURO SOCIAL

La Organización del IMSS se administra por diversos órganos que son los encargados del buen funcionamiento y para la correcta aplicación de las normas que

lo rigen; siendo estos órganos la Asamblea General; el Consejo Técnico; la Comisión de Vigilancia y la Dirección General, de las cuales se dará una visión más amplia de las facultades y funciones con las que cuenta cada una.

➤ ASAMBLEA GENERAL

El artículo 258 de la Ley del Seguro Social, habla sobre la Asamblea General al señalar que esta es la autoridad suprema, integrándose con treinta miembros; los cuales durarán en su cargo solo seis años; con el derecho de ser reelectos; serán elegidos de la forma siguiente:

- I. Diez por el Ejecutivo Federal;
- II. Diez por las organizaciones patronales; y
- III. Diez por las organizaciones de trabajadores.

El único facultado para establecer los requisitos que deberán reunir para poder determinar las organizaciones de trabajadores y patronos que puedan intervenir en la Asamblea General, es el Ejecutivo Federal, lo que se desprende del contenido del artículo 259 de la LSS. La Asamblea General, será presidida por el Director General, reuniéndose ordinariamente una o dos veces al año, y extraordinariamente cuando exista necesidad.

Las funciones con las que cuenta la Asamblea General, se desprenden de los artículos 261 y 262 de la Ley en comento; misma que señala como funciones las siguientes:

- I. Aprobar o modificar, anualmente el estado de ingresos y egresos, el balance contable, el informe de actividades, el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente a su administración; así como el informe rendido por la Comisión de Vigilancia;

- II. Examinar anualmente el informe financiero y actuarial en relación a todos los seguros;
- III. Vigilar el mejoramiento de las prestaciones de los seguros, a través de la aplicación del superávit; ya que si el balance actuarial arroja un superávit, se destinara a construir un fondo de emergencia hasta el limite máximo del cinco por ciento de los ingresos anuales.
- IV. Designar a los miembros del H. Consejo Técnico y de la Comisión de Vigilancia;
- V. Determinar anualmente los recursos del Instituto con la finalidad de prestar programas de servicios de solidaridad social.

Como podemos observar esta asamblea es la responsable de dirigir al Instituto, ya que dentro de sus funciones principales lo están que, vigilaran los fondos económicos y al mismo tiempo los administraran para un mejor funcionamiento, situación que no se ha cumplido cabalmente ya que actualmente existe una crisis y deficiencias en dicho Instituto que hasta se podría señalar que han sido incapaces e ineptos para asumir dicha responsabilidad.

> CONSEJO TÉCNICO

El artículo 263 de la Ley del Seguro Social, señala que el Consejo Técnico es el Órgano de Gobierno, representante legal y el administrador del Instituto, el cual estará integrado hasta por doce miembros, de los cuales cuatro representarán a la clase patronal ante la Asamblea General, otros cuatro serán los representantes de los trabajadores, y los cuatro restantes serán los que representen al Estado, todos ellos con sus respectivos suplentes.

Los Consejeros del Estado, serán el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión Social y el Director General; este último presidirá al Consejo Técnico; los cuales podrán ser removidos libremente por el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, cuando el Consejo deba renovarse, todos los integrantes de éste, propondrán miembros propietarios y suplentes para asumir el cargo de Consejero; teniendo un período de seis años en su cargo, con la posibilidad de ser reelectos; asimismo el nombramiento puede revocarse cuando así lo soliciten los miembros, previo visto bueno de la Asamblea General.

Las atribuciones del Consejo Técnico se encuentran reguladas en el artículo 264 de la Ley del Seguro Social, de las cuales podemos señalar las siguientes:

- I. Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto;
- II. Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los tipos de seguros;
- III. Resolver sobre las operaciones del Instituto, a excepción de las que requieran aprobación de la Asamblea;
- IV. Aprobar la estructura orgánica básica del Instituto, así como la estructura ocupacional y sus modificaciones, los niveles salariales, las prestaciones y estímulos;
- V. Discutir y en su caso aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos; autorizar modificaciones al presupuesto aprobado;
- VI. Administrar lo relativo a las cuotas de los seguros;
- VII. Conceder, rechazar y modificar pensiones;
- VIII. Nombrar y remover a los empleados de confianza y aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio;
- IX. Conceder a los derechohabientes del régimen, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas en la Ley del Seguro Social;
- X. Facultar a los consejos consultivos, para que resuelvan los recursos de inconformidad;
- XI. Vigilar los capitales constitutivos y proporcionar las bases de liquidación y fijarlos en cantidades líquidas; y
- XII. Conocer los resultados de las auditorías realizadas a las dependencias que conforman al Instituto, tomando las medidas que consideren pertinentes.

Aquí podemos observar que dentro de las atribuciones que la LSS otorga al Consejo Técnico que este concede a los derechohabientes el disfrute de las prestaciones médicas y económicas que previene la ley, y mas importante aun lo es que, dicho Consejo Técnico faculta a los Consejos Consultivos para que resuelvan los Recursos de Inconformidad, recursos que en muchas ocasiones son favorables a las empresas y que repercuten en las aportaciones al IMSS y mas aun hacia prestaciones de los derechohabientes.

> **COMISIÓN DE VIGILANCIA**

El artículo 265 de la LSS, señala que la Asamblea General será la encargada de designarla, la cual se integrará por seis miembros, así cada uno de los representantes en la Asamblea, propondrán a dos miembros propietarios y a dos suplentes, mismos que durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos.

La Comisión de Vigilancia, tendrá las siguientes atribuciones de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 266 de la Ley en mención:

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo a las disposiciones de esta Ley;
- II. Realizar auditorias y comprobar los avalúos de los bienes del Instituto;
- III. Proponer los proyectos para el mejoramiento de los seguros;
- IV. Rendir a la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentado por el Consejo Técnico; y
- V. Convocar a Asamblea General Extraordinaria cuando así se requiera.

> **DIRECCIÓN GENERAL**

La Dirección General se encuentra regulada en el artículo 267 de la multicitada Ley, mismo que establece que el Director General, será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento.

Así el artículo 268 de la Ley en comento, señala las atribuciones con las que cuenta la Dirección General siendo:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III. Representar legalmente al Instituto, ante cualquier autoridad, organismo o persona;
- IV. Rendir al Consejo anualmente informe de sus actividades, su programa de labores, el presupuesto y el estado de ingresos y egresos para el período subsiguiente; el balance contable; el informe financiero y actuarial;
- V. Proponer al Consejo la designación o destitución de los empleados de confianza;
- VI. Rendir informe anual al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión de las actividades del Instituto.

Por otra parte, el Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones que emita el Consejo Técnico; por el cual se suspenderá la aplicación de la resolución del Consejo, hasta en tanto no emita resolución definitiva la Asamblea General.

El Director General del IMSS, tiene una gran responsabilidad, ya que es el encargado de dirigir el buen funcionamiento de dicho Instituto, para que los derechohabientes obtengan las prestaciones necesarias y adecuadas, por tal motivo es de suma importancia que el Ejecutivo Federal designe a una persona capaz, situación que no se ha dado durante muchos años, ya que en lugar de asignar tal cargo a persona capaz y de carrera, a quien designa es una persona meramente política sin más aspiraciones que las propias políticas y personales como se ha dado durante el transcurso de muchos años.

De esta forma se compone la estructura del IMSS; de acuerdo a los establecido por la Ley que rige al mismo; como se puede apreciar cada dependencia cuenta con

sus propias atribuciones, pero ninguna sobre pasa a la otra, sino que por el contrario cada una va entrelazada con la otra, puesto que una depende de la aprobación de la otra para poder hacer cambios dentro del mismo Instituto, pero todas lo realizan con la finalidad de lograr el bienestar de los asegurados y el mejoramiento financiero del IMSS; para de esta forma cumplir lo estipulado con todo el tipo de pensiones que se regulan dentro del mismo.

2.5 EL SEGURO DE RETIRO

El seguro de retiro es una modalidad de los seguros que regula la LSS, y al cual tiene derecho los trabajadores que son derechohabientes del IMSS, que para el caso de que cumpla con los requisitos que establezca la misma, éste se podrá retirar y por consecuencia adquirir una pensión, que será del 30% o más del SMGVDF.

Por su parte Ruiz Moreno, señala que el seguro de retiro, " es una contingencia social protegida por las leyes de los seguros sociales mexicanos, y tiene como propósito fundamental que la persona que termine su vida activa laboral, pase los últimos años que le restan con la mejor calidad de existencia posible, de una manera digna, decorosa y sin que resulte una carga para su familia ni para la sociedad, afrontando con los recursos económicos propios acumulados durante toda su vida productiva tan inevitable evento, recibiendo además los servicios médicos institucionales en unión de sus familiares beneficiarios".⁴⁸

Así entonces este seguro de retiro, es una medida de seguridad social, en la cual se establece que el trabajador activo pueda cesar su actividad laboral, antes de lo que determina la ley por cesantía en edad avanzada o por vejez; obteniendo con ello una pensión remunerativa tazada de acuerdo al salario del trabajador, con la cual le permita vivir durante los años de vida que le quedan, sin que sea una carga en la economía de su familia.

⁴⁸ RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. quinta edición, Editorial Porrúa, México 2001, Pág. 646 y 647.

2.6 EL SEGURO DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA

Es necesario definir que significa Cesantía, para lo cual podemos decir que este término proviene de cesante que dicese del empleado a quien se priva de su empleo, o deja de desempeñar algún cargo o empleo.⁴⁹

El artículo 154 de la LSS, señala que existirá cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad y que cuente con las semanas de cotización que establece la legislación.

La cesantía en edad avanzada, en términos de lo que establece la LSS, para ser precisos se da cuando al trabajador por alguna circunstancia ha dejado de laborar y cuenta con la edad de entre sesenta y sesenta y cinco años, ya que de los sesenta y cinco años en adelante la contingencia es cubierta por el seguro de vejez.

2.7 EL SEGURO DE VEJEZ

Por naturaleza, el ser humano tiene diversas etapas durante su vida; nace, crece, se reproduce, envejece y finalmente muere; por ello es que surgió el seguro de vejez, ya que este se da cuando el trabajador ha cumplido ciertas etapas de su vida, durante las cuales tuvo una actividad laboral ininterrumpidas y que por su edad y condición física, no cuenta con la capacidad suficiente para seguir laborando; así es que cuando el trabajador llega a la edad de sesenta y cinco años, se da éste seguro.

Éste seguro tiene por objeto proporcionar a los trabajadores que han tenido una actividad laboral durante toda su vida; los medios para que puedan subsistir para cuando por su vejez y sus condiciones no estén en posibilidades de obtener un

⁴⁹ PALOMAR, De Miguel. Diccionario para Juristas. Tomo I Editorial Porrúa, México 2000, Pág. 283.

salario; es así como se establece que todos los asegurados que hubieren cumplido los sesenta y cinco años de edad, tienen el derecho de recibir una pensión.

Por su parte el artículo 162 de la Ley del Seguro Social, señala que para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, es decir que para que tenga derecho a una pensión por vejez deberá cumplir con ciertos requisitos que establece la propia ley.

2.8 PENSIÓN

La pensión es considerada como una renta vitalicia o como el retiro programada, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 159 fracción III de la LSS.

Pensión, "es la suma periódica que reciben aquellas personas que se han hecho acreedoras a ella en virtud del régimen previsional vigente. Beneficio que se otorga al cónyuge supérstite del jubilado o de quien ha adquirido el derecho a la jubilación".⁵⁰

El vocablo pensión se considera como " una cantidad anual que se asigna a uno por méritos o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la concede: Auxilio pecuniario que bajo ciertas condiciones se concede para estimular o ampliar estudios o conocimientos científicos, artísticos o literarios".⁵¹

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que la pensión " es una retribución económica que se otorga a sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado período de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo, pago periódico de una cantidad en efectivo

⁵⁰Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Op. Cit. pág. 665.

⁵¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. España, 1993, pág. 1003.

que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquellos reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales por tener derecho a tales percepciones; cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute”⁵²

Desde mi punto de vista, la pensión es una retribución económica que obtiene el trabajador y sus beneficiarios, o en su caso únicamente los beneficiarios, una vez que haya cubierto los requisitos señalados por la legislación; y que se dé la contingencia preestablecida, teniendo como propósito que el trabajador y su familia tengan esa retribución para cuando el trabajador por sus condiciones físicas, se encuentre imposibilitado seguir laborando o haber fallecido según sea el caso.

2.9 PENSIÓN GARANTIZA

La pensión garantizada de acuerdo con el artículo 170 de la LSS, es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos de edad y cotizaciones establecidas por la ley, su monto mensual será el equivalente a un SMGVDF, cantidad que se actualizará cada año de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para poder garantizar el poder adquisitivo de dicha prestación.

Esta pensión abarca todos los tipos de seguros reglamentados en la LSS, y no puede ser inferior al 100% del salario mínimo general para el Distrito Federal; por lo que el Estado es quien proporciona los recursos para complementar la cuenta de ahorro individual del pensionado; cuando estos resulten insuficientes para obtener la pensión; es decir, el Estado es el que va a cumplimentar los ahorros del trabajador que durante su vida laboral recaudó, pero que son insuficientes para poder conseguir

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. séptima edición, Editorial UNAM, México 1994, Pág. 2377.

una renta vitalicia o en su defecto un retiro programado, abarcando inclusive un seguro para sus beneficiarios, los cuales por derecho merecen.

