

I. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

1. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

En la obra *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, se define a la seguridad social como: "...un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio."¹

¹ MACÍAS SANTOS, Eduardo, MORENO PADILLA, Javier, MILANÉS GARCÍA, Salvador, MARTÍNEZ MARTÍNEZ VELASCO, Arturo, HAZAS SÁNCHEZ, Alejandro, *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Ed. Confederación Patronal de la República Mexicana, Instituto de Proposiciones Estratégicas, Themis, México, 1993, p. 1.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

a) *Constitución Federal*

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se vislumbraron los primeros pasos para otorgar derechos a la clase trabajadora, los cuales se consagraron en el artículo 5 de dicho documento, en los términos siguientes:

5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción ó destierro.

Después, al promulgarse la Constitución Federal de 1917, se reivindicaron los derechos laborales, al incorporar novedosas disposiciones en beneficio del trabajador, como son, entre otras, las que contemplan responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la obligación de observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad y la previsión popular.²

Lo anterior deriva de los proyectos que en materia laboral se presentaron en las sesiones del Congreso Constituyente, cuyo contenido sirvió de base para la redacción del artículo 123 constitucional.³

² http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/SG/imss_tiempo/El+Nacimiento.htm

³ *El sistema de pensiones en México...* Op. cit., pp. 8 y 9.

Conforme al *Diario de Debates* de dicho Congreso, al discutirse el referido artículo, el diputado Jesús López Lira preguntó sobre la procedencia de la indemnización en caso de enfermedades profesionales, para lo cual Francisco José Múgica Velásquez, presidente de la Comisión de Constitución, expresó que ésta "...estimaba que eso era cuestión de reglamentación, por lo que las legislaturas de los Estados, al expedir las leyes del trabajo, podrían hacer lo que les gustara sobre tal tema...",⁴ lo anterior en concordancia con el primer párrafo del mismo artículo, el cual otorgaba competencia a los Estados para legislar sobre la materia laboral.⁵

En materia de seguridad social, la fracción XXIX del artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917, quedó como sigue:

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Con posterioridad, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de septiembre de 1929, la

⁴ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006, p. 2470.

⁵ Art. 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo...

referida fracción del artículo 123 constitucional fue modificada para quedar como sigue:

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

El 5 de diciembre de 1960, se publicó el decreto que reformó y adicionó el artículo 123 de la Constitución General de la República, el cual se dividió en dos apartados; en el "A" se conservó el contenido del texto vigente anterior a esa fecha; y en el "B" se incorporaron las normas que regulan las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales, con sus trabajadores y empleados.

Lo anterior muestra que a partir de la Constitución de 1917, ha regido en la vida institucional de México el principio de que la clase trabajadora debe gozar de los beneficios de la seguridad social, es decir, ningún trabajador debe estar desprotegido.⁶

b) Leyes ordinarias

A pesar de que a nivel constitucional no se habían plasmado los diversos aspectos de seguridad social, los primeros antecedentes legislativos en nuestro país relativos a ésta se encuentran en la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado

⁶ Véase *Informes*, Segunda Sala, Séptima Época, Informe 1972, Parte II, p. 86; IUS: 805360.

de México, de 30 de abril de 1904, impulsada por el gobernador de dicha entidad, José Vicente Villada, quien buscó el bienestar de los obreros para protegerlos de accidentes laborales;⁷ también está la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, de 9 de abril de 1906. En 1907, a propuesta de Rodolfo Reyes, se presentó un proyecto de la Ley Minera donde se establecían diversas medidas para proteger a los trabajadores y sus familias para indemnizarlos en caso de un siniestro.⁸ En 1913, se presentaron dos proyectos ante la Cámara de Diputados para reformar la legislación laboral y para 1915, se formuló un proyecto de Ley de Accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.⁹

Ya en vigor la Constitución de 1917, el 12 de agosto de 1925, se expidió la Ley de Pensiones Civiles, la que benefició a los trabajadores al servicio del Estado, quienes comenzaron a recibir servicios y prestaciones por parte del Gobierno Federal relativos a la protección de la salud, a préstamos y a pensiones.¹⁰

En 1926, se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, que protege al personal militar.

