



308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

5

297739

CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO A
LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAGDALENA CABALLERO JIMENEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D. F.

2001



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.

**Para mis padres con
el agradecimiento y el
amor que nacen de mi
corazón.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.	9
CAPITULO I. PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	17
A. Aspectos Generales	17
B. Instituciones de Crédito o Entidades Financieras Autorizadas (ICEFAS).	18
C. Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE)	19
D. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE)	26
E. Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.	36
F. Entidades Receptoras	42
G. Instituciones de Crédito Liquidadoras	43
CAPITULO II AUTORIDADES	45
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Publico	45
B. Banco de México	47
C. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	51
D. Institutos de Seguridad Social	64
1. Instituto Mexicano del Seguro Social	65
2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	66
3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	67
CAPITULO III CUENTA INDIVIDUAL	69
A. Cuenta Individual SAR.	69
B. Cuenta Individual.	72
C. Régimen Financiero de la Cuenta Individual.	75
CAPITULO IV OPERACIONES	77
A. Registro de Trabajadores.	77
B. Recaudación	78
C. Traspasos	82
1. ICEFA-AFORE	82
2. AFORE-AFORE	84
D. Retiros	85
CAPITULO V COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)	87
A. Exposición de motivos.	87
B. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	93
C. Estructura Orgánica de la CONDUSEF.	96
D. Funciones de la CONDUSEF.	101

CAPITULO VI PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE CONDUSEF	110
A. Conciliación	110
1. Figuras Afines	112
a. Mediación	112
b. Proceso Jurisdiccional	112
c. Arbitraje	113
d. Ombudsman	113
B. Aspectos Generales del Procedimiento Conciliatorio ante CONDUSEF	115
C. Desarrollo del Procedimiento Conciliatorio ante CONDUSEF.	120
CAPITULO VII PROBLEMÁTICA PRESENTADA EN EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN MATERIA DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	126
A. Registro en AFORE.	126
1. Registro Involuntario.	126
2. Problemas derivados del Número de Seguridad Social.	131
a. Homonimia	131
b. Duplicidad de Número de Seguridad Social	134
c. Invasión de Número de Seguridad Social.	136
B. Traspasos.	138
1. ICEFA-AFORE.	138
2. AFORE-AFORE.	141
C. Retiros.	144
1. Retiro de Fondos Parciales.	144
a. Por concepto de Ayuda para Gastos de matrimonio.	144
b. Por desempleo.	145
2. Retiro de Fondos Totales.	146
3. Retiro de Fondos por Plan Privado de Pensiones.	148
4. Retiro de Fondos con Negativa de Pensión.	149
5. Retiro de Fondos por Beneficiarios de las Cuentas Individuales SAR.	150
6. Retiro de Fondos por Beneficiarios de las Cuentas Individuales.	151
D. Recaudación	154
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFIA	166
LEGISLACION	168

INTRODUCCION:

Este trabajo esta conformado por ocho partes, la primera de ellas se refiere a los antecedentes de la seguridad social en México, la aparición del sistema de ahorro para el retiro, hasta la actual Ley del Seguro Social, que contempla la creación de las administradoras de fondos para el retiro y las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, continua el Capitulo Primero que se refiere a los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, esencialmente las dos instituciones referidas con anterioridad; las autoridades que intervienen en los sistemas de ahorro para el retiro, con posterioridad se hace una descripción de las operaciones básicas que se llevan a cabo en el sistema de ahorro para el retiro, a saber, registro en administradora de fondos para el retiro, traspasos, recaudación y retiros, es importante mencionar que no son las únicas operaciones, son las que se presentan con mayor frecuencia en el desarrollo de los procedimientos conciliatorios. El siguiente tema se refiere a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, asimismo, hago una descripción sobre el papel que desempeñan estas dos Comisiones en la solución de las controversias o conflictos que se presenten con los participantes del sistema de ahorro para el retiro y las etapas del procedimiento conciliatorio.

En el capitulo de problemática presentada en el procedimiento conciliatorio en materia de sistemas de ahorro para el retiro, es una descripción de los problemas que el trabajador (cuyos nombres han sido modificados al igual que su número de seguridad social), puede tener desde su registro en la administradora de fondos para el retiro hasta el momento que llega a pensionarse, acudirá a que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros le proporcione sus servicios, ésta desahogara la reclamación a través del procedimiento conciliatorio, y el conciliador determinará cuáles son las opciones para resolver la reclamación planteada.