Por principio de cuentas, el IMSS y el INFONAVIT, son los institutos encargados de resolver y determinar la pensión garantizada para los trabajadores, así como para sus beneficiarios, dándole a saber todo lo conducente a la AFORE que fuera elegida por el trabajador.

Cabe señalar que realmente la pensión garantizada, la cubrimos todos los ciudadanos, y no así el Gobierno Federal, puesto que con los impuestos que pagamos los ciudadanos el Estado reúne los recursos para poder cumplimentar las pensiones; pero esta se suspenderá cuando el trabajador se reincorpore a su actividad laboral; es decir, esta pensión se da sólo en aquellos casos en los que el trabajador deja de laborar por un determinado tiempo por encontrarse imposibilitado para seguir laborando, o sea que es una pensión de sobrevivencia; es por ello que cesa al momento que el trabajador regresa a su actividad laboral.

Debemos añadir que el asegurado debe solicitarle al IMSS el otorgamiento de la pensión mínima garantizada; así como acreditar que tiene derecho a la misma por encontrarse en la situación antes descrita.

En el caso de que el pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez fallezca, se le entregará a sus beneficiarios, con cargo a los recursos del seguro de sobrevivencia su respectiva pensión, sin importar si éstos cuentan con otro tipo de pensión.

2.10 ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES)

Estos organismos surgieron ante la necesidad de que existiera alguien que se encargará de administrar los ahorros de los trabajadores y que a su vez estos tuvieran rendimientos económicos favorables tanto para la Institución como para los

trabajadores; es por ello que nacen las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

La LSAR en su artículo 18 señala el concepto de lo que son las AFORES, ya que a la letra dice:

"Artículo 18. Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión".

Al respecto se puede decir que las AFORES, son instituciones que forman parte del sistema financiero, las cuales a cambio de una comisión o de un pago, se involucrarán en la administración del ahorro de los trabajadores.

Uno de los principales objetivos de la creación de las AFORES, es que éstas tendrán la facultad de realizar todas las gestiones necesarias para la obtención de una rentabilidad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren; así como de vigilar que se cumplan los preceptos establecidos en esta Ley, con el propósito de favorecer a los trabajadores; administrando los recursos de los fondos de ahorro, haciéndolo mediante las llamadas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, esto para cuando el trabajador o sus beneficiarios, tengan la necesidad de obtener una pensión, tengan mas dinero en su cuenta individual, obteniendo mas beneficios.

Amezúa Ornelas, señala "las AFORES actuarán como sociedades operadoras de las SIEFORES, que son sociedades de inversión que invertirán ahorros forzados de la masa de trabajadores, quienes no podrán retirar sus fondos en cualquier

momento (liquidez por recompra de las acciones de las SIEFORES), sino sólo podrá realizar retiro en los tiempos y condiciones que fija la Ley del Seguro Social".⁵³

Como se desprende del párrafo anterior, las AFORES, desempeñarán sus funciones coadyuvándose con la SIEFORES, es decir, las AFORES, fijarán las bases para que el trabajador se integre a una Administradora de Fondos de Ahorro, mientras que la SIEFORES, será la encargada de invertir las cuotas que se suman en la cuenta individual del trabajador para su fondo de ahorro y de esta forma obtener mayores beneficios, tanto para la Institución, para el trabajador y para el desarrollo económico del Estado.

Asimismo, el artículo 18 de la LSAR, señala los objetivos que tienen las AFORES, siendo los más importantes los siguientes:

- I. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores, individualizar las aportaciones de estos cuando se trate de subcuentas de vivienda;
- II. Recibir de los institutos las cuotas y aportaciones de las cuentas individuales, así como las aportaciones voluntarias de los patrones y trabajadores;
- III. Enviar al domicilio del trabajador, los estados de cuenta y todo lo relativo a su cuenta individual, por lo menos una vez al año, entre otras.

Ahora bien, para que las Administradoras de Fondos para el Retiro puedan constituirse como tales y operar como entidades financieras, señala el artículo 19 de la Ley en mención, requiere de la autorización de la Comisión, con el visto bueno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y para obtener tal autorización de estos organismos, las personas físicas o morales que deseen instaurarse como una AFORE, deberán presentar proyectos que sean favorables en cuanto a lo económico se refiere y que aunado a ello cumplan con los requisitos siguientes:

⁵³ AMEZCUA Ornelas, Norahenid. Las Afores Paso a Paso, tercera edición., Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, México 1997, Pág. 29.

- I. Presentar la solicitud junto con el proyecto de los estatutos sociales;
- II. Presentar un programa general de operación y funcionamiento, de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, que cumpla con los requisitos mínimos que determine la CONSAR;
- III. Presentar un informe sobre el estado patrimonial de aquellos que soliciten el control de la Administradora, el cual deberá de ser de los últimos cinco años a su presentación;
- IV. Las escrituras constitutivas de la sociedad; así como sus reformas deberán ser aprobadas por la CONSAR y a su vez deberán de inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Las bases y el procedimiento para obtener la autorización para que se instituya como una AFORE y para que inicien su función como tal, se obligarán a cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:

- I. Deberán de ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar la expresión Administradora de Fondos para el Retiro o en su defecto la abreviatura AFORE;
- II. Contar con el capital mínimo exigido por la Ley;
- III. Sus integrantes no serán inferiores a cinco, actuando con la personalidad de consejo de administración;
- IV. La CONSAR deberá autorizar a los miembros del consejo de administración, que son el Director General, el contralor normativo de las administradoras; mismos que serán solventes morales, con capacidad técnica y administrativa.

Por lo que respecta al capital social, se formará por acciones de la serie "A", representado con un mínimo del 51% de dicho capital y que únicamente pueden ser adquiridas por personas físicas mexicanas o morales con mayoría de capital mexicano; y el 49% restante, podrá integrarse por acciones de las series "A" o "B"; la serie "B", será de libre suscripción, exceptuando que el capital de las personas morales, no se incluirá cuando estas ejerzan funciones de autoridad.

En cuanto al domicilio social de la AFORE, este se constituirá en el Distrito Federal, este se tomará como la matriz, puesto que también se instalarán oficinas en toda la República Mexicana, siempre y cuando lo autorice la CONSAR, sin que ello implique un cambio de domicilio, sino por el contrario se considerarán sucursales. Las AFORES responderán en forma directa, por los actos, omisiones u operaciones que realicen las SIEFORES; de todos los actos realizados por los Consejeros, Directivos y empleados, tanto de las AFORES como de las SIAFORES; responderán por el mal manejo de los agentes promotores en la tramitación, calidad y legitimidad de los documentos de registro o de los traspasos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Además las administradoras están obligadas a mantener una reserva especial, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren; el monto de la reserva será estipulado por la CONSAR y cuando esta se encuentre por debajo de la tazada, la administradora estará obligada a restituirla en un plazo de cuarenta y cinco días naturales.

El trabajador que no haya elegido una AFORE o que ya la eligió pero que no se encuentra conforme con su elección, podrá cambiarla una vez al año, mismo que se computará desde la fecha en que ejerció su derecho de elección, o bien cuando la administradora que designo, modifique el régimen de inversión en estado de disolución, ahora bien, cuando el trabajador ha decidido cambiar de AFORE, deberá solicitar a la AFORE que ha administrado su cuenta individual, el traspaso de los recursos a la nueva elegida, también deberá presentar una solicitud de traspaso a la nueva administradora, y ésta tendrá la obligación de continuar con la gestión de traspaso de la cuenta así como de efectuar los trámites a la empresa operadora.

Cuando la AFORE cambia su régimen de inversión o se liquide, deberán de finiquitar los activos de las SIEFORES en un plazo de ciento ochenta días naturales, realizando los traspasos correspondientes, para que los trabajadores nuevamente elijan una AFORE; si en ese lapso el trabajador no hace una elección de

administradora, la CONSAR, tomando en consideración, la eficiencia, situación financiera, ubicación geográfica y los rendimientos de las SIEFORES, le designara una administradora al trabajador, con el único objetivo de mantener un balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, así como para proteger los derechos de los trabajadores, en relación a la cuenta individual de cada uno.

En mi opinión, las AFORES se crearon con el propósito de salvaguardar los intereses financieros de los trabajadores, puesto que como ya se ha venido manifestando, estas son instituciones que buscan como objetivo principal como empresas mercantiles, el obtener mejores rendimientos a través de las SIEFORES obteniendo mayores ganancias y mejores rendimientos que convengan a los trabajadores, quedando sus aportaciones y no corran el riesgo de tener un menoscabo en su cuenta individual; si no por el contrario para que esta tenga una productividad económica favorable al trabajador, y así cuando llegue el momento en que por contar con los requisitos que establece la Ley, sin el mayor problema pueda cesar su actividad laboral y, aunado a ello tenga una remuneración adicional a todas las prestaciones a que tiene derecho, con la cual pueda sobrevivir durante los años que le restan de vida; asimismo para que sus familiares beneficiarios también obtengan este beneficio, y no tengan que ser una carga para sus familiares, sino que por sus propios medios económicos subsistan ante las adversidades de la vida;

2.11 SOCIEDAD DE INVERSIÓN ESPECIALIZADA EN FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES)

La Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, se origino conjuntamente con las AFORES, puesto que estas son las que coadyuvan con las Administradoras de Fondos para el Retiro, ya que las AFORES son las encargadas de dar el capital financiero y las SIEFORES son las que se encargan de invertirlo y así obtener mayores rendimientos en cuanto a tasas se trata, para así lograr un

crecimiento económico que beneficie tanto al trabajador como a la propia institución e inclusive hasta para el Gobierno Federal.

Podemos decir, que las SIEFORES son las sociedades de inversión; cuyo objetivo es invertir dinero proveniente de la cuenta individual de cada trabajador, en el mercado financiero o de valores y así poder obtener altos rendimientos; es por ello que el trabajador que invierta sus ahorros en una SIEFORE, este se convierte en inversionista, y esta Sociedad de Inversión tiene la facultad de invertir esos ahorros adquiriendo valores o títulos en serie de las emisoras, con la finalidad de que el ahorrador inversionista obtenga ganancias que incrementen su cuenta individual.

Las SIEFORES, como ya se menciono, se dedican a invertir el capital que se les delega adquiriendo títulos o valores; es decir, esta institución no es más que un intermediario financiero, cuya función es poner en contacto a los ahorradores con todas las empresas que son demandantes de ahorros. Cabe señalar que se da una especie de intercambio, puesto que las Sociedades de Inversión le ofrecen a los ahorradores administrarles su dinero por medio de la obtención de títulos o valores, que son emitidos por empresas o por el mismo Gobierno Federal, con el objeto de financiarse porque su situación así lo requiere y a cambio de ello, ofrecen a los inversionistas mejores rendimientos, que también puede llegar a tener pérdidas, esto va a depender del tipo de inversión que se realice.

Para que las SIEFORES puedan funcionar como tal, necesitan autorización expresa de la Comisión, y al igual que las AFORES, requieren el visto bueno de la SHCP; debiendo contar con un proyecto viable en cuanto a lo económico y jurídico se refiere, además deberán de cumplir los requisitos siguientes:

- I. Presentar la solicitud junto con el proyecto de estatutos sociales; y
- II. Presentar un programa general de operación y funcionamiento de la sociedad;
- III. Presentar las escrituras constitutivas de la sociedad, las cuales se inscribirán en el Registro Público de Comercio;

- IV. Deberán de ser sociedades anónimas de capital variable, utilizando el vocablo de Sociedad de Inversión Especializada o en su caso su abreviatura SIEFORE;
- V. Contarán con el capital mínimo exigido, el cual estará suscrito y pagado, previa autorización de la Comisión;
- VI. Contarán con un Consejo de Administración, encargándose de la administración;
- VII. Podrán participar en el capital social fijo, solamente la administradora que lo solicite y sus socios, y su capital fijo no podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo; entre otras, (artículos 40 y 41 de la LSAR).

Las SIEFORE, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley en comento, contará con un Comité de Inversión, el cual tiene por objetivo determinar la política y estrategia de inversión, también la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión. Dicho comité esta integrado por los miembros del Consejo de Administración de la AFORE, y éste tendrá la facultad de decidir cuando comprar y cuando vender instrumentos financieros, previa autorización de la CONSAR; el Comité deberá sesionar por lo menos una vez al mes, y es aquí cuando se dan propuestas y se toman decisiones, estarán presididas mínimo por un Consejo independiente.

Por otra parte, también contará con un Comité de Análisis y Riesgos, su objetivo será el de determinar criterios y lineamientos para la selección de riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de la SIEFORES; esta facultado para prohibir la adquisición de valores de renta variable, instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas; así como títulos de deuda emitidos, avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo, títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y, acciones de otras sociedades de inversión, cuando a su

criterio representen riesgos excesivos que afecten a la cartera de las SIEFORES, (artículo 45 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro).

El artículo 46 de la multicitada ley, establece que también existirá un Comité de Valuación, el cual se integrará por tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno de ellos fungirá como Presidente; dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos representantes de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y dos representantes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; también se incluirán las personas independientes tanto de las Sociedad de inversión, como de las emisoras que pudiesen integrar los valores adquiridos por la misma sociedad, y se encargará de calcular y valorar el precio de las acciones de la SIEFORE.

Por último de acuerdo a lo que señala el artículo 48 de la Ley en mención, las SIEFORES, tienen prohibido emitir obligaciones, recibir depósitos de dinero, adquirir bienes inmuebles; dar u otorgar garantías, avales, así como gravar de cualquier forma su patrimonio, adquirir o vender las acciones que omitan a un precio distinto del que haya señalado el comité de valuación; practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores y repartos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal o por las diversas Instituciones de Crédito.