En 1938, entró en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el que a su vez fue derogado por uno de igual denominación en 1941.

⁷ <http://www.edomexico.gob.mx/identidad/civica/html/efemerides/mayoseis.html>

⁸ *El sistema de pensiones...* op. cit., p. 7.

⁹ http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS_HIS/Ant_001_2003_12.htm

¹⁰ <http://www.issste.gob.mx/website/comunicados/nosotros/agosto2000/Secre%F3en1925laDirecci%F3nGeneral.html>

A pesar de que a partir de la reforma al artículo 123 constitucional de 6 de septiembre de 1929, se había considerado de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, ésta se publicó hasta el 19 de enero de 1943; en sus artículos iniciales se estableció que la finalidad de la seguridad social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El 12 de marzo de 1973, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley del Seguro Social, la cual fue abrogada mediante decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 21 de diciembre de 1995 por otra de igual denominación, en vigor a partir del 1 de enero de 1997; en ésta ocurre, entre otras cosas, la modificación radical al sistema de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

Por lo que respecta al sector burocrático, en 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante la cual se creó el ISSSTE.¹¹

Derivado de las reformas al artículo 123 del Código Político de nuestro país de 1960, el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, la que derogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

¹¹Op. cit., <http://www.issste.gob.mx>

En 1984 entró en vigor la Ley del ISSSTE, que abrogó a la de 1959, y el 31 de marzo de 2007, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley de este Instituto que establece, entre otras cosas, nuevos esquemas para la administración de los fondos de retiro.

3. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

En México existen principalmente tres instituciones públicas que proveen seguridad social: 1) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, que protege a los trabajadores del sector privado; 2) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), fundado en 1959, enfocado a los trabajadores del sector público; y 3) el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) establecido en 1976, el cual atiende al sector militar.

a) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El IMSS es un organismo público descentralizado¹² con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que en él concurren los sectores público, social y privado,¹³ también tiene la calidad de organismo fiscal autónomo,¹⁴ ya que los artículos 287 y 288 de su ley estable-

¹² Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³ Artículo 5o. de la Ley del Seguro Social.

¹⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, p. 212, tesis 2a. XXXVI/2003; IUS: 184477.

¹⁵ "... recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios de toda la gama de seguros que comprende el régimen obligatorio; percibir los demás recursos que provengan de otras fuentes; determinar los créditos a su favor y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos... determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados..."

cen que el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal por lo que se le otorga la facultad de determinar créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.¹⁵

El IMSS se rige por su ley específica en cuanto a la estructura de su órgano de gobierno y vigilancia, pero respecto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujeta a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,¹⁶ mientras no se oponga a la Ley del Seguro Social.

i) Principales facultades y atribuciones del IMSS

De conformidad con el artículo 251 de su ley, el IMSS tiene, entre otras facultades y atribuciones, las de administrar los ramos de seguros y los de salud para la familia, adicionales y otros, y prestar los servicios de beneficio colectivo señalados por la ley; establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, y centros como los de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales y de seguridad social, todos para el bienestar familiar; difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social; registrar a los patrones y demás sujetos obligados; inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización; recaudar y cobrar las cuotas de los diferentes seguros, los capitales constitutivos, sus accesorios legales, los créditos a su favor y las bases para su liquidación; determinar y hacer efectivo el monto de

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, p. 62, tesis P./J. 18/95; IUS: 200323.