En el desarrollo de este trabajo, tuve dos inconvenientes, el primero es que la mayoría de los libros que se refieren al Sistema de Ahorro para el Retiro, hacen mención a la operación del Sistema, es decir se refieren a procesos ideales, no se ha hecho mención a la problemática que se presenta día con día, existen estadísticas sobre el número de reclamaciones que, en su momento, presentó la Comisión Nacional del Sistema de

Ahorro para el Retiro y actualmente la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, sin embargo, no existe bibliografía que haga mención a la problemática en si. El segundo se refiere a lo basto que es la normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por lo que solo hago mención a las reglas de operación indispensables para que se entienda el problema que planteo.

Con motivo de que desempeño la función de Conciliador en la Dirección de Asuntos de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, función que desempeñe con anterioridad a la publicación del Decreto que le da origen a esta Comisión, en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, es por ello, que este trabajo tiene como objetivo exponer las propuestas de reformas tanto a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, como a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que ayuden a la solución de la problemática que plantean los trabajadores en las operaciones que referí con anterioridad, por otro lado determinar si el procedimiento conciliatorio es el mecanismo idóneo para la solución de los problemas derivados de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Antecedentes de la Seguridad Social en México.

Las primeras manifestaciones de que se tiene registros en materia de seguridad social en nuestro país datan del siglo pasado, específicamente de 1904, año en el cual José Vicente Villada, promulgó una Ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el Estado de México, en ella se establecía el derecho a recibir una indemnización y atención médica por 3 meses para aquellos trabajadores que sufrían de algún infortunio, así como el pago del funeral y quince días de salario a los beneficiarios de los trabajadores que fallecieran como resultado del mismo; fórmula parecida se dio en 1906 en el Estado de Nuevo León bajo la supervisión del General Bernardo Reyes entonces Gobernador de dicho Estado. Por otra parte, en el año de 1907, Rodolfo Reyes presentó un proyecto de Ley Minera mediante el cual se establecían varias medidas tendientes a proteger a los trabajadores y a sus familias, a las que se indemnizaba en caso de que los mineros sufrieran algún siniestro. ¹

Sin embargo, no fue sino hasta el 12 de diciembre de 1912 mediante el decreto expedido por el Presidente Venustiano Carranza, en que podemos vislumbrar una clara preocupación del Estado por mejorar el nivel de vida de los trabajadores, en éste se facultaba al Poder Ejecutivo Federal para expedir leyes tendientes a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, garantizando la igualdad entre los mexicanos durante la Revolución.

Durante el período revolucionario surgieron diversas legislaciones que pretendieron apoyar a los trabajadores, entre estas podemos citar la de Yucatán que tiene la primicia de haber sido el primer Estado de nuestra República que promulgó un Código de Trabajo en 1915.

En el año de 1917 se logró plasmar en nuestra Constitución Política un sistema de seguros sociales para proteger a la clase trabajadora, de tal manera que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional establecía la creación de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, y de accidentes; facultando a los Estados de la Federación para legislar en dicha materia. Como consecuencia lógica, en los años

subsecuentes expidieron sus Leyes del Trabajo los Gobiernos de los Estados de Jalisco, Tamaulipas, Puebla, Campeche, Veracruz, Aguascalientes e Hidalgo.

Un importante antecedente lo encontramos bajo los auspicios del Presidente Álvaro Obregón en 1921, con la elaboración del primer proyecto de una Ley de Seguro Social que sería aplicable en el Distrito Federal, no obstante que ésta no se llegó a promulgar, logró despertar el interés por los derechos sociales de los gobernados.²

Indudablemente en esa década el Gobierno denotaba gran preocupación al tratar de aterrizar los derechos sociales de los trabajadores, de tal manera que en 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro mediante la cual se preveía el derecho de los trabajadores al servicio del Estado para recibir una pensión al cumplir 55 años de edad, siempre y cuando tuvieran 30 años de servicios o hubiesen quedado inhabilitados para trabajar. Asimismo establecía el derecho de los beneficiarios del trabajador a recibir una pensión en caso de muerte.³

En 1926 se publica la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, antecedente de la Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual dio origen al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En el año de 1928, se le encomendó a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo la creación de una Comisión dedicada a la elaboración de capítulo dedicado a la seguridad social a efecto de que se incluyera dentro del Código Federal del Trabajo, sin embargo este proyecto se descarto poco tiempo después, ya que se estimaba que la seguridad social debía legislarse al margen del derecho laboral, por tratarse de materias independientes.⁴

Pero no fue sino hasta el 6 de septiembre de 1929 que el Presidente Portes Gil reformó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, facultándose únicamente al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral y de seguridad social, por lo que las leyes estatales

¹ Eduardo Macías Santos, *El Sistema de Pensiones en México dentro del contexto Internacional.*, (México: Themis, Coparmex e Instituto de Proposiciones estratégicas, A.C.: 1993), p. 7

² Rafael Tena Suck, y Hugo Italo Morales, *Derecho de la Seguridad Social*, (México: Ed. Pac: 1992), p. 8.