Como se ha venido sosteniendo, las SIEFORES son sociedades de inversión especializadas en el mercado financiero; siendo operadas por las AFORES, las cuales tienen la facultad de dar a conocer a los trabajadores las distintas SIEFORES que existen, para que estos si así lo desean hagan la elección para elegir la que convenga a sus intereses, ya que la SIEFORE, tiene el objetivo de invertir el capital de su cuenta individual, adquiriendo valores y de esta forma se obtengan ganancias que le beneficien a los trabajadores inversionistas, al Estado y a las propias Instituciones de Inversiones; es por ello que ahora nos avocaremos al estudio de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual se considera como la autoridad suprema de las Administradoras de Fondos para el Retiro y a su vez de la

Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, ya que en base a lo establecido por esta, se rigen las AFORES y las SIEFORES.

2.12 COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR)

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) surgió por Decreto publicado en el DOF el 24 de febrero de 1992, siendo un órgano administrativo desconcentrado de las SHCP, la cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuya función es la de regular, controlar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro como lo señala el artículo 2º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"Artículo 2º. La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro esta a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, como competencia funcional propia en los términos de la presente ley."

Amezúa Ornelas, dice que "la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, conocida como CONSAR, es un órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los Institutos de Seguridad Social involucrados y de Organizaciones Nacionales de Trabajadores y patrones, comisión que concentrara las facultades de regulación, control y vigilancia del SAR, a efecto de alcanzarse coordinación entre las Entidades e Institutos señalados y las Entidades Financieras participantes del SAR, permitiéndose avanzar en la simplificación, eficiencia del SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las AFORES y SIEFORES".⁵⁴

⁵⁴ AMEZCUA Ornelas, Norahenid. Op. Cit. Pág. 68.

Concepto anterior que es acertado, únicamente falta señalar que su principal facultad con la que debería contar esta Comisión, es el comprometer a la clase patronal a efectuar las aportaciones correspondientes a favor de cada trabajador, lo cual se realiza mediante el sistema Bancario Nacional.

De acuerdo a lo señalado en la ley, la CONSAR, es un organismo que se encarga de velar por los intereses de la clase trabajadora, obligando a las AFORES Y SIEFORES al cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que tienen, para preservar e incrementar las cuentas individuales de los trabajadores.

2.12.1 FUNCIÓN DE LA CONSAR

El artículo 5º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, señala las funciones que tendrá la CONSAR, dentro de las cuales podemos señalar como las más importantes las siguientes:

- I. Regular todo lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, y sus respectivas cuotas y aportaciones; y toda la información de las mismas entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Institutos de Seguridad Social, entre otros;
- II. Expedir las disposiciones relativas a la organización, funcionamiento, operación, a las que deberán someterse los participantes; así como las reglas para la operación y pago de retiros programados;
- III. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones o concesiones a las administradoras, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras;
- IV. Supervisar a los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, e imponer sanciones y multas;
- V. Administrar y operar en su caos la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

- VI. Aprobar los presupuesto anuales de ingresos y egresos, previo visto bueno de la SHCP;
- VII. Nombrar y remover a los Vicepresidentes, Secretario y Suplente; aprobar la estructura y organización de la Comisión, y todo lo relacionado con la institución de departamentos internos; aprobando todos los reglamentos tendientes a la regularización del mismo.

Como podemos observar las funciones que se señalaron prácticamente son para que exista un buen funcionamiento de las partes que intervienen en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sin entrar a fondo de crear nuevos mecanismos que optimicen tal funcionamiento. Aquí es donde se prevé que el Congreso de la Unión lleve a cabo reformas importantes, que se abordaran en el siguiente capítulo.

Esta Comisión cuenta con diversas dependencias, mismas que se encargarán de vigilar el cabal cumplimiento de la ley; es decir, se encuentra integrada por la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia; de todas ellas en su conjunto va a depender el buen funcionamiento de la Comisión.

> LA JUNTA DE GOBIERNO

Este es el órgano que tiene por objeto regular el buen funcionamiento de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual se encuentra integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, persona que fungirá como Presidente de la Junta; por el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; por dos Vicepresidentes de la Comisión, así como por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión

Nacional Bancaria y de Valores y por último el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; a todos ellos se les conoce como vocales.

Asimismo, los tres vocales restantes, serán nombrados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, eligiéndolos de los integrantes del Comité Consultivo y de Vigilancia y de los cuales ostenten la mayor representatividad, siendo dos representantes de las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y uno de los patrones; todos ellos contarán con un suplente (artículo 7 de la Ley en comento).

De acuerdo a lo establecido por el artículo 9 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, esta Junta deberá celebrar sesiones bimestrales, y cuando así lo requiera su Presidente o en su defecto el Presidente de la CONSAR, el requisito indispensable para que haya quórum, es que se encuentren presentes cuando menos ocho de las quince personas que la integran, y por mayoría de votos se facultan para tomar decisiones, aclarando que tanto el Presidente como el Secretario de Hacienda y Crédito Público, contarán con voto de calidad para el caso de que se determine un empate.

Por lo que respecta a las funciones que le corresponde desempeñar a la Junta de Gobierno, son las que establece el artículo 8º de las cuales podemos citar:

- I. Otorgar, modificar o en su caso revocar las autorizaciones otorgadas a las AFORE así como a las SIEFORES;
- II. Ordenar la intervención administrativa o Gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- III. Aprobar el nombramiento de los consejeros que no requieran la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia, de los Directores Generales, Comisarios, Apoderados, así también tienen la facultad de amonestar, suspender, remover e inhabilitar a estas personas y a todo el personas que los integren, con excepción de las instituciones de Crédito y de Seguro;

- IV. Expedir todas las reglas con relación al régimen de inversión a las que deberán sujetarse las sociedades de inversión, previo visto bueno del Comité Consultivo y de Vigilancia;
- V. Establecer reglas, para efectos de dar a conocer cuanto es lo que podrán cobrar las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras, por los servicios prestados;
- VI. Determinar los términos y condiciones, a las cuales deberán ajustarse las administradoras, en cuanto a los gastos que se generen por el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones, los cuales se le cubrirán al IMSS;
- VII. Imponer las sanciones que correspondan a todos los que incurran con los reglamentos y disposiciones de esta Ley;
- VIII. Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, el cual deberá ser remitido al Congreso de la Unión, para su estudio;
- IX. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, previo visto bueno de la SHCP;
- X. Nombrar y remover libremente a los Vicepresidentes, su Secretario, así como a su suplente, con previa autorización del Presidente de la Comisión; así como aprobar la estructura y organización de la Comisión;
- XI. Resolver todos los asuntos que el Presidente de la CONSAR, someta a su consideración.

Una de las principales facultades de esta Junta de Gobierno es fijar las reglas para las inversiones que manejen las SIEFORES, además de establecer las comisiones que cobrarán las administradoras por manejar las cuentas individuales.

➤ **FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA**

El Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, es la máxima autoridad administrativa, así como el representante legal de esta, cuya

responsabilidad es la de ejecutar todos los acuerdos emitidos y acordados por la Junta de Gobierno; éste será nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mismo que deberá ser ciudadano mexicano, con una amplia experiencia en materia económica, financiera, jurídica y de seguridad social; no contar con patrimonio ni relación con los accionistas participantes de los sistemas de ahorro para el retiro; entre otras.

En cuanto a sus funciones o facultades se refiere, este tiene a su cargo como ya se mencionó la representación legal de la CONSAR, por consecuencia también cuenta con la función de dirigir la administración de la misma; teniendo la obligación de rendir un informe semestral sobre el estado de los sistemas de ahorro para el retiro a la Junta de Gobierno, así como un informe anual, con el contenido de todas las labores realizadas durante ese periodo por la Comisión; realizar propuestas a la Junta de Gobierno, sobre todos los proyectos de disposiciones que le corresponde expedir a la Comisión; también proponer el nombramiento y destitución de sus vicepresidentes, secretario, como de su suplente; supervisar a los sistemas de fondos de ahorro para el retiro; nombrar y remover a todo el personal que labora en la Comisión; rendir un informe anual a la SHCP, sobre todo lo realizado respecto de sus funciones; presentar los informes sobre los presupuestos de ingresos y egresos a la Junta de Gobierno; asimismo ejecutar los acuerdos de intervención administrativa gerencial de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, con sus debidas excepciones; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno, así como representarla en los juicios de amparo en que intervenga (artículo 12 de la LSAR).

➤ **COMITÉ CONSULTIVO DE VIGILANCIA**

Se considera un órgano tripartita, el cual se integra tanto por la clase trabajadora, como la clase patronal, incluyendo al Gobierno, que tiene por objetivo primordial, el de vigilar el buen y correcto funcionamiento de las AFORES, así como

el de encargarse de que haya una fraternidad y un equilibrio, entre los intereses de los trabajadores, patrones y el Gobierno Federal.

Se encuentra integrado por diecinueve miembros, seis de ellos fungen como representantes de los trabajadores, otros seis son representantes de los patrones, también forman parte de este Comité, el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; así como también se integra por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, uno del Instituto Mexicano del Seguro Social; así también forma parte de este Comité un representante del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y por último un representante del Banco de México; cada uno de estos integrantes cuenta a su vez con su respectivo suplente; las sesiones que este comité realizará, serán cada dos meses, con previa notificación de su Presidente y de una forma extraordinaria cada vez que se requiera.

De acuerdo al artículo 16 de la LSAR, el Comité Consultivo de Vigilancia, cuenta con las siguientes facultades o atribuciones, para efectos de su buen funcionamiento:

- I. Conocer todos los asuntos relativos a la aplicación de política y criterios del sistema que le sean propuestos por el Presidente de la Comisión;
- II. Vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas;
- III. Conocer lo referente a la administración de cuentas individuales, los procedimientos relativos, las informaciones que se manejan en las diferentes dependencias, entidades públicas e Institutos de seguridad social;
- IV. Conocer las autorizaciones, así como sus modificaciones y revocaciones, para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión;

- V. Aprobar los nombramientos, de las amonestaciones, suspensión, remoción o inhabilitación de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión;
- VI. Dar su punto de vista a la Junta de Gobierno sobre los proyectos y la aplicación de nuevas políticas dentro del sistema; así como de las reglas del régimen de comisiones, su estructura y su aplicación;
- VII. Proponer medidas preventivas para el desarrollo del sistema de ahorro;
- VIII. Proponer planes para la contratación de los seguros de vida o de invalidez con cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del ISSSTE;
- IX. Conocer los criterios para la supervisión de los participantes; así como dar su punto de vista sobre la publicidad y la comercialización que emita la Comisión;
- X. Aprobar la destitución de los miembros que incurran en alguna responsabilidad; así como la aplicación de las sanciones que determine la comisión; también debe de conocer las quejas que se interpongan ante la Comisión;
- XI. Presentar un informe anual sobre el desarrollo de todas sus actividades realizadas durante ese periodo a la Junta de Gobierno.

Cabe señalar que los que integren tanto a la Junta de Gobierno como al Comité Consultivo y de Vigilancia, no recibirán ninguna remuneración por estos cargos conferidos, estos fungirán dentro de la CONSAR como sujetos honorarios, situación que deja mucho que desear, ya que es sabido que quien ocupa cargos de manera honoraria, no se desempeña como quien desempeña un cargo de manera remunerada, es decir en este caso la ley debería tener gente exclusiva para ver el funcionamiento eficaz de la comisión y que además sea de tiempo completo, ya que por sentido común aquel que ocupa un cargo de manera honorífica tiene una actividad preponderante que absorberá su tiempo y esmero.

2.13 APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Es importante destacar que el Estado para proporcionar los derechos que otorga la seguridad social en nuestro país a la clase trabajadora, lo hace a través de aportaciones que efectúan los entes que participan en la relación laboral además del Estado, así podemos observar que para el caso de los trabajadores al servicio del Estado, lo son únicamente el Estado y los trabajadores, dándose una aportación bipartita, sin embargo para los empleados que no trabajan para el estado, aquí intervienen tanto los patrones, los trabajadores y el Estado, es decir una aportación tripartita, situación que se presenta al igual manera como sus órganos de gobierno, en este sentido los patrones, empleados y gobierno realizaran aportaciones, mismas que están contempladas en las leyes correspondientes al Seguro Social e INFONAVIT, en porcentajes que se verán en puntos siguientes, y a los cuales nos avocaremos.

2.13.1 APORTACIONES DE LOS TRABAJADORES

Por lo que respecta a las aportaciones de los trabajadores, estas se integraran en porcentajes del denominado salario base de cotización (SBC), este salario es aquel que señala el artículo 27 de la LSS, mismo que excluye para tal efecto algunas denominadas prestaciones, entre otras, los instrumentos de trabajo, el ahorro, las aportaciones adicionales que efectuó el patrón al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, las cuotas que le corresponda pagar al patrón al INFONAVIT, la alimentación y habitación que se proporcione a los trabajadores en forma onerosa, las despensas, los premios de puntualidad, y las cantidades aportadas para fines sociales.

Una vez visto lo anterior es de señalarse que las aportaciones para la seguridad social que deberá efectuar un trabajador es la siguiente: 0.625% para el seguro de invalidez y vida el cual se contempla en el artículo 147 de la Ley del

Seguro Social, 0.375% para cubrir las prestaciones del seguro de enfermedades, de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el cual señala el artículo 25 de la misma Ley y 1.125% para el fondo de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez el cual contempla el artículo 168 de la señalada Ley, haciendo un total de 2.125% del salario base de cotizaciones el que deberá aportar un trabajador por concepto de seguridad social. Exceptuándose de dicha aportación aquellos trabajadores que únicamente ganen el salario mínimo.