¹⁶ Artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

los capitales constitutivos en los términos de su ley; emitir y notificar las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

ii) Sistemas de aseguramiento

El sistema de aseguramiento del IMSS comprende el régimen obligatorio y el voluntario por los cuales cubre las contingencias y proporciona los servicios que corresponden a cada uno de ellos mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas en su ley y sus reglamentos.

iii) Régimen obligatorio y voluntario

Son sujetos del régimen obligatorio las personas que, de conformidad con los artículos 20¹⁷ y 21¹⁸ de la Ley Federal del Trabajo, presten en forma permanente o eventual a otras, ya sean físicas o morales, un servicio remunerado, personal y subordinado, así como los socios de sociedades cooperativas, y las personas que determine el Ejecutivo Federal a

¹⁷ Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

¹⁸ Artículo 21. Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

través del decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la Ley del Seguro Social y los reglamentos correspondientes.¹⁹

Pueden ser sujetos de aseguramiento voluntario del régimen obligatorio los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.²⁰

El régimen obligatorio cuenta con cinco ramos de seguro que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores, los cuales son: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.²¹

- El seguro de riesgos de trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como la protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado

¹⁹ Artículo 12 de la Ley del Seguro Social.

²⁰ Artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

²¹ Artículo 11 de la Ley del Seguro Social.

para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

- El seguro de enfermedades y maternidad proporciona la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y a su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.
- El seguro de invalidez y vida protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado cuando estos eventos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo; se cubre mediante el otorgamiento de una pensión a aquél o a sus beneficiarios.
- El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, protege para el caso de que el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad, (cesantía) siempre y cuando tenga las semanas de cotización requeridas (1250) y 65 años (vejez), así como la muerte de los pensionados por este seguro.
- El seguro de guarderías y prestaciones sociales otorga al asegurado y a sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la ley, y proporciona a los derechohabientes del IMSS y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, así como contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

El régimen voluntario tiene como finalidad que todas las familias en México tengan derecho a un seguro de salud para sus miembros; para tal fin, se puede celebrar con el IMSS convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.²² Los sujetos amparados por el seguro de salud para la familia son los señalados en el artículo 84²³ de la ley y se sujetan a los requisitos que se indican en el mismo.²⁴ Para tener derecho a este seguro se pagará anualmente una cuota fija establecida, clasificándose los sujetos por el grupo de edad a que pertenezcan, y las cantidades se actualizan en febrero de cada año de acuerdo al incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.²⁵

4. CUOTAS Y APORTACIONES

Las cuotas obrero patronales se denominan así porque el patrón está obligado a retener la cuota del trabajador, junto con la que corresponde al propio patrón; de ahí su denominación genérica. Éstas constituyen sólo la aportación de dos de los tres sectores obligados al pago de la prima; el tercero es el Gobierno Federal, que realiza sus aportaciones en forma independiente al patrón, pero siempre como parte de aquélla, es decir, de la suma que debe percibir el IMSS para la prestación del servicio público que tiene encomendado.²⁶

²² Artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

²³ Tanto del asegurado como del pensionado: la esposa(o) o con quien haya hecho vida marital durante los 5 años anteriores, o con el (la) que haya procreado hijos; los hijos menores de 16 años o cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de 25 años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional; el padre y la madre que vivan en el hogar.

²⁴ Artículo 241 de la Ley del Seguro Social.

²⁵ Artículo 242 de la Ley del Seguro Social.

²⁶ Informe 1989, Parte III, Octava Época, tesis 12, p. 1196; IUS: 812554.

a) Salario base de cotización

El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su labor, con excepción de los conceptos previstos en el artículo 27 de la Ley del IMSS, y se excluyen los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares; el ahorro,²⁷ siempre y cuando no se constituya en forma diversa a la ley o pueda el trabajador retirarlo más de dos veces al año; las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical; las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; las cuotas que conforme a la ley le corresponde cubrir al patrón, como las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y las participaciones en las utilidades de la empresa; la alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores;²⁸ las despensas en especie o en dinero,²⁹ los premios por asistencia y puntualidad,³⁰ las cantidades aportadas para fines sociales;³¹ y el

²⁷ Cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa.

²⁸ Se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal.

²⁹ Siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (si rebasa el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización).

³⁰ Siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización (si rebasa el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización).