³ *Ibid*: pp. 8 y 9.

⁴ Néstor de Buen, *Seguridad Social*, (México: Porrúa: 1995), p. 27.

que legislaban en esas materias quedaron sin efectos. Por otra parte señalaba que: "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", de los que se desprende la obligatoriedad de las aportaciones de seguridad social para fines públicos.⁵

Entre los años de 1932 y 1940 el Gobierno Mexicano fracasó en sus intentos por elaborar una Ley del Seguro Social, ya que por una parte en 1932 el Presidente Pascual Ortiz Rubio renunció a la Presidencia del país dejando inconclusa esta tarea, y por la otra el proyecto de Ley iniciado durante la presidencia del general Abelardo L. Rodríguez y concluido en 1938 por el General Lázaro Cárdenas, fue rechazado por el Congreso alegando que estaba incompleto al no haberse efectuado los estudios técnicos y actuariales necesarios que sustentaran dicha propuesta. La importancia de este proyecto data en que contemplaba la creación de un organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Seguros Sociales que sería financiado por el Gobierno, así como por los patrones y trabajadores; además de proponerse cubrir riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.⁶

Durante el período presidencial del General Manuel Ávila Camacho se retomó esta preocupación por expedir finalmente una Ley del Seguro Social, de tal manera que en 1941 se creó el Departamento de Seguros Sociales a cargo del Secretario de Trabajo y Previsión Social el Lic. Ignacio García Téllez, a efecto de analizar diversas Leyes de Seguridad Social de otros países, lo que concluyó con el surgimiento de un anteproyecto de Ley mejor conocido como "Proyecto García Téllez". Ese mismo año, el Presidente formó una Comisión técnica encargada de redactar un proyecto de Ley del Seguro Social, mismo que redactó basándose completamente en el anteproyecto elaborado por el Departamento de Seguros Sociales, dicha iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión hasta el mes de diciembre de 1942.

Fue así como el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social cuya principal aportación fue la creación del Instituto Mexicano del

⁵Alfredo Murueta Sánchez, *Cien preguntas y respuestas sobre el seguro social*, (México: Ed. Pac: 1992), p. 6.

Seguro Social organismo que se creó con la finalidad de otorgar asistencia médica principalmente a los trabajadores urbanos mexicanos y a sus familias, dicho organismo comenzó de inmediato sus funciones logrando afiliar en dicho año a 137 mil trabajadores.

7

Algunas disposiciones relevantes que siguieron a la publicación de la Ley del Seguro Social son su Reglamento en el mismo año, así como un decreto que daba el carácter de obligación fiscal al pago de las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social publicado al año siguiente.

A partir de 1946 se comenzaron a extender los beneficios otorgados por el Seguro Social a los trabajadores de las minas, a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, a trabajadores de industrias, familiares y trabajadores no asalariados, haciéndose obligatoria la afiliación al régimen de seguridad social respecto de dichos trabajadores. Posteriormente en 1959, se hicieron extensivos los beneficios proporcionados por la Ley al hacerse obligatoria la afiliación de los trabajadores rurales. .

Mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1959 se reformó la Ley del Seguro Social, dicha reforma eliminaba del Instituto Mexicano del Seguro Social las facultades que se le habían otorgado para organizar la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado.

El 24 de abril de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mediante el cual se creó un organismo fiscal autónomo, encargado principalmente de administrar los recursos que aportan los patrones en favor de sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, así como de operar con los mismos un sistema de financiamiento, que permita a los segundos la obtención de un crédito suficiente para adquirir en propiedad una habitación digna.

⁶ Tena Suck e Italo Morales, Op. cit., p. 10.

⁷ Dirección de Afiliación y Cobranza, Coordinación de Afiliación Vigencia "Evolución histórica de los trabajadores asegurados permanentes al IMSS", en *Solidaria*, No. 132, México: IMSS, Septiembre- Octubre 1997, p. 24.

El 12 de marzo de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social, cuya entrada en vigor se fijó el día primero de abril del mismo año. Podemos sintetizar el contenido de esta Ley señalando que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el organismo encargado de organizar y administrar el Seguro Social de los trabajadores del apartado "A" Constitucional. Señala que el Seguro Social comprende un régimen voluntario y uno obligatorio; de tal manera que la ley señalaba el tipo de actividad que debía desempeñar un trabajador para considerar si era sujeto de uno u otro régimen. Las cuotas dentro de este sistema son tripartitas, ya que debían aportar el patrón, el trabajador y el Estado, además establecía una cobertura de riesgos específicos al prever la existencia de los siguientes seguros que otorgaban prestaciones en dinero y en especie: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas.