2.13.2 APORTACIONES DE LOS PATRONES

Al igual que los trabajadores los patrones deberán cubrir cuotas para la seguridad social también del salario base de cotización del trabajador, así el patrón deberá aportar el 1.75% para el seguro de invalidez y vida el cual contempla el artículo 147 de la Ley del Seguro Social, 1.05% para cubrir las prestaciones del seguro de enfermedades, de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, que establece el artículo 25 de la misma ley, el 2% para el ramo del retiro que se refiere la fracción I del artículo 168 de la multicitada ley, 3.150% correspondiente al fondo de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez porcentaje que contempla la fracción II del artículo antes mencionado y por último 5% por concepto de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores que establece la fracción II del artículo 28 de la Ley del INFONAVIT, por lo que podemos observar que el porcentaje que le corresponde aportar a los patrones en materia de seguridad social es un 12.95% del salario base de cotización de cada trabajador que preste sus servicios para él, cantidad que se puede incrementar hasta un 15.075% si es el caso de que dicho trabajador perciba el salario mínimo, ya que le corresponde al patrón aportar lo que le correspondería al trabajador.

Al respecto se puede señalar que dada la situación económica del país tal porcentaje se puede catalogar como alto, obligando a los patrones a buscar mecanismos para tratar de pagar menos, aunque es importante mencionar que, observándose por el lado de los trabajadores las aportaciones que se indicaron realmente no resuelven las necesidades de seguridad social en el aspecto de crear un fondo para su pensión en el momento de retirarse, en caso de cesantía en edad avanzada o vejez.

2.13.3 APORTACIONES DEL ESTADO

Las aportaciones que tiene que efectuar el gobierno en materia de seguridad social es la siguiente: por lo que respecta a la aportación patronal para el seguro de invalidez y vida el artículo 147 de la LSS, que es el que contempla las aportaciones que deben aportar los patrones y trabajadores no señala porcentaje alguno para el estado, pero el artículo 148, de la misma Ley literalmente dice:

"Artículo 148.- En todos los casos que no este expresamente prevista por la Ley o por convenio la cuantía de la contribución del estado para los seguros de invalidez o vida, será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales..."

Cabe destacar que la cuota estatal entonces se obtiene al multiplicar la cuota patronal de 1.750% a que se refiere el artículo 147 ya señalado, por el porcentaje de 7.143% que refiere el artículo 148 de la misma Ley, dando 0.125%; por lo que respecta a la aportación con la que deberá contribuir el Estado en materia de cesantía en edad avanzada y vejez, esta también será del 7.143% del total de las cuotas patronales, como lo establece la fracción III del artículo 168 de mencionada Ley, en tal circunstancia el porcentaje que le corresponde al Estado es el 0.225% del salario base de cotización de los trabajadores, y por lo que corresponde al porcentaje para cubrir las prestaciones del seguro de enfermedades, de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, así como retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez este es de 0.075% como lo señala el artículo 25 de la ley antes invocada, haciendo un total de 0.425% del salario base de cotización lo que deberá aportar el Estado en materia de seguridad social.

En resumen, el Estado efectúa una aportación a escala Nacional demasiado alto, que desde mi punto de vista esta se pierde en el sistema burocrático del Instituto, así como en el personal que administra los servicios médicos.

CAPÍTULO TERCERO

DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

3. DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Al hablar del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez en el presente Capítulo, es importante mencionar que la Ley del Seguro Social contempla un apartado específico, en el que se refiere al ramo de la vejez, y otro para la cesantía en edad avanzada, como un estado de las personas que han sido derechohabientes del IMSS, y que por lo tanto y al transcurso de los años han adquirido derechos específicos

3.1 DEL RAMO DE LA VEJEZ

Primeramente hay que entender la Vejez como calidad de viejo, que significa de mucha edad, que está en el último periodo de su existencia natural⁵⁵; es por ello que la vejez es muy importante para la sociedad y de tal forma en la seguridad social se toman medidas tendientes a proporcionar elementos adecuados para que esa población que durante muchos años fue económicamente activa tenga elementos subsistentes para vivir decorosamente los últimos años de su existencia.

La Ley del Seguro Social en el artículo 162, señala literalmente al respecto de la vejez lo siguiente:

Artículo 162. Para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales

Por lo que refiere a seguro de vejez Rodríguez Tovar señala que "El seguro de vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado sus energías y su

⁵⁵ El Pequeño Larousse. Editorial Larousse, México 1996, pág. 1022

juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por su avanzada edad no puedan obtener un salario. Con ese fin se establece que los asegurados que hubieren cumplido los 65 años tienen derecho a recibir una pensión, aunque no sean inválidos. La edad necesaria para obtener los beneficios de este seguro se fijó en 65 años porque las experiencias obtenidas demuestran que ésta es la aconsejable y que fijando una menor, se aumentan considerablemente las cargas financieras del sistema".⁵⁶

A través de los años han existido reformas a la Ley del Seguro Social tendientes a mejorarla, tomando como base que era imposible seguir con el régimen de pensiones que establecía la ley de 1973, ya que el antiguo programa de pensiones era amenazado por la tendencia demográfica que vive el país y más aun, en cuanto pasen los años se agravará tal situación, toda vez que, como recordamos el ente encargado de proporcionar las pensiones a los trabajadores es el IMSS; Instituto con deficiencias muy graves y una crisis económica muy severa por diversos factores que se verán en el siguiente capítulo, además de que la población contribuyente al sistema de seguridad social esta envejeciendo muy rápidamente y se estima que en el 2030 la población total en México será superior a los 142 millones de personas y las personas mayores de 65 años serán aproximadamente del 10%⁵⁷, por lo que para el IMSS sería insostenible y por consecuencia, no estaría en posibilidad de proporcionar asistencia social y pensiones a tanta población, haciendo hincapié, que a partir de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1997, la situación cambia ya que se creó un sistema de pensiones en el cual consiste basándose en el ahorro para cuando el trabajador se quiera pensionar por vejez,

Es por ello que el objetivo de este tipo de seguro, es el de proteger al anciano, quien al haber cumplido los sesenta y cinco años de edad, requiere de un justo descanso, al cual se hizo acreedor gracias a las aportaciones realizadas durante su

⁵⁶ RODRÍGUEZ Tovar, José Jesús. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. primera edición. Escuela Libre de Derecho, México, 1989. pág. 306.

⁵⁷ Cfr. SALES Sarrapy, Carlos et. al. Reforma al Sistema de Pensiones, El Caso México. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México 1997, Pág. 9

vida productiva; es decir, es el momento en el que tiene derecho a una recompensa por todos los años de actividad productiva.

El Seguro de vejez, tiene como objetivo recompensar a las personas que por su edad, ya han cumplido con su actividad laboral requerida para ello; en tal virtud el artículo 162 de la LSS, señala que para que una persona tenga derecho al goce de las prestaciones del Seguro de Vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y que además tenga reconocidas por el IMSS, un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

Cabe recordar que la Ley Federal del Trabajo "no establece ninguna obligación a cargo de los patrones derivada de la contingencia de vejez. Ello independientemente de que algunas empresas tienen instrumentados en la práctica planes de jubilación que contemplan esta figura. Sin embargo, en estos casos dichos planes de jubilación se derivan de los contratos colectivos de trabajo o constituyen prestaciones que unilateralmente otorgan las empresas, pero sin que encuentren su fundamento en la LFT."⁵⁸

3.1.1 REQUISITOS

Los requisitos que se deben cubrir para poder gozar de este tipo de seguro o en su caso para que el trabajador inactivo pueda gozar de una pensión por concepto de este, los establece el artículo 162 de la LSS, el cual señala los siguientes requisitos:

- a) **Que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad;** edad que considero que es alta ya que actualmente el nivel de vida de los mexicanos se acorta, aunque esto pueda verse como contradictorio ya que en la actualidad existen avances médicos que tratan algunas enfermedades, pero también es

⁵⁸ SÁNCHEZ Barrio, Armando et. al. Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. segunda edición, Editorial SICCO, México 2002, pág. 416

sabido que cada vez aparecen enfermedades que las llamamos como nuevas, que no se desarrollaban tan fácilmente o no se conocían, por lo que en mi opinión la edad justa para que se de la pensión por vejez sería de 60 años; además que la pensión dependerá de la cuenta individual de cada trabajador.

- b) Que tenga reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social mil doscientas cincuenta semanas de cotización;** cantidad en semanas que se convierten en 23 años aproximadamente, que a decir verdad son suficientes para poder obtener a la edad de 60 años dicha pensión.

Aquí es importante señalar que para el caso de que el asegurado tenga 65 años o más y aún no reúna las semanas de cotización que se requieren, el trabajador podrá retirar el dinero con que cuente en su cuenta individual o seguir trabajando hasta alcanzar una pensión; es decir, contratar una renta vitalicia;

- c) Que haya presentado solicitud para efectos de poder obtener la pensión por vejez;** siendo este un mero requisito: y

- d) Que el trabajador asegurado cese su actividad laboral;** es decir, que ya no perciba ningún tipo de remuneración por prestar sus servicios como trabajador, situación que si bien parece lógica tiene aspectos económicos importantes a valorarse, ya que como es sabido las pensiones en la mayoría de las veces son insuficientes y crean la necesidad de dedicarse a otra actividad. Requisito que la misma Ley acepta y tal es el caso que el artículo 196 de la Ley del Seguro Social contempla la posibilidad de que aquel pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez, pueda reincorporarse a la vida laboral sin perder tal pensión.

Cabe señalar que esta pensión la podrá disfrutar el asegurado desde la fecha en que haya dejado de laborar.

Por lo que respecta al computo de la pensión, se consideran dos aspectos, siendo primero los años de servicio y los años de edad; así de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 167 de la Ley en mención, y como se señaló en el capítulo anterior, el Gobierno y los patrones están obligados a enterar al Instituto sobre el importe de las cuotas obrero patronales, así como la aportación estatal del Seguro de Vejez, las cuales se depositarán en las subcuentas individuales de cada trabajador, mismas que se mencionaron en el capítulo que antecede.

El aguinaldo que percibirán estos pensionados por vejez, será el equivalente a una mensualidad del importe de la pensión que perciban.

El ramo de la vejez, en cuanto al sistema de pensiones en nuestro país, ha evolucionado, toda vez que el monto que constituye la pensión y su administración ahora será responsabilidad de los trabajadores y del patrón, ya que en cuanto más aporten a la cuenta individual, mejor serán los beneficios y por lo tanto, para el caso de que las aportaciones no sean bastantes y suficientes, la pensión será mínima e inalcanzable para vivir dignamente la última etapa de la vida de cada pensionado.

3.1.2 PRESTACIONES

Las prestaciones a las que tiene derecho una persona derivadas del seguro de vejez, son las siguientes:

- I. Pensión;
- II. Asistencia Médica;
- III. Asignaciones Familiares;
- IV. Ayuda Asistencial.

➤ PENSIÓN

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía define como Pensión, a la suma periódica que reciben aquellas personas que se han hecho acreedoras a ella en virtud del régimen preevisional vigente⁵⁹, entonces como lo señala la definición anterior, es un régimen previsional el que la otorga, siendo en este caso la LSS a través de las Administradoras del Fondo de Ahorro para el Retiro como ya se había mencionado, y esta comenzará a partir de que el trabajador haya dejado su actividad laboral; para la cual la ley establece dos formas, de acuerdo a la que mejor le convenga al trabajador, esto con la finalidad de que elija como quiere su pensión.

- a) Una de las formas en que puede obtener la pensión, es contratando con una compañía de seguros ya sea públicos, privada o social, una renta vitalicia, incluyendo asimismo un seguro de sobrevivencia, actualizándose anualmente basándose en el Índice Nacional de Precios al Consumidor; y
- b) Por otro lado, también puede ser mediante retiros programados que contempla la Ley; toda vez que los asegurados pueden disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar una pensión de vejez; pudiendo mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a este, retiros programados.

Pero en caso de que el trabajador cumpla con las semanas de cotización y la cantidad que tenga en su cuenta individual no sea suficiente para alcanzar una pensión o también denominada renta vitalicia, tendrá derecho a una pensión garantizada misma que señala el artículo 170 de la Ley del Seguro Social.

“Artículo 170. Pensión garantizada es aquella que el estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta

⁵⁹ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Op. Cit, Pág. 665.

Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión."

Esta pensión garantizada, es proporcionada, conjuntamente por el Gobierno y los fondos del trabajador; es decir, el Gobierno Federal complementara al trabajador el capital necesario para que este pueda adquirir una pensión de un salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

➤ **ASISTENCIA MÉDICA**

Se debe entender asistencia médica a aquella prestación que otorga la Ley del Seguro Social, consistente en proporcionar servicios de salud a los derechohabientes del IMSS así como a sus beneficiarios según sea el caso determinado.

Para tal efecto, la asistencia médica a que tiene derecho el pensionado por vejez así como sus familiares que dependan económicamente de él, entre ellos los menores de 16 años, los mayores de 16 y hasta los 25 años que se encuentren estudiando en los planes del Sistema Educativo Nacional, la concubina o concubino, los padres en algunos casos, así como los hijos imposibilitados mayores de edad que no puedan mantenerse por si solos por alguna enfermedad crónica, todos gozarán de una asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Tal prestación que otorga el IMSS, es de gran utilidad en la actualidad, puesto que si no fuera posible tal beneficio, cualquier enfermedad a algún miembro de los beneficiarios, complicaría la situación económica del pensionado, ya que en la mayoría de los casos, como se ha mencionado no es suficiente, ahora con una problemática médica definitivamente, no subsistirían.