³¹ Considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

tiempo extraordinario³² dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo.³³

b) Integración de las primas

i) Seguro de riesgos de trabajo

Las cuotas obrero patronales se determinarán con los salarios base de cotización de los trabajadores, en razón de la mayor o menor peligrosidad del riesgo a que están expuestos los obreros inscritos en el IMSS.³⁴ La siniestralidad se obtiene tomando en cuenta la frecuencia y gravedad de los accidentes y enfermedades de trabajo durante el periodo de un año.³⁵

ii) Seguro de enfermedades y maternidad

Para financiar las prestaciones en especie de este seguro, por cada asegurado se paga mensualmente una cuota diaria patronal equivalente al 13.9% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal, y para aquellos cuyo salario base de cotización sea mayor a 3 veces, se cubre además de la cuota establecida en la fracción anterior, una cuota adicional patronal equivalente al 6% y otra adicional obrera del 2% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y 3 veces el salario mínimo citado. El Gobierno Federal cubre mensualmente una cuota diaria por cada

³² Si rebasa el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización.

³³ Todos los anteriores conceptos, para que se excluyan del salario base de cotización, deben estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón.

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, p. 607, tesis II.1o.PA.3 A; IUS: 204330.

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 1826, tesis I.13o.A.109 A; IUS: 179501.

asegurado, equivalente a 13.9% del referido salario a partir del 1 de julio de 1997; la cantidad inicial que resulte se actualizará cada tres meses de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Las prestaciones en dinero se financian con una cuota del 1% sobre el salario base de cotización, correspondiendo el 70% a los patrones, el 25% a los trabajadores y al Gobierno Federal le corresponde pagar el 5%.

iii) Seguro de invalidez y vida

Los recursos necesarios para sufragar las prestaciones inherentes a este seguro, son cubiertos en forma tripartita; al trabajador le corresponde aportar el 0.625% de su salario base de cotización, al patrón la cantidad que resulte de aplicar el 1.75% al mencionado salario del trabajador y al Estado el 7.143% del total de las cuotas pagadas por el patrón, a menos que por convenio o disposición expresa de la ley se modifique esta última, la cual se cubrirá mensualmente, conforme a lo establecido en los artículos 108 y 146 a 149 de la Ley del Seguro Social.

iv) Seguro de guarderías y prestaciones sociales

El monto de la prima para este seguro es del 1% sobre el salario base de cotización y se cubre íntegramente por los patrones con independencia de que tengan o no trabajadores de los señalados en el artículo 201. Para prestaciones sociales solamente se podrá destinar hasta el 20% de dicho monto; no obstante lo anterior, el IMSS podrá celebrar convenios de

reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.

c) Contenido de la cédula de liquidación

En las cédulas de liquidación de las cuotas obrero patronales, se establece su importe por trabajador en cada rama de seguro, con el fin de determinar la cantidad líquida que debe cubrir el patrón, dependiendo de las incidencias que en las distintas ramas de seguro se hayan tenido durante el bimestre.³⁶

d) Naturaleza jurídica de las cuotas que se enteran al IMSS

Las cuotas al IMSS son contribuciones por la calificación formal que de ellas hace el artículo 2o., fracción II, del Código Fiscal de la Federación,³⁷ además de que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, esto en virtud de que el IMSS fue constituido como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, y después se convirtió en un organismo fiscal autónomo con la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos, por lo que en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997, p. 386, tesis 2a. CXIII/97; IUS: 197510.

³⁷ Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.³⁸

5. SISTEMA DE PENSIONES

La pensión es una prestación económica que forma parte de los beneficios a los que tiene derecho un empleado cuando deja de trabajar y obtiene su jubilación, cuando se cumplen los requisitos y las condiciones marcadas por la Ley del Seguro Social.³⁹

En el sistema de pensiones existen dos modalidades para recibir la pensión:

a) *Renta vitalicia*

Es una pensión o cantidad de dinero que mensualmente la compañía de seguros de su elección, le otorga al pensionado mientras viva. Esta cantidad se ajustará conforme al alza de los precios cada mes de febrero.⁴⁰

b) *Retiros programados*

Esta modalidad consiste en que la Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) elegida por el trabajador, continúa administrando el dinero de la pensión de la cuenta individual, y entrega una pensión económica en forma mensual, hasta agotar el saldo de la cuenta individual.⁴¹

³⁸ *Op. cit.*, tesis P./J. 18/95.