En 1980 el Congreso de la Unión aprobó modificaciones a la Ley General de Instituciones de Seguros que estaba vigente, a efecto de que se comprendiera dentro de las operaciones de vida a los contratos de seguros que tuvieran como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación y retiro de personas; sin embargo debido a la nacionalización de la banca y a los problemas que se generaron en la relación de las instituciones de crédito con las instituciones de seguros, esta modificación se volvió letra muerta.⁸

En los años subsecuentes la Ley del Seguro Social fue sufriendo algunas modificaciones y adiciones para tratar de modernizarla, pero la reforma más importante ocurrió mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992 y que entró en vigor el primero de mayo del mismo año; mediante el cual se incorporaba al régimen obligatorio de Seguridad Social el seguro de retiro.

Este sistema de seguro de retiro al que se denominó sistema de ahorro para el retiro (SAR) surgió como un sistema complementario de capitalización individual paralelo al entonces vigente sistema de reparto; con éste se pretendía generar ahorro interno en nuestro país y al mismo tiempo mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporalmente o permanentemente por

riesgos o enfermedades de trabajo, o bien, para mejorar la situación económica de sus beneficiarios en caso de que falleciera el afiliado. Cabe destacar que la Ley del Seguro Social no fue la única normatividad que sufrió modificaciones en este rubro, puesto que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores también estaba incluida en este nuevo seguro.⁹

Dicha reforma consistió básicamente en los siguiente: Agrega un nuevo ramo de aseguramiento para el caso de los trabajadores sujetos a la Ley del Seguro Social, consistente en la aportación de una cuota patronal del 2% del salario base del trabajador. Además modifica el régimen de aportaciones patronales al fondo de vivienda, de tal manera que la obligación patronal que establece la Ley Federal del Trabajo para realizar aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda debía cumplirse enterando el 5% del salario base de cotización en instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas. Los patrones debían efectuar el entero respectivo de cuotas y aportaciones en favor de sus trabajadores en instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas quienes a su vez tenían la obligación de recibirlas por orden y cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), asimismo, debían realizar los abonos correspondientes en cuentas individuales que aperturaban en favor de los trabajadores. Dichas cuentas individuales se componían por dos subcuentas, la de retiro donde se cargaba el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador, y la de vivienda donde se depositaba el 5% de dicho salario.

"Así también las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas estaban obligadas a realizar el abono correspondiente de los intereses que generasen las cuentas individuales por ellas operadas y desde luego, estaban facultadas para cobrar las comisiones que implicaba el manejo de las mismas. Por otra parte, dichas instituciones y entidades financieras autorizadas debían depositar los recursos así recibidos en las cuentas que para dicho efecto opera el Banco de México a los institutos de seguridad social referidos, en donde se invertirían en créditos a cargo del Gobierno Federal"¹⁰

⁹Armando Sánchez Barrio, et al., *Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social Régimen Obligatorio*, (México: Ed. SICCO: 1996), p. XX.

⁹ Ver Decretos publicados en el DOF el 24 de febrero y 11 de mayo de 1992.

¹⁰Norberto Treviño García Mazo, *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*, (México: Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social: 1995, Serie estudios) p. 59.

Una vez adoptado este nuevo sistema de ahorro, resultó acuciante regular su operatividad, razón por la cual el día 30 de abril de 1992, se publicaron en el Diario Oficial las Reglas Generales expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Banco de México que tenían dicho cometido. A medida que se comenzaba a desarrollar este nuevo sistema de ahorro, fueron elaborándose diversas reformas, adiciones y modificaciones a las Reglas antes citadas, razón por la cual el 28 de febrero de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público habiendo escuchado la opinión del Banco Central así como de los Institutos de Seguridad Social publicó una compilación de todas las reglas existentes hasta esa fecha con el objeto de facilitar su consulta y por ende su cumplimiento.

Un momento trascendental dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro lo constituye la expedición de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, documento que se publicara en el Diario Oficial el 22 de julio de 1994. Dicho ordenamiento tenía por objeto establecer una coordinación entre las diferentes instituciones y dependencias participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. La mayor aportación de esta Ley la constituye la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de la regulación, control y vigilancia del Sistema de Ahorro para el Retiro, a la que designó con el nombre de Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).¹¹

Lógicamente con la creación de este nuevo organismo resultó necesario reformar mediante decreto diversos artículos de las Leyes del Seguro Social y del INFONAVIT, así como expedir nuevas Reglas Generales para integrar a la CONSAR como autoridad dentro del SAR.¹²

Nuestros legisladores se inspiraron en el modelo previsional Chileno para crear el SAR, lo cual constituyó el primer paso en la creciente preocupación por encontrar un sistema de seguridad social que substituyera al vigente que estaba destinado a sucumbir, debido a que el sistema de reparto constituye una fuerte carga para los afiliados activos quienes

¹¹ Cabe destacar que antes de la Ley para la Coordinación las facultades conferidas a la CONSAR las realizaba directamente la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

terminan financiando las prestaciones de los pensionados, lo anterior aunado a que con el alarmante crecimiento demográfico se hacía prácticamente imposible generar una reserva para el pago de pensiones en el futuro, pues se estima que existirían un mayor número de trabajadores pensionados que de cotizaciones.