➤ **ASIGNACIÓN FAMILIAR**

En cuanto a la Asignación Familiar, la Ley del Seguro Social la contempla como una ayuda por concepto de carga familiar y consiste en apoyos económicos que se asignan a familiares en razón de porcentajes de la pensión a que tiene derecho el pensionado.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 138 de la Ley del Seguro Social, los beneficiarios del pensionado son la esposa o concubina, la cual tiene derecho a un 15% de la cuantía de la pensión; a cada uno de los hijos menores de dieciséis años, les corresponde el 10% de la cuantía de la pensión; ahora bien, si el pensionado no contara con esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años, se le asignará un 10% de la pensión a cada uno de los padres si dependieran económicamente de él.

Estas asignaciones se financiarán con una cuota social que aporta el Estado en términos del artículo 168 de la Ley en mención y que realmente ésta ayuda se puede interpretar como una asistencia social muy valiosa que el Gobierno otorga a la familia de los pensionados, que aunque se pudiera pensar que es mínima en cuanto a dinero, es muy considerable generalizándose a todos los beneficiarios de los pensionados.

Ahora bien, es importante señalar que las asignaciones que se derivan de la Ley, cesarán con la muerte de quien las originó, y en el caso de los hijos, cuando estos cumplan dieciséis años y dejen de estudiar en el sistema educativo nacional o veinticinco años si es que están estudiando en dicho sistema, así también con la muerte de estos.

➤ **AYUDA ASISTENCIAL**

Por ayuda asistencial como refiere la Ley del Seguro Social, se puede entender como la ayuda que se otorga a aquellos pensionados que requieren que lo asista

otra persona, ya sea de manera permanente o continua y dicha ayuda consiste en otorgar una prestación económica a aquellos pensionados por vejez que por su edad es entendible que requiere lo asista otra persona ya sea de manera permanente y continua, para tal efecto la Ley del Seguro Social señala en las fracciones IV y V del artículo 138 que el pensionado que no tenga esposa, concubina, hijos o ascendientes que dependan económicamente de él, obtendrá una ayuda asistencial del 15% más sobre su pensión, pero si nada más tiene un ascendiente beneficiario, se le otorgará una ayuda asistencial equivalente al 10% de la cuantía de la pensión.

Dicha ayuda asistencial tiene que ser basándose en un dictamen médico, que al efecto se formule y cesará dicha ayuda asistencial por las mismas causas descritas anteriormente como en la asignación familiar.

3.2 DEL RAMO DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA

Este ramo, como su nombre lo indica va encaminado a la cesantía en edad avanzada, misma que consiste en proteger a los trabajadores que tienen más de 60 años y menos de 65 años, y que han dejado de trabajar por alguna causa; es decir, ha cesado su actividad laboral, por lo que les es difícil encontrar un empleo, ya sea por su condición física que ha disminuido sus facultades para desempeñar algunos tipos de trabajos, por que los patrones ya no les proporcionen empleo o definitivamente ya no quieren laborar, es por ello que se instituyó este seguro.

Al respecto indica Rodríguez Tovar, que los asegurados que hubieren cumplido los sesenta años de edad y se encuentren privados de trabajos remunerados, tienen derecho a percibir pensiones de vejez calculadas, conforme a una tarifa reducida señalada en el reglamento. Esto implica el aseguramiento del riesgo de desocupación en edad avanzada de lo que se hace referencia.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. RODRÍGUEZ Tovar, José Jesús. Op. Cit., Pág. 309.

Asimismo cabe señalar que el seguro de cesantía en edad avanzada, es muy similar al seguro de vejez, puesto que en varios aspectos se fundamenta igual que el seguro de vejez, principalmente en cuanto a las prestaciones se refiere.

El artículo 154 de la LSS, establece que el seguro de cesantía en edad avanzada, existe cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

3.2.1 REQUISITOS

Los requisitos necesarios para que el trabajador tenga derecho a la pensión por concepto de cesantía en edad avanzada, los encontramos en el artículo 154 de la Ley del Seguro Social mismos que básicamente son tres:

- a)** Que el asegurado tenga sesenta años de edad;
- b)** Que el asegurado haya sido privado de trabajos remunerativos y
- c)** Que tenga reconocidas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

En cuanto a que el asegurado tenga sesenta años para obtener esta pensión, y que haya sido privado de un trabajo remunerado, actualmente con esta Ley no depende mucho de la edad, ya que depende principalmente del monto que tenga en su cuenta individual, y que tenga las semanas de cotización que se establecen, ya que si no cuentan con estas últimas no tendrá el derecho a una pensión, sino que únicamente podrá retirar el saldo de su cuenta individual o en su defecto verse obligado a trabajar hasta cumplir los 65 años de edad, o antes si es que cumple con las semanas solicitadas.

3.2.2 PRESTACIONES

En cuanto a las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social son las que contemplan el artículo 161 de ésta y que son exactamente las mismas que se señalaron en el ramo de vejez, siendo éstas, la pensión; asistencia médica; asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Aunque hay que agregar que el cesante, que haya reunido solamente un mínimo de setecientas cincuenta semanas de cotización, tendrá derecho únicamente a las prestaciones en especie del seguro, como son de enfermedad y de maternidad.

➤ PENSIÓN

Como ya se señaló anteriormente, en el supuesto de que el cesante tenga derecho a la pensión, deberá hacer la correspondiente solicitud al IMSS, y esta comenzará a partir de que el mismo cuente con la edad de sesenta años, que haya quedado privado de su trabajo remunerador y que además, tenga reconocidas por el mismo Instituto mil doscientas cincuenta semanas de cotización; cabe aclarar que el asegurado que obtenga una pensión por cesantía en edad avanzada, no tendrá derecho en forma posterior de solicitar la pensión por vejez.

Por lo que se refiere al monto de la pensión a que tiene derecho el cesante, está al igual que la pensión de vejez, depende como ya se ha señalado, del monto que tenga en su cuenta individual, así podrán optar por contratar con la Institución de seguros que elija para efectos de obtener una renta vitalicia, misma que se actualizará anualmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o en su defecto, conservando el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro, y realizar a cargo de este retiros programados; pero ambas de las opciones se sujetarán a las disposiciones emanadas de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el supuesto de que el cesante, cuente con las semanas de cotización que exige la ley y no tenga los fondos suficientes para adquirir una renta vitalicia, por ley tiene derecho a recibir una pensión garantizada, como se establece con el seguro de vejez.

➤ **ASISTENCIA MÉDICA**

La asistencia médica, al igual que en el seguro de vejez, consiste en prestaciones que otorga el IMSS al pensionado, así como a familiares que dependan económicamente de él, entre ellos los menores de 16 años, los mayores de 16 y hasta los 25 años que se encuentren estudiando en los planes del Sistema Educativo Nacional, la concubina o concubino, los padres en algunos casos en específico, así como los hijos imposibilitados mayores de edad que no puedan mantenerse por sí solos por alguna enfermedad crónica, todos gozarán de una asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Esta asistencia se dará siempre y cuando el trabajador haya cubierto los requisitos a que se hace alusión, como son la edad de sesenta años, ser privado de un trabajo remunerador y que además se le tengan por reconocidas mil doscientas cincuenta cotizaciones para el Instituto Mexicano del Seguro Social o en su defecto, cuando por lo menos cuente con un mínimo de setecientas cincuenta semanas de cotización.

➤ **ASIGNACIÓN FAMILIAR**

Por lo que respecta a la Asignación familiar que contempla la Ley del Seguro Social para el caso del trabajador que ha sido pensionado por cesantía, esta es en los mismos términos y porcentajes que se señaló anteriormente a la pensión por vejez, es decir, una ayuda por concepto de carga familiar y consiste en apoyos económicos que se asignan a familiares en razón de porcentajes de la pensión a que tiene derecho el pensionado.

Cabe señalar que esta prestación es similar a la del seguro de vejez, y que también se extingue con la muerte del familiar que la originó, en el caso de los hijos, esta se extinguirá cuando estos fallezcan o en su defecto cuando estos cumplan los dieciséis años de edad y no acrediten que se encuentran estudiando en un sistema educativo nacional, y para el caso de que acrediten esto último, esta se extinguirá cuando cumplan los veinticinco años de edad.

➤ **AYUDA ASISTENCIAL**

Esta prestación económica, se otorga a aquellos pensionados por cesantía que por su edad es entendible que requiere lo asista otra persona ya sea de manera permanente o continua, para tal efecto el pensionado que no tenga esposa, concubina, hijos o ascendientes que dependan económicamente de él, obtendrá una ayuda asistencial del 15% más sobre su pensión, pero si nada más tiene un ascendiente beneficiario, se le otorgará una ayuda asistencial equivalente al 10% de la cuantía de la pensión.

Cabe señalar que dicha ayuda asistencial al igual que en el ramo de la vejez, tiene que ser basándose en un dictamen médico que al efecto se formule y cesará dicha ayuda asistencial por las mismas causas descritas anteriormente como en la asignación familiar.

Una vez que se ha conseguido esta pensión, el pensionado no tiene derecho a obtener una por vejez o por invalidez, automáticamente se deja de cotizar, y subsecuentemente deja de haber una cuenta individual de ahorro, pero como lo marca la Ley, en el caso de que reingrese a trabajar, podrá incrementar su renta vitalicia, al respecto el artículo 196 de la Ley del Seguro Social señala:

Artículo 196.- el asegurado que goce de una pensión de cesantía en edad avanzada o vejez, cuando reingrese al régimen obligatorio, no efectuará las

cotizaciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 25 de esta Ley, ni los de los seguros de invalidez y vida.

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

Es decir, que dejará de cotizar para efectos de cubrir las prestaciones del seguro de enfermedades, de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, ni los de los seguros de invalidez y vida pudiendo incrementar su pensión por cesantía.

Estos dos tipos de seguros vistos anteriormente, tienen mucha similitud, ya que de acuerdo a lo dispuesto por la LSS, considero que lo único que varía uno de otro, es la edad, puesto que como lo analizamos, el seguro de vejez para que se otorgue, es necesario que el trabajador tenga sesenta y cinco años de edad a diferencia del seguro de cesantía en edad avanzada, que requiere la edad de sesenta años .

Sería importante que a través del Congreso se redujeran las edades, pudiendo ser para obtener la pensión por cesantía en edad avanzada los 55 años y para obtener la pensión por vejez a la edad de 60 años, ya que como se señaló cabe la posibilidad de seguir laborando quien pueda y así lo considere necesario.

3.3 DEL RETIRO

Por Retiro, debemos entender a aquella acción de retirar, que significa apartar, quitar, separar; dejar de prestar servicio activo en una profesión.⁶¹

⁶¹ Pequeño Larousse. Op. Cit. Pág. 880.

Una vez visto lo anterior, entendemos que el retiro en cuestión laboral es la separación del trabajador por causas personales a su fuente de trabajo, la LSS, si bien no indica como tal el retiro: para efecto de las pensiones, si lo describe en otros términos tal y como establece el artículo 158 al señalar que:

"Artículo 158. El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares."

En consecuencia, todo aquel trabajador que cuente con una cantidad suficiente en su cuenta individual, podrá retirarse de su actividad laboral y pensionarse antes de los 60 años

Es necesario mencionar, que algunos tratadistas señalan que "no existe en cuanto tal el seguro de retiro"⁶² ya que no prevé ninguna contingencia.

En mi opinión, que el seguro de retiro suele emplearse como una prestación basándose en sus aportaciones, toda vez, que el trabajador por medio de las AFORES y/o SIAFORES, va a invertir su dinero en una cuenta de ahorro individual, con la cual va ir incrementando sus recursos generados durante su actividad laboral, con la finalidad de que el día que se encuentre en posibilidades de solicitar su retiro, lo haga sin mayor problema y con los mejores rendimientos obtenidos durante ese periodo laboral, este ramo prevé contingencias, mismas que no están especificadas y son aquellas razones que tiene cada trabajador para solicitar su pensión por retiro.

3.3.1 REQUISITOS

Los requisitos que se necesitan cubrir para efectos de que proceda este seguro, se desprenden del artículo 158 de la multicitada Ley, siendo los siguientes:

⁶² SÁNCHEZ Barrio, Armando et. al. Op. Cit., pág. 416

1. Que la pensión a que tenga derecho en el momento de retiro sea superior al treinta por ciento respecto de la pensión garantizada; y
2. Que el trabajador haya cubierto la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

En consecuencia, un trabajador tendrá derecho a contratar su pensión una vez que cubra la prima de seguro de sobrevivencia, que es aquella que establece la fracción VI del artículo 159 de la Ley antes mencionada y que señala lo siguiente:

Artículo 159. para efectos de esta Ley se entenderá por:

.....

Seguro de Sobrevivencia, aquel que se contrata por los pensionados, con cargo a los recursos de la suma asegurada adicionada a la cuenta individual a favor de sus beneficiarios, para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones;

Entendiéndose que el pago de este seguro de sobrevivencia, da derecho a gozar de las prestaciones a que tienen derecho los familiares de pensionados por cesantía en edad avanzada o vejez.