³⁹ ¿Qué es el nuevo sistema de pensiones?, CONDUSEF, Vicepresidencia Técnica, Dirección General de Promoción de la Cultura Financiera, No. 44, noviembre de 2004.

⁴⁰ Artículo 159, fracción IV, de la Ley del Seguro Social.

⁴¹ *Ibid.* fracción V.

El régimen de pensiones distribuye la responsabilidad entre varios entes del sector público y privado, de tal forma que algunos beneficios serán cubiertos directamente por el IMSS y otros por las Afores y aseguradoras, quedando a cargo de las administradoras los siguientes:

i) Pensiones derivadas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuando el asegurado opte por mantener el saldo de la cuenta individual en la Afore y efectuar retiros programados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 157, fracción II, y 164, fracción II, de la Ley del Seguro Social.

ii) Pensiones mínimas garantizadas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, hasta que se agoten los recursos de la cuenta individual, de acuerdo con lo previsto por los artículos 171 y 172 de dicha ley.⁴²

6. SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

Por ser materia de esta publicación, nos referiremos con más precisión a este último ramo.

Derivado del esfuerzo físico que realiza el ser humano al desempeñar diversas actividades, una de las cuales es el trabajo, aunado al transcurso del tiempo, el organismo sufre deterioro paulatino, el cual se puede en muchos casos corregir, pero no desaparece. En razón de lo anterior, se ha

⁴² Véase la ejecutoria dictada en el amparo directo 146/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 1007; IUS: 18898.

desarrollado en materia laboral el concepto de compensar mediante prestaciones dicho menoscabo, y así lograr una sobrevivencia decorosa.⁴³

Mediante este seguro el trabajador cotizante ahorra para su etapa adulta a fin de cubrir los casos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o muerte del asegurado. Con la contratación de dicho seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, a las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la ley.

Se puede definir a este seguro como la prestación en dinero a la que tiene derecho el asegurado(a) cuando queda privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad (para cesantía en edad avanzada) o 65 años (en el caso de vejez), siempre y cuando se reúnan los demás requisitos y condiciones establecidos en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.⁴⁴

Según nuestra legislación los requisitos son:

- Tener 60 años cumplidos para una pensión de cesantía en edad avanzada o 65 años para una de vejez.
- No contar con un trabajo remunerado.
- Tener un mínimo de 1,250 semanas cotizadas para una pensión con la ley de 1997 ó 500 semanas con la de 1973.

⁴³ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Derechos del pensionado y del jubilado*, 2a. ed., UNAM, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2001 (COLECCION NUESTROS DERECHOS), p. 3.

⁴⁴ http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Derechohabientes/PES/CPE/CesantiaoVejez.htm

La pensión jubilatoria constituye un derecho de crédito mediante el cual, a través de una renta, se trata de aminorar la pérdida de un ingreso profesional.⁴⁵ Ésta requiere de dos presupuestos para que se genere el derecho a percibir la pensión, que son: el cumplimiento de una edad y el cese en el trabajo por cuenta ajena.⁴⁶

El otorgamiento de la anterior pensión tiene como finalidad compensar el riesgo del asegurado de que cese su trabajo remunerado de manera involuntaria⁴⁷ debido a su edad, lo que es acorde a las garantías de supervivencia y tranquilidad procuradas en el artículo 123 constitucional.

7. LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

a) Diferencias del anterior sistema con el actual

En el pasado los sistemas de pensiones, tanto del IMSS como del ISSSTE, funcionaron bajo el sistema conocido como de reparto. Es decir, se trataba de sistemas en los cuales las contribuciones de los patrones y los trabajadores para los ramos como el de cesantía en edad avanzada y vejez, que dan derecho a recibir pensiones vitalicias a los trabajadores afiliados y sus familiares, eran entregadas a dichos institutos para su inversión y administración, de tal manera que con cargo

⁴⁵ DE LA VILLA GIL, Luis Enrique (Director), GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio, MERCADER URGINA, Jesús R. (Coordinadores), *Derecho de la seguridad social*, 2a. ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch, 1999 (Tirant lo Blanch. Libros), p. 458.