Frente a esta creciente problemática, en el mes de marzo de 1995, el IMSS se dio a la tarea de elaborar un documento que más tarde daría a conocer públicamente al que se conoce comúnmente como "Diagnóstico", mediante el cual evidenciaba entre otras severas fallas del sistema la problemática antes descrita.¹³

La nueva ley del Seguro Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, pero no fue sino hasta el primero de julio de 1997 que entró en vigor el nuevo sistema de pensiones.

El 23 de mayo y el 10 de octubre de 1996 se publicaron la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento respectivamente, con el objeto de regular adecuadamente el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes. A partir de esa fecha la CONSAR ha expedido un cuantioso número de disposiciones de carácter general con la finalidad de regular la operatividad del nuevo sistema de ahorro procurando su buen funcionamiento.

Por otra parte, el 6 de enero de 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley del INFONAVIT con lo cual se logró dar forma completamente a este nuevo sistema de ahorro para el retiro.

¹² Las reformas a la Ley del Seguro Social se publicaron en el Diario Oficial de la federación el 23 de agosto de 1994, mientras que las nuevas Reglas Generales sobre el SAR se publicaron el 22 de septiembre del mismo año.

¹³ Armando Sánchez Barrio et. al., *Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social, Régimen Obligatorio*, (México: Ed. Sicco: 1996), p. 3.

CAPITULO I

PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

A. ASPECTOS GENERALES

Con motivo de la publicación de la nueva Ley del Seguro Social el 21 de diciembre de 1995, el sistema de seguridad social de nuestro país, sufrió una gran reforma a fin de garantizar a los derechohabientes la obtención de una pensión digna al final de su vida laboral, para sí mismos o para sus beneficiarios legales.

La reforma entre otras cosas previno el cambio a una régimen de capitalización individual para cada trabajador, que permitiera mayores grados de transparencia en el manejo de los recursos destinados a estos fines. El mecanismo elegido para ello fue el de conceder a cada asegurado el manejo de los recursos que en forma tripartita aportan los patrones, el estado y los propios trabajadores para el financiamiento de la seguridad social.

La administración de estos recursos se confió a sociedades anónimas bajo la organización de operadoras de sociedades de inversión, ello con la finalidad de que dichos recursos obtuvieran mayores grados de rentabilidad.

Además, a fin de garantizar que lo anterior no diese origen a erróneas interpretaciones sobre la responsabilidad del estado en la seguridad social, la Ley del Seguro Social consignó específicamente que la propiedad de dichos recursos correspondería a los trabajadores y por ello es responsabilidad de los mismos decidir sobre el régimen de inversión al que deberán sujetarse los recursos depositados en la cuenta individual.

La nueva configuración de la seguridad social exigió la planeación de un complejo esquema operativo que permitiese garantizar la seguridad jurídica y eficiencia de las operaciones de enlace institucional entre los diversos participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) y los institutos de seguridad social.

Antes de analizar a los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, es necesario precisar que según la Nueva Ley del Seguro Social Comentada, define a los Sistemas de Ahorro para el Retiro, referidos en las reformas a la Ley del Seguro Social de 1973, mismas que fueron publicadas el veinticuatro de mayo de 1992, como "un conjunto de disposiciones legales que obligan al patrón a efectuar depósitos de dinero en cuentas bancarias individualizadas para el retiro y la vivienda, constituidas a favor de cada trabajador a su servicio, quien tiene, entre otros, el derecho a que se le entregue su importe en los supuestos de retiro y que se aplique como pago inicial al crédito de la vivienda que, en su caso, se le otorgue"¹⁴ y de conformidad con el artículo 3° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (en lo sucesivo LSAR), se debe entender como Sistemas de Ahorro para el Retiro a aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complementos de estas, asimismo, el citado numeral considerada participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro a las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, instituciones de seguros, empresas operadoras y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados.¹⁵

B. INSTITUCIONES DE CREDITO O ENTIDADES FINANCIERAS AUTORIZADAS (ICEFAS).

No obstante que la legislación aplicable en materia del sistema de ahorro para el retiro aludía tanto a instituciones de crédito como a entidades financieras autorizadas, en realidad estas segundas nunca llegaron a operar, pese a la reforma del veintidós de julio de 1994 en la que se pretendía establecer los mecanismos de autorización y operación de las sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión cuyo objeto social era el manejo de los recursos de los sistemas de ahorro para el retiro. Lo cual significó que el manejo y operación de las cuentas individuales quedó en la práctica únicamente en manos de instituciones de crédito.