3.3.2 PRESTACIONES

Las prestaciones a que tiene derecho aquel trabajador que se pensiona por medio de retiro, es una pensión que no puede ser inferior al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (pensión garantizada) más 30%, además de las mismas que tienen los pensionados por cesantía en edad avanzada o vejez, consistentes en asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial las cuales se puntualizaron en los puntos que anteceden.

En mi opinión, este seguro de retiro es más bien un ahorro por aportación que realiza el trabajador, con la finalidad de poder cesar su actividad laboral, sin tener que esperarse a cumplir los sesenta años de edad o en su defecto los sesenta y cinco años; y así estar en posibilidades de obtener una pensión la cual se fije de acuerdo al salario del trabajador, misma que le permita vivir durante los años de vida que le quedan, sin que sea un menoscabo en su economía, además de contar con los servicios médicos y asistenciales que prevé para tal efecto la ley.

CAPÍTULO CUARTO

APORTACIONES QUE INTEGRAN EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

4. APORTACIONES QUE INTEGRAN EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, se integra como se ha venido señalando, de forma tripartita; ya que intervienen el Estado, los trabajadores y patrones, para lo cual la ley expresamente señala porcentajes que deberán integrar cada uno de los señalados y que se mencionaran en este Capítulo.

4.1 INTEGRACIÓN DE LAS APORTACIONES DEL SEGURO DEL RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ.

Las aportaciones que deberá efectuar un trabajador para el fondo de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez es el 1.125% sobre el SBC, mismo que contempla el artículo 168 de la señalada LSS, exceptuándose de dicha aportación aquellos trabajadores que perciban el salario

Al igual que los trabajadores los patrones deberán aportar para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el 2% para el ramo del retiro que se refiere la fracción I del artículo 168 de la LSS y el 3.150% correspondiente al fondo de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, pero para el caso de que el trabajador a su servicio únicamente perciba el salario mínimo, el patrón está obligado a aportar el porcentaje correspondiente que debiera cubrir el trabajador.

Es importante señalar que observándose por el lado de los trabajadores, las aportaciones que se señalaron realmente no resuelven las necesidades de seguridad social en el aspecto de crear un fondo para su pensión en el momento

de pensionarse, ya sea por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez.

Por otro lado se puede señalar que dada la situación económica del país tal porcentaje se puede catalogar como alto para los patrones, por lo que estos buscan mecanismos para pagar menos o no pagar.

Lo que corresponde a las aportaciones que tiene que efectuar el Gobierno Federal en esta materia, es el 0.125% del salario ya mencionado del trabajador, por concepto de cesantía en edad avanzada, además del 5.5% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por concepto de cuota social, misma que será abonada a la cuenta individual de cada trabajador.

De lo anterior podemos resumir que el Estado efectúa una aportación a escala nacional demasiado alto.

4.2 MOTIVOS QUE SE PRESENTAN EN LA OMISIÓN DE LAS APORTACIONES POR PARTE DE LOS PATRONES.

Como se ha mencionado el trabajador dependerá de las aportaciones en su cuenta individual para contar con una pensión decorosa, en cuanto más aporte, más dinero obtendrá y en cuanto menos aporte, menos dinero.

Hay que recordar que las aportaciones no las efectúa directamente el trabajador a su cuenta individual, ya que quien lo hace es su patrón a través de la captura de un disquete mediante un programa que creó el IMSS denominado Sistema Único de Autodeterminación (SUA), el cual contiene los importes a cubrir por cada trabajador, por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, tomando en cuenta el salario de cada trabajador, días trabajados, incapacidades, cuenta individual y datos personales; o bien presentando ante las Instituciones bancarias, la

denominada cédula de determinación, donde aparecen los trabajadores a su cargo, así como los importes que deberá de pagar por cada uno, ésta cédula la emite el mismo Instituto en conjunto con el INFONAVIT la cual es notificada por personal del IMSS durante los primeros días siguientes al bimestre a pagar, siendo más específicos esta cédula es notificada para que los patrones paguen a más tardar el día 17 del mes siguiente al periodo bimestral que se paga y para el caso de que este sea día inhábil, se pagará el día hábil siguiente.

Una vez que el patrón efectúa el pago a través de la Institución de Crédito (Banco), esta lo deberá enviar a las AFORES, es decir, al trabajador se le efectúa el descuento correspondiente por la empresa para enterarlo.

Sin embargo, existen motivos diversos por los cuales no siempre se lleva a cabo que los patrones enteren dichas aportaciones de seguridad social, para lo cual podemos señalar dos factores muy importantes, uno de carácter Económico y el otro de carácter Doloso:

a) En cuanto al factor Económico, en esta circunstancia, lo que influye es la actual situación económica del país, si tomamos en cuenta que el desempleo cada vez va en aumento, en consecuencia las empresas efectúan ajustes económicos para seguir subsistiendo y producir, manteniendo fuentes de empleo, pero aún así, existen problemas financieros por los cuales van desarrollando mecanismos propios para sortear los gastos que tienen, dándose a la tarea de erogar lo menos posible, dentro de esto es pagar o evadir impuestos así como gastos, sin observar a veces consecuencias, con la esperanza que den resultados las medidas adoptadas y llegue la estabilidad económica a sus empresas.

La situación económica ha orillado a algunos patrones a evadir sus obligaciones en materia de aportaciones de seguridad social y en consecuencia al pago de las mismas, es importante señalar que existe un procedimiento que señala la misma ley para requerir a los morosos de pago y que veremos en el punto que

precede, pero aun así el IMSS en algunas ocasiones se ve imposibilitado para requerir y por tal motivo es que se dan convenios prácticamente verbales con el Instituto, señalamos que prácticamente verbales porque no existen bases para poder efectuar un convenio y pagar en parcialidades por dichos adeudos, lo único que hace el Instituto es que se pone de acuerdo con aquel patrón que quiera pagar y conjuntamente establecerán un programa de pagos para que esto sea poco a poco.

Es de reconocer que existen patrones que pagan oportunamente las aportaciones, otros que aunque no oportunamente finalmente pagan y algunos otros que definitivamente no pagan.

b) En cuanto a la manera dolosa, podemos señalar aquí que los patrones omiten enterar las aportaciones sin importar el factor económico, que primeramente pudo haber influido para no pagar, pero que después de un tiempo, mañosamente no efectúan las aportaciones o si las efectúan no las hacen como debe ser ya que lo que pretenden es evadir dicho pago ya sea parcial o totalmente, presentándose que, efectúan un pago mínimo respecto del periodo a cubrir, donde el sistema automáticamente lo da por pagado y con posterioridad en algunos meses e incluso años el mismo sistema arroja la diferencia, donde aparece la cantidad que dejaron de pagar,.

4.3.- LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN POR PARTE DEL IMSS PARA RECAUDAR LAS OMISIONES DE LOS PATRONES.

La LSS funda en el artículo 167 que los patrones están obligados a enterar al Instituto las cuotas obrero patronales del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, pero para el caso de que estos no lo hagan en los plazos establecidos, el IMSS, aplicará el denominado Procedimiento Administrativo de Ejecución, a que se refiere la misma ley, toda vez que estos atrasos se convierten en

créditos fiscales como los señala el artículo 287 con relación al 291 ambos de la Ley del Seguro Social, mismos que a la letra dicen lo siguiente:

"Artículo 287.- Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas por esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes tienen el carácter de crédito fiscal."

"Artículo 291.- el procedimiento Administrativo de Ejecución, para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 287 de esta Ley, que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto, se aplicará por este con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables, a través de sus unidades administrativas facultadas al efecto."

Es decir, en el primero de los mencionados señala que aquellos créditos que tenga derecho a exigir tiene el carácter de crédito fiscal, por otra parte el segundo nos remite al Código Fiscal de la Federación, que en su Capítulo III contempla el Procedimiento Administrativo de Ejecución, el mismo regirá el procedimiento que aplicará el personal que designe el Instituto para la recuperación de los créditos que no hubieren sido cubiertos por los patrones.

Este procedimiento a que hace mención el CFF, establece los lineamientos legales para la recuperación de los créditos fiscales, mismos que serán recuperados por las autoridades fiscales, como lo es IMSS, y específicamente, el capítulo III del Código que se mencionó, indica el procedimiento para hacer efectivo un crédito fiscal, que es el que utiliza el personal del mismo Instituto el cual podemos dividir en tres etapas, siendo estas el embargo, la intervención y el remate.

1.-El Embargo.

El Embargo lo define el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía como "medida cautelar adaptada por el órgano jurisdiccional para

asegurar el resultado de un proceso y que recaer sobre determinados bienes cuya disponibilidad se impide”⁵⁵,

Este lo contempla el Código antes referido en los artículos 151 al 163, los cuales señalan:

Que un ejecutor que será designado por el Jefe de la Oficina exactora, exigirá el pago al deudor y para el caso de que este no cubra o acredite el pago, embargará bienes suficientes para en su caso rematarlos, enajenarlos o adjudicarlos a favor del Fisco Federal, o embargar la negociación para mediante la intervención de ella, obtener los ingresos necesarios para cubrir los créditos adeudados por los patrones.

Los depositarios de los bienes que se embarguen por este procedimiento serán designados por los jefes de las oficinas ejecutoras.

Al efectuar el embargo el ejecutor designado, se tendrá que seguir el orden que para tal efecto el CFF aludido señala, siendo que primeramente será dinero, metales y depósitos bancarios, acciones, cupones, en general créditos de inmediato cobro, bienes mueble y por último bienes inmuebles.

En lo referente al embargo de los depósitos bancarios, la autoridad que lo haya ordenado, girará oficio a los bancos para que las cuentas se inmovilicen y hasta en tanto quede firme el crédito requerido podrá disponer de cantidad alguna, pudiendo el patrón ofrecer otro medio de garantía que establece la ley, como es la prenda, hipoteca, fianza, un obligado solidario o el embargo en la vía administrativa, este último consistirá en ofrecer bienes que garanticen el interés fiscal.

Por otro lado la persona con la que se entienda la diligencia tendrá el derecho de señalar los bienes sujetos a traba, pero para el caso de que este no lo hiciera o no

⁵⁵ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Op Cit. pág 340

siguiera el orden antes mencionado o señalare bienes fuera de la suscripción de la oficina, que reporten algún gravamen o de fácil descomposición, quien designará lo será el ejecutor.

Además este procedimiento precisa los bienes que no pueden ser embargados, que dentro de estos podemos señalar el lecho cotidiano, muebles de uso indispensable del deudor y sus familiares, libros, útiles y mobiliarios indispensables para ejercer una profesión, maquinaria que de igual forma sea indispensable para las negociaciones, entre los más importantes, así como bienes embargados con anterioridad.

Para el caso de que el deudor o cualquier otra persona, se opusiera a que se efectúe la diligencia de embargo, el ejecutor podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública y en el supuesto de que no abrieran las puertas de la negociación, el jefe de la oficina podrá ordenar el rompimiento o forzamiento de cerraduras.

2.- La Intervención,

En derecho administrativo se define a la Intervención como "un medio de control de tipo represivo que, además, puede ser sustitutivo, lo cual ocurrirá cuando el funcionario interventor reemplazará al funcionario titular del órgano intervenido"⁵⁶

Esta es una acción por parte de autoridad, que contempla el referido Código Fiscal en los artículos 164 al 172, y esta consiste en que cuando el acreedor fiscal embargue negociaciones, el depositario tendrá el carácter de Interventor, con cargo a la Caja o de administrador.

Por lo que respecta a la función que debe desempeñar el interventor con cargo a la caja, consiste en que una vez que ha separado las cantidades que por concepto de salarios debe pagar la negociación, tendrá que retirar de la misma el 10% para la

⁵⁶ CARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico, Tomo II Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1986, pág. 340

aplicación de los créditos fiscales que adeuda, existiendo créditos preferentes, siendo que primeramente se aplicará a cubrir los gastos de ejecución, posteriormente los accesorios de seguridad social, las aportaciones de seguridad social y por último los accesorios y demás contribuciones.

De lo anterior observamos que los créditos de seguridad social son preferentes sobre cualquier otro crédito.

Cuanto el interventor con cargo a la caja, detecte irregularidades en el manejo de la negociación, dictará medidas necesarias para proteger los intereses, pero si las medidas que dictara no fueran acatadas, el Jefe de la Oficina ordenará el cese de la intervención con cargo a la caja y se convertirá en administración.

El interventor administrador gozará de todas las facultades con que cuenta el administrador de la sociedad, con poderes para pleitos, cobranza, actos de administración y actos de dominio, misma intervención que se deberá registrar en el Registro Público de la localidad.

La intervención terminará cuando el crédito o los créditos que dieron origen se hayan cubierto o una vez que se enajene la negociación, dándose este último caso cuando por medio del interventor administrador no recupere las cantidades del 8% mensual de la deuda de los créditos.

Esto último en la practica no siempre se lleva al pie de la letra por la flexibilidad que otorgan en algunos casos las autoridades fiscales, que en ocasiones es conveniente en cuanto a que, cuando no se cumplan los porcentajes de recaudación se tengan que enajenar las negociaciones, ya que si realmente se apegaran al Código terminarían con muchas empresas que presentan altibajos económicos malos y que se revierten en ocasiones cumpliendo con sus adeudos, es decir se les da un margen mayor y es así como pueden salir de sus deudas.

3.-El remate,

El Diccionario Jurídico antes mencionado define al Remate como "el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación",⁵⁷ a la cual hay que agregar que estos actos previamente se establecen en la ley como un procedimiento a seguir.

En los artículos 173 al 196-B del CFF, indica que el procedimiento de remate iniciará con un avalúo de los bienes embargados, mismo que haya quedado firme y que será el precio base de dicho remate.