⁴⁶ LEONÉS SALIDO, José Manuel, *La pensión de jubilación, Jurisprudencia del Tribunal Supremo, práctica forense con casos prácticos*, Ed., Comares (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica), Granada, España, 1996, p. 5.

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 195, tesis 2a./J. 178/2006; IUS: 173822.

a los recursos de las reservas acumuladas con este procedimiento, se pagaran las pensiones correspondientes.⁴⁸

b) Antecedentes legislativos del sistema de ahorro para el retiro respecto a trabajadores no gubernamentales

El 1 de mayo de 1992, se implementa el Sistema de Ahorro para el Retiro como seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en el cual el patrón debe abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia.⁴⁹

El 22 de julio de 1994, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el cual tuvo por objeto establecer la coordinación entre las dependencias, entidades, instituciones de crédito y entidades financieras participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1995 se expidió la Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997 y derogó la anterior publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de marzo de 1973.

El cambio del esquema de pensiones transformó el régimen anterior de "reparto" por un sistema basado en cuentas

⁴⁸ derecho.itam.mx/.../materiales/materiales%20tc/DEI%20CUE10/financiero/AHORRO%20PARA%20EL%20RETIRO3_notas.pdf

⁴⁹ <http://www.consar.gob.mx/consar.shtml>

individuales, capitalizadas y totalmente financiadas. Éste fue diseñado para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, además de ser una herramienta adicional en la consolidación de la economía nacional al contribuir a la expansión del ahorro, al promover el desarrollo dinámico de los mercados financieros y al constituirse como fuente amplia y permanente de capital de largo plazo.

A partir del 1 de julio de 1997, inicia el nuevo esquema de pensiones y nacen las Administradoras de Fondos para el Retiro, conocidas como Afores, encargadas de administrar los recursos de las cuentas individuales, y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefors), quienes invierten los recursos de los trabajadores en instrumentos que, principalmente, preservan su poder adquisitivo.

Se estableció, entre otras cosas, que cada trabajador tendrá una cuenta individual la que podrá traspasar a una administradora diferente una vez por año, y la posibilidad de solicitar estados de cuenta, abrir en el Banco de México una cuenta a nombre del IMSS donde se concentrarían todos los fondos de las cuotas obrero patronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, manteniéndose en dicha cuenta hasta en tanto se lleven a cabo los procesos de individualización necesarios para transferir dichos recursos a las administradoras elegidas por los trabajadores.⁵⁰

La cuenta individual de los trabajadores, además de recibir las aportaciones del seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV),

⁵⁰ Artículo 75 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

tiene dos subcuentas adicionales: la subcuenta de aportaciones voluntarias y la de vivienda. En la primera las aportaciones las puede realizar el patrón y/o el trabajador con el fin de incrementar el monto de los recursos disponibles llegada la edad de retiro; y en la segunda la aportación la realiza solamente el patrón y esta subcuenta es administrada directamente por el Infonavit.⁵¹

Dentro de las ventajas de dicho sistema se encuentra la de que el trabajador participa de manera activa, decidiendo la Afore en la cual desea registrarse, la inversión de sus recursos y la manera en que recibirá su pensión al retirarse; existe equidad entre lo aportado durante la carrera laboral y lo que se recibe al momento de retirarse, esto es, la pensión refleja claramente los salarios percibidos durante toda la etapa productiva del trabajador; éste lleva el control de sus ahorros al recibir los estados de cuenta en su domicilio dos veces al año, además de que las pensiones se incrementan en el mes de febrero de cada año con base en la inflación.

c) Antecedentes legislativos del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores al servicio del Estado

El 27 de marzo de 1992, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se establece, en favor de los trabajadores al servicio de la administración pública federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro, integrándose a esta ley como uno de los ramos de aseguramiento que comprende

⁵¹ <http://www.consar...> op. cit.

el régimen obligatorio de dicho instituto y se establece como un sistema complementario de la pensión que recibirá el trabajador al término de su vida laboral.