¹⁴ Dirección Jurídica, Coordinación General de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social, *Nueva Ley del Seguro Social Comentada*, (Primera Edición; México: Ed. Promotora Industrial del País: 1998), p 258, Tomo II.

¹⁵ Artículo 3° fracciones IX y X de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las ICEFAS sólo fungen como operadoras de los registros relativos a la cuenta individual SAR de cada trabajador obligándose a rendir informes periódicos ante los trabajadores y a individualizar en los registros relativos a cada una de las subcuentas que integran la cuenta individual SAR los recursos depositados por los patrones.

En ese sentido las obligaciones de las ICEFAS son las siguientes:

1. Llevar la cuenta individual SAR,
2. Identificar y recibir depósitos,
3. Enviar los recursos a una cuenta del Banco de México a nombre de los institutos de seguridad social.
4. Enviar la información al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
5. Entregar a los trabajadores los recursos acumulados en su cuenta individual SAR en tanto cumplan con los supuestos señalados en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En caso de que el patrón incumpla con el entero de las cuotas y aportaciones, la ICEFA no asume ningún tipo de solidaridad.

C. ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES).

Podemos decir que las administradoras de fondos para el retiro (en lo sucesivo AFORES), son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago, intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y de las empresas. La característica fundamental del nuevo sistema de pensiones, es que el ahorro de cada uno de los trabajadores se capitalizara en las AFORES a través de las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro.

Las AFORES se crearon exclusivamente para administrar los fondos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, serán sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, definidas por el artículo 18 de la LSAR como entidades financieras que tendrán como objeto exclusivo abrir y administrar las cuentas individuales de los

trabajadores en que se depositen las cuotas y aportaciones, así como individualizar las aportaciones y los rendimientos correspondientes y colocar los recursos en las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro que administren. Asimismo, proporcionan a los trabajadores la información y estados de cuenta de su cuenta individual y los rendimientos de sus inversiones.¹⁶

Cabe aclarar que las AFORES, en cuanto a patrimonio y personalidad jurídica son totalmente independientes de las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro, las cuales a su vez tendrán su propia personalidad y patrimonio propio.

De lo anterior podemos deducir que las AFORES, son empresas financieras especializadas que se dedican únicamente a:

1. Administrar profesionalmente el ahorro para el retiro que los trabajadores acumulan en su cuenta individual.
2. Administrar las SIEFORES que operen, invirtiendo el dinero de las cuentas individuales en forma segura.

Además las AFORES deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

Por lo que hace a la estructura prevista para su organización y funcionamiento, esta se basa en los siguientes puntos:

1. Se constituirán como sociedades anónimas de capital variable, y deberán utilizar en su denominación o en seguida de ésta, la expresión administradora de fondos para el retiro o su abreviatura "AFORE".
2. Tendrá íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido.

¹⁶ Artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

3. Podrán participar en su capital social, personas físicas y morales extranjeras siempre que no ejerzan funciones de autoridad directamente o a través de interpósita persona.

El capital social de una administradora podrá estar formado de la siguiente forma:

PORCENTAJE ACCIONARIO.	TIPO DE ACCIONES.	SUSCRIPCIÓN.
51% de las acciones	Serie "A"	<ul style="list-style-type: none"> - Personas físicas mexicanas. - Personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y controladas por los mismos.
49%	Serie "B"	<ul style="list-style-type: none"> - Libre suscripción

También pueden crear AFORES las Instituciones filiales del exterior.

4. Serán administradas por un consejo de administración, mismo que se conformará por cinco miembros, quienes deberán cumplir a satisfacción de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (en lo sucesivo CONSAR), los requisitos de solvencia moral y económica, así como capacidad técnica y administrativa.

5. Deberán contar permanentemente con un capital fijo sin derecho retiro, el cual deberá ser por lo menos igual al capital mínimo exigido.

6. La inspección y vigilancia de las administradoras estarán a cargo de la CONSAR.

Bajo la más estricta supervisión de la CONSAR, y con un marco regulatorio propicio para una competencia real que favorezca a los trabajadores cotizantes, las AFORES compiten por los recursos de los trabajadores, quienes tendrán, como propietarios de sus recursos, la libertad de elegir la AFORE que administrará su cuenta individual y que a su criterio les ofrezca los mejores servicios, los mayores rendimientos y los menores costos por el manejo de sus recursos.