Una vez lo anterior, se efectuará una convocatoria, la cual se fijará en lugar visible y usual de la oficina exactora, por la que aquellas personas que tengan interés en intervenir en el remate, tendrán que efectuar una postura que, para que sea legal tendrá que ser no menos de las dos terceras partes del valor que se señaló como base y además presentar un certificado de 10% del valor fijado.

Para el caso de que el bien no hubiese sido adjudicado en la primera almoneda, se efectuará una segunda almoneda y la base para esta será deduciendo un 20% de la señalada para la primera, y si tampoco se rematara el bien, entonces, se considerará que el bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, por lo cual la autoridad lo aceptará como dación en pago, para que este a su vez pueda enajenarlo o donarlo.

Es importante mencionar que cuando se da la dación en pago y los créditos son por motivo de las aportaciones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, existe un problema, ya que quien lleva a cabo tal procedimiento lo es el IMSS, entonces los bienes pasan a dicho Instituto y si en caso extremo no los pueda vender fuera de remate para cubrir el adeudo, entonces se quedará con ellos,

⁵⁷ Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VII Op. Cit. pág.423

siendo que este Instituto no es el legítimo acreedor de dichos créditos y si se beneficiaría, siendo omisas las leyes respectivas que hacer en tales casos.

Es importante señalar que mencionamos que cuando quede firme el avalúo iniciará este procedimiento de remate, lo anterior por que en algunos casos existen controversia en cuanto el avalúo que se le da a los bienes, misma que tendrá que resolverse por resolución de autoridad fiscal.

4.4 EL IMSS COMO OBSTÁCULO PARA LA RECAUDACIÓN DE LAS APORTACIONES OMITIDAS POR LOS PATRONES.

Como ha quedado de manifiesto en los puntos anteriores el IMSS, a través de sus ejecutores, es la entidad fiscal encargada de recaudar las aportaciones que adeudan los patrones por concepto del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y para el caso de que no cubran, embargará bienes mismos que se rematarán o en su defecto para que en caso de que se embargue la negociación, esta se intervendrá para recuperar dichas aportaciones, hasta aquí podríamos decir que existen los medios legales con leyes perfectas así como drásticas, necesarias para que los trabajadores cuenten con sus aportaciones en las cuentas individuales, pero en la realidad no es así, como lo veremos mas adelante.

En primer término como ha quedado asentado, el IMSS por conducto de su oficina exactora, requerirá de pago a los patrones morosos, pero para esto deberá basarse en los datos que para tal efecto cuente, así es importante observar lo que establece el artículo 39-A de la Ley del Seguro Social que a la letra dice:

"Artículo 39-A. Sin perjuicio de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, el Instituto en apoyo a los patrones, podrá entregar una propuesta de cédula de determinación, elaborada con los datos con que cuente de los movimientos afiliatorios comunicados al Instituto por los propios patrones y, en su caso, por sus trabajadores en los términos de la presente Ley."

La propuesta a que se refiere el párrafo anterior podrá ser entregada por el Instituto en documento impreso, o bien, previa solicitud por escrito del patrón o su representante legal, en medios magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza.

....”

Dicho numeral refiere que el IMSS emitirá una cédula de determinación, en la que contará con los datos de los movimientos afiliatorios de cada patrón y que además se entregarán a estos por alguno de los diversos medios que menciona.

Las cédulas de determinación por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que emite el IMSS, son documentos en los cuales contienen los datos de las empresas, de sus trabajadores, de sus salarios, de sus días laborados de los descuentos y lo más importante las aportaciones que por tal concepto debe pagar el patrón, mismas que deben estar debidamente fundadas, motivadas y emitidas por autoridad competente,

Estas cédulas se notifican a los patrones por los notificadores del IMSS, o por vía electrónica y para efectuar esta diligencia se tendrán que seguir requisitos de legalidad.

Una vez señalado lo anterior podemos mencionar que las causas más importantes que existen para que los patrones no cubran sus aportaciones son:

1.-Utilizando medios de defensa que establecen tanto la Ley del Seguro Social, como el Código Fiscal de la Federación.

En estos casos cuando las empresas se ven en la situación de que no han enterado las aportaciones correspondientes y en consecuencia se le requiere por conducto del Procedimiento Administrativo de Ejecución, estas pueden hacer uso de los medios de defensa que para tal efecto contempla la LSS, y el CFF, siendo entre

los más importantes el Recurso de Inconformidad que señala el artículo 294 de la mencionada ley, cabe decir que si la cédula de determinación no cumple con las formalidades esenciales de legalidad, esta es combatible y por tal motivo se puede dejar sin efectos el acto que se impugna.

El Recurso de Inconformidad es un medio de defensa que se lleva a cabo ante el propio Instituto, el cual es utilizado por los patrones cuando consideran que al IMSS no le asiste la razón.

Cuando el IMSS requiere el importe de las aportaciones omitidas a las empresas, se basa en los datos que contienen las cédulas de determinación, datos que mañosamente desconocen las empresas y más aún desconocen dichas cédulas, argumentando que nunca fueron notificadas; por lo tanto el IMSS se obliga a demostrar tanto que la notificó, como que los datos que contienen éstas son correctos, situación que no siempre puede acreditar.

Hay que recordar que el personal del IMSS desarrolla diferentes funciones laborales, pero que como en todos los empleos existen deficiencias, mismas que pueden traer consecuencias muy graves y, desde mi punto de vista, el IMSS las tiene, respaldándose con un sindicalismo irresponsable, por lo que en este caso en específico se perjudica a los trabajadores, ya que precisamente lo que necesitan los patrones son errores que cometa el personal del Instituto en mención para hacerlo valer en su medio de defensa.

Entre los errores más comunes que comete el Instituto a través de su personal son que las denominadas cedulas no tienen firma autógrafa, requisito indispensable que señala el Código para que tenga validez un acto de autoridad y que el patrón al acudir al recurso de Inconformidad, hace valer dicha anomalía y por lo tanto se decreta la nulidad del acto impugnado para que se subsane tal deficiencia.

Normalmente el personal del IMSS al momento de notificar las denominadas cédulas de liquidación, no levantan una acta circunstanciada de la constancia de notificación, encontrándose otro error que se puede contemplar como vicio ya que es una regla general entre los notificadores no levantar el acta que se menciona al momento de efectuar la diligencia de notificación; error que se hace valer en el mencionado medio de defensa.

Hasta aquí hemos mencionado el recurso de Inconformidad como medio de defensa, pero también lo es el Juicio de Nulidad, que consiste en que los patrones pretenden que se decrete la nulidad del acto emitido por el IMSS, es decir que una vez que el Instituto emita un acto que a decir del patrón no está apegado a derecho, este podrá recurrir indistintamente ante el Instituto por medio del recurso de inconformidad o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que se decrete la nulidad del acto impugnado.

Las empresas hacen valer estos medios de defensa para conseguir el tiempo necesario para cubrir sus adeudos o definitivamente no pagar, ya que en ocasiones los juicios tardan demasiado que da la oportunidad a las empresas a cambiarse, desaparecer o desafortunadamente quiebran y así es que no cubren las aportaciones que nos ocupan.

El Tribunal antes mencionado al momento de emitir su resolución puede ser en diferentes sentidos y estas pueden ser que:

- a) **Confirme el acto impugnado**, en dicha resolución se le da la razón a la Autoridad y en el caso que nos ocupa al Instituto, ya que el patrón no demostró que la autoridad hubiera actuado ilegalmente;
- b) **Declare la Nulidad para efectos**, que consiste que efectivamente el patrón demostró errores los cuales el Instituto debe subsanar y emitir nuevamente el acto reclamado subsanando los errores que se le hicieron valer; o

- c) **Declare la Nulidad lisa y llana**, en la cual le da la razón al patrón y el Instituto ya no podrá requerir de ninguna forma los créditos combatidos.

Así observamos que legalmente los trabajadores dependen de la defensa que haga el Instituto en los procedimientos jurídicos, pero bastará un error en dicha defensa para que el trabajador se quede sin sus aportaciones y tenga problemas al momento de solicitar una pensión, ya que hay que recordar que la pensión dependerá de su cuenta individual.

2.-La solicitud de la prescripción y la caducidad.

Otro aspecto muy importante a señalar es que el Instituto tiene un término legal para llevar a cabo el requerimiento de pago a las empresas deudoras y éste lo establece el artículo 298 de la LSS al interpretarse a *contrario sensu*, mismo que señala que “la obligación de enterar las cuotas y los capitales constitutivos, prescribirá a los cinco años de la fecha de su exigibilidad”, y si en ese tiempo no lo hace, entonces, al patrón no se le puede obligar a que cubra con las cuotas que nos ocupan, saliendo nuevamente perjudicado el trabajador.

La solicitud de prescripción se tendrá que hacer valer ante la misma autoridad por petición como lo establece el artículo 67 del CFF.

3.-La irresponsabilidad del IMSS para requerir las cuotas por el concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El IMSS cuenta con un sistema computarizado en el cual se puede detectar la situación de cada empresa en cuanto a sus adeudos, tanto de cuotas del seguro social como de cuotas por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, además de que de manera automatizada se emiten los mandamientos de requerimiento de pago para las empresas que no cubrieron sus cuotas antes mencionadas, pero con la diferencia que las cuotas del seguro social las emite

inmediatamente que no se pagó, a diferencia de las del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que estas tardan demasiado y pareciera que no le es tan importante, ya que su principal objetivo es cobrar las cuotas que ingresan al Instituto y en segundo término las demás, anteponiendo sus intereses por encima de otros.

Hay que tomar en cuenta que el IMSS actualmente pasa por una crisis financiera y que su interés principal es conseguir dinero para seguir operando, una crisis que se ha ocasionado por el transcurso de los años en una burocracia e intereses de sus dirigentes en complicidad con los trabajadores, teniendo sueldos, prestaciones y pensiones elevadísimas a costa de los trabajadores y patrones que aportan el dinero para cubrir tales gastos, existiendo desabasto en medicamento, materiales de curación, falta de personal en clínicas y hospitales, y que además, cada vez existen más pensionados de dicho Instituto, con condiciones diferentes a sus derecho habientes en cuanto a los tiempos de jubilación como a los montos que por tal concepto se les otorga.

Aunque si bien es cierto que el Gobierno Federal tiene una pensión garantizada para los trabajadores que cumplan con los requisitos para pensionarse y no cuente con las aportaciones necesarias, asumiendo una actitud paternalista, esto no sería necesario con algunos trabajadores que cotizan muy alto al Instituto y por lo tanto sus aportaciones deberían ser bastantes y suficientes para alcanzar una pensión por encima de la garantizada por el Gobierno Federal, y si a este caso en concreto el patrón no cubrió sus aportaciones y por parte del IMSS no existió una adecuada recaudación, observamos que la ley no cumplió con su cometido de proporcionar una seguridad social y una pensión digna; así el gobierno no ayuda al trabajador sino a los patrones morosos y subsana los errores del Instituto, situación que se pudo evitar con el oportuno requerimiento a los patrones morosos, además de que si el gobierno complementa tal fondo lo esta haciendo del erario federal y por lo tanto quien está apoyando a ese patrón moroso e irresponsable y subsanando los errores del Instituto somos todos los contribuyentes que pagamos nuestros impuestos y por lo tanto se ve una inequidad social.

Es por tales motivos que considero que el Instituto es un obstáculo para recaudar los adeudos de los patrones por concepto de cuotas referentes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y que en protección y seguridad social es imperante que exista un ente encargado de la recaudación de estas aportaciones única y exclusivamente para tal fin.

4.5 PROPUESTA “LA NECESIDAD DE SUSTITUIR AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA RECAUDACIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, SUSTITUYÉNDOLO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON SAR)”.

Como se puede observar las inconveniencias son considerables para que el Instituto sea el órgano recaudador de las aportaciones ya que desde mi punto de vista, el Instituto se beneficia con ser el organismo recaudador de cuotas referentes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, ya que al no existir algún otro encargado de recuperar éstas, libremente puede requerir primeramente las aportaciones del seguro social y posteriormente las demás, embargando bienes únicamente por lo que respecta al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sin que además rinda cuentas a nadie al respecto.

Al señalar que nadie puede pedirle cuentas al respecto sobre de los tiempos que tarde en requerir a las empresas, es por que nadie esta facultado legalmente para tal situación, y de igual forma el Instituto legalmente no tiene obligación para rendir cuentas en cuanto a los tiempos de requerimiento, ya que la LSS establece en el párrafo tercero del artículo 291 que las cantidades que se obtengan respecto del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez deberán ser puestas a disposición de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro que lleven las

cuentas individuales de los trabajador, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo, y en el caso de no hacerlo, tendrá que pagar el Instituto recargos y actualización a favor del trabajador, es decir que tiene obligaciones éste una vez que ha hecho efectivo el cobro y no antes.

Es importante señalar que cuando se creó el IMSS las facultades para requerir las cuotas obrero-patronales eran a través del propio Instituto, pero teniendo el adeudo un carácter de ejecutivo, obligando al Instituto a acudir a los tribunales para hacer valer el Juicio Ejecutivo.

Este hecho originó que en 1944, el Congreso de la Unión modificara el artículo 135 de la LSS dándole el carácter al IMSS como organismo fiscal autónomo y se le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la facultad para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y mismo que a la letra decía:

"Artículo 135.- La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizara por conducto de las oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el Pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad entregaran al Instituto las sumas y recargos respectivos."