Por diverso decreto publicado en el referido medio oficial el 4 de enero de 1993, se reformó la Ley del ISSSTE, y se abrogó el decreto mencionado en el párrafo anterior, estableciéndose en el artículo 4o. transitorio que los trabajadores que no estuvieran sujetos a dicha ley y que se hubieren incorporado voluntariamente a la subcuenta de ahorro para el retiro de dicho sistema, de conformidad con el decreto abrogado, quedarían incorporados al sistema de ahorro para el retiro referido en la fracción XXI que se adicionó al numeral 3o. de la ley.

El 22 de septiembre de 1994, se publicó el Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del ISSSTE, con la finalidad de contar con un instrumento que integre las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, así como los mecanismos, criterios, procedimientos y documentación que deberán observar las dependencias o entidades obligadas a cubrir las aportaciones para abono en dichas cuentas individuales o descuentos para la amortización de créditos para la vivienda; entregar las aportaciones para abono a las cuentas individuales a las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, junto con la información relativa en formularios estándar que permita individualizarlas y facilitar la consulta, por parte de los trabajadores, de las cantidades correspondientes, así como homologar los comprobantes, estructura de comisiones, procedimientos de devolución

de aportaciones y, por último, integrar en un solo documento las disposiciones de carácter general vigentes.

El 23 de mayo de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*, aparece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley Federal de Protección al Consumidor.

El 10 de octubre de 1996, se publicó el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el cual fue abrogado por otro de igual denominación el 30 de abril de 2004.

El 1o. de abril de 2007, entró en vigor la nueva Ley del ISSSTE, en donde se establece el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE,⁵² como órgano público desconcentrado del Instituto, dotado de facultades ejecutivas con competencia funcional propia, el cual podrá recibir e individualizar las cuotas y aportaciones, abrir, operar y administrar las cuentas individuales, e invertir los recursos de éstas, excepto los de la subcuenta del fondo de la vivienda.

d) Generalidades del sistema

Conforme a esta nueva ley, los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho al seguro de retiro, cesantía en edad

⁵² Estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, de conformidad con la normatividad aplicable, y sus empleados estarán sujetos a las responsabilidades y sanciones establecidas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para los funcionarios de las administradoras.

avanzada (60 años y 25 de cotización) y vejez (65 años y 25 de cotización), y su cuenta individual se puede operar por el PENSIONISSSTE o por una administradora que elija libremente el trabajador.⁵³

La mencionada cuenta se integrará por las subcuentas del fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo, además de la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cual es inembargable.⁵⁴

Si el trabajador llega a la edad de 60 años (cesantía) o 65 (vejez) o más, pero no reúne los años de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los necesarios para que opere su pensión.

El trabajador, tanto en este seguro como en el de vejez,⁵⁵ puede optar por una renta vitalicia contratada con una aseguradora o bien mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados.

Respecto del ahorro solidario para el incremento de las pensiones, los trabajadores podrán optar que se les descuenta hasta el 2% de su sueldo básico, para ser acreditado en la subcuenta de ahorro solidario que se abra al efecto en su cuenta individual, y las dependencias y entidades en las que labore estarán obligadas a depositar en ésta \$3.25 por cada

⁵³ Una vez al año, los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual al PENSIONISSSTE o a una administradora diferente a la que opere la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

⁵⁴ Artículos 76 y 83.

⁵⁵ También da derecho a un seguro de salud.

peso ahorrado con un tope máximo del 6.5% del sueldo básico, sin que se consideren como cuotas o aportaciones.

Para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los trabajadores cubrirán una cuota de 6.125% sobre el sueldo básico; las dependencias y entidades aportarán el 2% para retiro, y el 3.175% para el de cesantía en edad avanzada y vejez. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente, por cada trabajador, el equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día 1o. de julio de 1997, actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de la ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al referido índice.⁵⁶

⁵⁶ Artículo 102.