En ningún caso o circunstancia las AFORES podrán utilizar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores ni los de las Sociedades de Inversión para cubrir sus gastos de operación, la única fuente de ingresos de las AFORES serán las comisiones por los servicios que presten por la administración de las cuentas individuales. El monto y

demás características de las comisiones que podrán cobrar las AFORES se sujetará a las disposiciones que dicte la CONSAR.

Las AFORES, tienen cuatro características fundamentales:

1. Son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Administran, de manera habitual y profesional, los fondos de pensiones de los trabajadores bajo un esquema de capitalización individual.
3. Cuentan con la autorización de la CONSAR.
4. Sujetan su contabilidad, información, publicidad y sistemas de comercialización a lo dispuesto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y a las disposiciones de carácter general que emita la CONSAR.

Las administradoras, de acuerdo al ya mencionado artículo 18, tendrán como objeto:

“... ”

- I. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por las leyes de seguridad social;
- II. Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
- III. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público;
- IV. Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados;
- V. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;
- VI. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de

seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias;

- VII. En caso de que el trabajador o su beneficiario haya sido señalado por el Instituto Mexicano del Seguro Social como beneficiario de una pensión, la AFORE será responsable de entregar el saldo existente en la cuenta individual de que se trate a la institución de seguros elegida por el trabajador para concederle una renta vitalicia o en su caso para pagar de acuerdo a las disposiciones de la autoridad administrativa, los retiros programados al pensionado;
- VIII. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;
- IX. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;
- X. Los análogos o conexos a los anteriores.¹⁷

Ahora bien, como se mencionó anteriormente las AFORES tienen como objeto administrar las cuentas individuales, esta se compone de tres subcuentas, la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la de vivienda y la de aportaciones voluntarias, subcuentas que estudiaremos posteriormente.

Cabe aclarar que las AFORES también tiene la obligación de administrar los recursos que se acumularon en la cuenta individual SAR, misma que se implemento en términos de lo previsto en la Ley del Seguro Social de 1973.

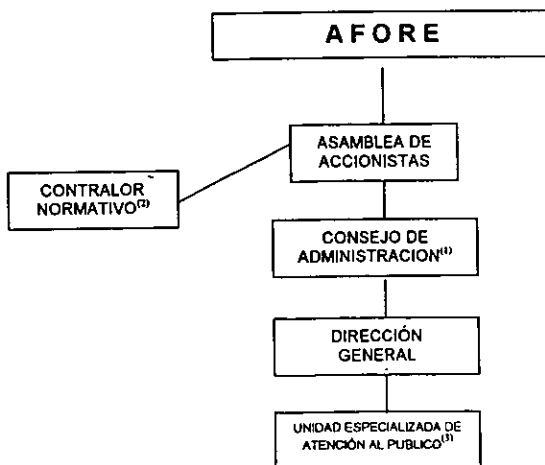
Por lo que toca a la subcuenta de vivienda, la AFORE únicamente recibe la información sobre las cantidades aportadas e informa al trabajador a través de los estados de cuenta que le remite, sin embargo, la administración de esos recursos corresponden al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), organismo que establece qué rendimiento generarán los saldos de la subcuenta de vivienda.

El funcionamiento de las AFORES dentro del Nuevo Sistema de Pensiones ha representado beneficios para los trabajadores, patrones y sociedad y de manera general, se considera pueden ser los siguientes:

¹⁷ Artículo 18 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

TRABAJADORES	PATRONES	SOCIEDAD
Se mantienen las prestaciones sociales que otorga el IMSS .	Mantener la misma forma de afiliación al IMSS.	Fortalecer el ahorro interno.
Se elige libremente a la administradora de acuerdo con los criterios de servicio, costos de las comisiones y los rendimientos.	No presenta varias declaraciones.	Garantizar la viabilidad del IMSS ya que, de continuarse con el viejo sistema de reparto, el Instituto estaría condenado al fracaso.
El trabajador tendrá una cuenta individual.	Disminuir las contribuciones para las empresas que se modernicen e inviertan en la reducción de riesgos laborales.	El gobierno respaldará al IMSS para garantizar el pago de las pensiones actuales.
Obtención rendimientos reales a fin de proteger las pensiones contra la inflación.	Realizar el entero de las cuotas y aportaciones en forma similar a la del SAR.	Se ofrecerá un sistema de pensiones más justo y equitativo.
Contar con un mecanismo de ahorro.	Eliminar la obligación de entregar los estados de cuenta al trabajador.	Mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud
Garantizar la propiedad del trabajador sobre sus fondos y tener la certeza de que no se perderán.	Eliminar los comprobantes de pago bimestrales.	
Conocer el saldo de la cuenta individual en cualquier momento.		