Así originalmente el procedimiento de ejecución se encomendó a las oficinas Federales de Hacienda, ya que el Instituto contaba únicamente con dinero para

satisfacer las necesidades de sus asegurados y no era posible organizar todo un esquema operativo de una oficina ejecutora.⁵⁸

Pero a través del tiempo se vio el inconveniente de que la SHCP fuera la encargada de requerir los adeudos de los patrones, y para tal situación en la Ley del seguro Social de 1973, estableció en su artículo 268 lo siguiente:

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

Tal reforma se tuvo que dar por necesidad, ya que la SHCP por carga de trabajo o intereses personales no satisfacía las expectativas creadas por el propio Instituto, pensándose además que seguramente primeramente requería sus adeudos y posteriormente los del Seguro Social, como en la actualidad lo hace el IMSS respecto de sus cuotas y las de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, dejando estas últimas en segundo término.

Y a manera de ejemplo podemos decir que en la Ley del INFONAVIT, primeramente se le otorgaron facultades a la SHCP para que recaudara las cuotas para ese Instituto, pero de igual forma en el año de 1999 el propio Instituto empezó a llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución con su propio personal para la recaudación de las cuotas de vivienda, ya que la SHCP no cumplió con su encomienda dejando un rezago enorme.

En consecuencia quien deberá de recaudar las aportaciones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, tiene que ser un ente que requiera

⁵⁸ VILLAGORDOA L. José Manuel. EL Instituto Mexicano del Seguro Social Como Organismo Fiscal Autónomo. IMSS, México 1984.

única y exclusivamente estos adeudos, ya que no tendría otros intereses que anteponer, y en consecuencia se incrementaría el fondo de cada trabajador y en términos generales de todas las Administradoras de Fondos para el Retiro, ya que como se puede observar quién se encarga de administrar ese dinero son las AFORES y por lo tanto si existiera más capital existiría más ahorro e inversión y por lo tanto más rentabilidad del capital, incrementándose las cuentas individuales.

Por lo anterior es de proponerse que se efectuó una reforma consiente y responsable por parte de los legisladores para que se aplique el Procedimiento Administrativo de Ejecución a los patrones morosos que no cumplan con oportunidad las aportaciones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, para lo cual se debe modificar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, creándose una sección que se titule de los Procedimiento (similar al que se establece en la LSS en su artículo 291) y otorgue dicha función de cobro a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Considero que la CONSAR, es la Institución idónea para ejercer esta función, toda vez que como lo establece el artículo 2° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, nos dice que esta Comisión es la encargada de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, a la cual se le facultaría para la recaudación de las aportaciones del Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, así para resolver controversias y recursos legales que interpongan los patrones, además que la CONSAR esta integrada de manera tripartita, y cuenta con representantes de los tres sectores, como son el Estado, los Trabajadores y los Patrones.

Y en cuanto a la información necesaria para llevar a cabo dicha encomienda esta si puede obtenerla de la base de datos con la que cuenta el IMSS como actualmente lo hace el INFONAVIT, aunado a que se actualice el sistema con la finalidad de que las diferencias que han dejado de pagar los patrones se emitan en corto tiempo.

Entonces se tendrán que crear una área contenciosa y una Oficina para Cobros, mismas que se crearían a semejanza de las del IMSS, que a decir verdad son efectivas en cuanto a lo que les conviene, y además es importante señalar que los ejecutores con los que cuenta el Instituto están por contratos por obra y tiempo determinado y que el sueldo que devengan se adquiere mediante los gastos de ejecución que cada uno cobra, en conclusión los ejecutores son autofinanciables y más aún dejan ganancias a dicho Instituto, ya que de los gastos de ejecución sólo una parte es para ellos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La seguridad social tiene en el Cristianismo uno de los antecedente más importantes, ya que sus labores hacia la comunidad lo fue apoyar a los necesitados de una manera solidaria.

SEGUNDA.-La seguridad social en nuestro país, surge como tal a principios del siglo XX por los problemas sociales que existían, sobre todo con la clase obrera, que fueron los que impulsaron a los legisladores a crear normas tendientes a la protección de su integridad, su salud y su vejez.

TERCERA.-Durante años la seguridad social fue estandarte político y bandera de campaña de aquellos que llegaron al poder, ya que en 1929 se estableció en nuestra Constitución Política la necesidad de contar con la Ley del Seguro Social, entrando esta en vigor hasta 1943.

CUARTA.- El IMSS hasta antes de la ley de 1997, era la entidad obligada a proporcionar las pensiones a los trabajadores, ya que estos cotizaban en el instituto para tal concepto, sin embargo el IMSS al administrar ese dinero lo canalizaba a otras áreas, por lo que se vislumbro que a futuro no tendría capital para hacer frente tanto a los pensionados que tiene actualmente, como a los que en unos años tendrían derecho.

QUINTA.- Fue necesario cambiar el sistema de pensiones en México, creándose un nuevo régimen consistente en el ahorro de los trabajadores, así se creo el Sistema de Ahorro para el Retiro el cual consiste en que los trabajadores tendrán una cuenta individual capitalizable que será Administrada por las AFORES, por lo que en cuanto más ahorren éstos gozaran de una mejor pensión al momento de que la requieran,

SEXTA.-En la actualidad los empleados que se quieran pensionar tienen dos opciones a elegir, ya sea la del viejo régimen de pensiones donde el IMSS proporciona la pensión o el nuevo régimen basándose en su cuenta individual del fondo de ahorro para el retiro, que por ser más reciente no cuenta aún con fondos suficientes, y que en la actualidad conviene acogerse al antiguo régimen, señalando que a futuro será un problema si no se cuenta con los fondos necesarios y no se tenga mas que la opción de éste nuevo régimen de pensiones.

SÉPTIMA.-Las aportaciones para el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez son de manera tripartita, a excepción de aquellos trabajadores que ganan el salario mínimo, ya que para estos casos se hará de forma bipartita entre el patrón y el gobierno, siendo el primero de estos el que cubrirá los porcentajes que le corresponden cubrir al trabajador.

OCTAVA.-El Gobierno Federal aporta una gran cantidad a escala nacional para la seguridad social y en específico para el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, ya que si bien lo hace en un pequeño porcentaje, lo efectúa por cada trabajador que este inscrito en el IMSS.

NOVENA.- Actualmente en nuestro país ninguna pensión por cesantía en edad avanzada o vejez es inferior al SMGVDF.

DÉCIMA.-La situación económica del país ha orillado a algunos patrones a evadir las obligaciones que tienen respecto del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, aunque lo hacen de forma temporal algunos, otros lo hacen de forma definitiva.

DÉCIMA PRIMERA.-Existen patrones que de forma dolosa y a toda costa evaden las obligaciones respecto del seguro que se estudia, sin importar la situación económica que tenga, ya que aunque cuente con recursos, de forma intencional no hace las aportaciones que les corresponde.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Código Fiscal de la Federación, contempla un procedimiento denominado Administrativo de Ejecución, el cual se aplica a los patrones morosos para requerirles del pago de los créditos que por concepto del seguro que nos ocupa no hayan cubierto en tiempo, tomando medidas como el embargo, la intervención y el remate, que en cuanto es aplicado, debidamente fundado, motivado y de manera expedita, cumple con el objetivo para el que fue creado.

DÉCIMA TERCERA.- Los patrones de forma dolosa y con la finalidad de no pagar en algunas ocasiones, hacen uso de los medios de defensa que para tal efecto proporcional la LSS y el CFF, siendo estos los más comunes el Recurso de Inconformidad, el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad, donde consiguen que les den la razón y por lo tanto no cubran los adeudos que dejaron de pagar, en ocasiones de manera temporal y otras de manera definitiva, normalmente a consecuencia de errores importantes que comete el personal del IMSS, que a fin de cuentas se enredan en una burocracia y sindicalismo negativos.

DÉCIMA CUARTA.- Se debe establecer a la autoridad recaudadora tiempos legales para que efectúen su diligencia de requerimiento de pago, ya que actualmente el IMSS, lo hace cuando lo desea y únicamente tiene tiempos que lo obligan una vez que a efectuado el requerimiento.

DÉCIMA QUINTA.- Se debe actualizar el Sistema del Único de Autodeterminación, el cual determine las diferencia y las emita mas rapido.

DÉCIMA SEXTA.- Se deben emitir los mandamientos de ejecución con mas prontitud.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Se deben establecer las bases para que los patrones puedan celebrar convenios por los adeudos que por concepto del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez tengan, estableciéndose tiempos y formas.

DÉCIMA OCTAVA- La necesidad de otorgar a la CONSAR atribuciones, con las facultades de requerir, defender, convenir y vigilar las cuotas de las aportaciones que nos ocupa.

DÉCIMA NOVENA.- Tener personal calificado y dedicado al 100% en la CONSAR, teniendo un presidente renumerado y no honorario como actualmente se tiene, ya que por lo mismo tiene otra actividad preponderante que ocupa sus expectativas profesionales,

VIGÉSIMA.- Evitar la burocracia dentro de los empleados que se involucren de cualquier forma en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

1. ALMASA Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. segunda edición, Editorial Tecnos, España 1977, 887 pp.
2. AMEZCUA Ornelas, Norahenid. Las Afores Paso a Paso. tercera edición, Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, México 1997, 301 pp.
3. ARELLANO García, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Editorial Porrúa, México 1999, 444 pp.
4. BLASCO Lahoz, José Francisco. Curso de Seguridad Social. quinta edición, Editorial Tirant lo Blanch, España 1998, 550 pp.
5. BENEJAMO, María Antonieta. Historia del IMSS los Primeros Años 1943-1944. Editorial IMSS, México 1980, 314 pp.
6. BRICEÑO Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano del Seguro Social. Editorial Harla, México, 1987, pp.
7. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo XII, tercera edición. Editorial Porrúa, México 1985.
8. CARRILLO Prieto, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Editorial UNAM, México, 1997, 48 pp.

9. CARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico, Tomo II Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1986, 649 pp.
10. DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. segunda edición, Editorial Ediciones de Palma, Argentina, 1972, 300 pp.
11. HUERTA Maldonado, Miguel. La Ley del Seguro Social y sus Reformas 1943-1994. Tomo I, Tomo II y Tomo III México 1994.
12. LÓPEZ Duran, Rosalio. Metodología Jurídica. Editorial IURE, México 2002, 286 pp.
13. MACIAS Santos, Eduardo. et. al. Sistemas de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional. Editorial Coparmex-Themis, México 1993, 181 pp.
14. PALOMAR, De Miguel. Diccionario para Juristas. Tomo I y Tomo III, Editorial Porrúa, México 2000, 865 pp.
15. Presidencia de la Republica (Secretaria de la Presidencia) en colaboración IMSS. México a través de los Informes Presidenciales. Tomo XIII, Editorial Secretaria de la Presidencia, México, 1976, 217 pp.
16. RODRÍGUEZ Tovar, José Jesús. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Editorial Escuela Libre de Derecho, México, 1989. 344 pp.
17. RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. quinta edición, Editorial Porrúa, México 2001, 550 pp.
18. SALES Sarrapy, Carlos. Reforma al Sistema de Pensiones El Caso México. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México 1997, 39 pp.
19. SÁNCHEZ Barrio, Armando. Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. segunda edición, Editorial SICCO, México 2002, pp.

20. SÁNCHEZ León, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Editorial IMSS, México 1997, 237 pp.
21. SÁNCHEZ Vargas, Gustavo. Orígenes y Evoluciones de la Seguridad Social en México. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México 1963, pp.
22. Secretaria del Trabajo y Previsión Social. La Previsión Social en México. Editorial Cuadernos Laborales, México 1988, 363 pp.
23. TENA Suck, Rafael. et. al. Derecho de la Seguridad Social. segunda edición, Editorial PAC, México 1992, 160 pp.
24. VILLAGORDOA L. José Manuel. EL Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo, IMSS, México 1984, 40 pp.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. decimonovena edición, Editorial Delma, México 2000, 166 pp.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, México 1995, 915 pp.
3. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943. DOF del 19 de Enero de 1943
4. LEY DEL SEGURO SOCIAL. octava edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2003, 142 pp.
5. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. octava edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2003, 82 pp.
6. REGLAMENTO DE LA LEY DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. octava edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2003, 32 pp.
7. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. decimocuarta edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2004, 272 pp.
8. LEY DEL INFONAVIT. octava edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2003, 41 pp.
9. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 24 de noviembre de 1944.
10. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 11 de abril de 1945.
11. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 31 de diciembre de 1947.
12. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 31 de diciembre de 1956.
13. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 31 de diciembre de 1959.
14. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 7 de diciembre de 1963.

15. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1943. DOF 31 de diciembre de 1970.
16. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 23 de diciembre de 1974.
17. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 26 de noviembre de 1979.
18. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 31 de diciembre de 1979.
19. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 19 de diciembre de 1980.
20. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 31 de diciembre de 1981.
21. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 11 de enero de 1982.
22. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 30 de diciembre de 1982.
23. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 28 de diciembre de 1984.
24. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 2 de mayo de 1986.
25. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 4 de enero de 1989.
26. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 27 de diciembre de 1990.
27. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 24 de febrero de 1992.
28. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 29 de junio de 1992.
29. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 20 de julio de 1993.

30. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 1 de junio de 1994.
31. DECRETO DE REFORMA a la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 22 de julio de 1994.

OTRAS FUENTES

- 1.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VII y Tomo VIII Editorial Porrúa, México 1984,
2. El Pequeño Larousse en Color. Editorial Larousse, México 1996, 1792 pp.
3. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. España, 1993, pp.