Por otra parte, como toda sociedad anónima las AFORES tienen estructura orgánica que, de manera sencilla e ilustrativa se representa en el siguiente cuadro



(1) El Consejo de Administración. Estará formado por cinco integrantes, dos de ellos deberán ser independientes, cuya designación esta cargo de la Asamblea de Accionistas, aprobados por el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR.

(2) Contralor Normativo. Su designación será por la Asamblea de Accionistas debiéndosele notificar a la CONSAR por conducto del Comité Técnico Consultivo y de Vigilancia de la Comisión.

Su función primordial es vigilar que los funcionarios y empleados de la AFORE cumplan la normatividad externa e interna, además de proponer modificaciones respecto al programa de autorregulación; recibir y analizar informes del comisario y los dictámenes de los auditores externos; presentar a la CONSAR informe mensual del cumplimiento de sus obligaciones así como de cualquier irregularidad; el contralor normativo deberá asistir a las sesiones del Consejo de Administración de las AFORES y SIEFORES y del Comité de Inversión de las SIEFORES, con voz, pero sin voto, adquiriendo responsabilidad en caso de la inobservancia a dichas obligaciones.

Independientemente de lo anterior, las AFORES responderán directamente de la actuación de sus consejeros, directivos, empleados, así como de los actos realizados por los consejeros y directivos de las SIEFORES que administren.

(3) Con el objeto de proteger los intereses de los trabajadores, las AFORES deberán contar dentro de su estructura con una Unidad Especializada para la atención de las consultas, quejas y reclamaciones de los trabajadores y patrones a quienes presten sus servicios, en términos de lo que dispone el artículo 50 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

De conformidad con el artículo 68 de la LSAR, las AFORES tendrán prohibido lo siguiente:

1. Emitir obligaciones.
2. Gravar de cualquier forma su patrimonio.
3. Otorgar garantías o avales.
4. Adquirir valores, salvo acciones de Siefores que operen,

5. Adquirir acciones de otras AFORES salvo autorización de la CONSAR.
6. Obtener préstamos o créditos, con excepción de los expresamente autorizados por la CONSAR.
7. Adquirir el control de empresas.
8. Otras que señalen la LSAR u otras leyes.

Por último, la CONSAR oyendo previamente a la AFORE, revocará la autorización otorgada en los siguientes casos:

1. Si la AFORE incumple reiteradamente con las obligaciones a su cargo establecidas en la LSAR, en otras leyes, reglamentos o en las disposiciones de carácter general que le sean aplicables;
2. Cuando sus sistemas de cómputo no satisfagan o dejen de cumplir con los requisitos establecidos de conformidad con la LSAR y afecten de manera grave, a juicio de la CONSAR, los intereses de los trabajadores;
3. Cuando no entregue la información necesaria para la operación de los sistemas de conformidad con lo previsto en la LSAR, en otras leyes o en las disposiciones de carácter general que le sean aplicables, y afecten de manera grave, a juicio de la Comisión, los intereses de los trabajadores;
4. Si la AFORE no reconociera la competencia de las autoridades mexicanas para supervisarla o no se sujetara a las leyes mexicanas para resolver las controversias en que sea parte;
5. Si se disuelve, quiebra la AFORE o entra en estado de liquidación.

La revocación de la autorización producirá la disolución y la liquidación de la AFORE de que se trate.

D. SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES).

Una Sociedad de Inversión, en sentido amplio, es una institución financiera que obtiene fondos de un vasto número de inversionistas a través de la venta de acciones, de tal manera que cada inversionista es un socio de la sociedad, estos fondos son agrupados

en un fondo bajo la administración profesional, quien adquiere valores y activos financieros para el beneficio de todos los tenedores de títulos en la sociedad.

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

Es necesario señalar que la Acción de la sociedad de inversión es la parte alicuota del capital social, es decir una parte del portafolio y su valor depende de la valuación de dicho portafolio.

La Sociedad de Inversión existe primordialmente para ofrecer al pequeño ahorrador un medio para diversificar portafolios y aminorar riesgos, que para él resulta imposible realizar por su propia cuenta y con esto alcanzar los mismos rendimientos que pueden llegar a obtener los inversionistas que cuentan e invierten mayores recursos en el mercado de dinero o en el mercado de capitales.

Las Sociedades de Inversión han sido el vehículo que ha permitido el acceso al mercado de valores a pequeños y medianos inversionistas, proporcionándoles una rentabilidad atractiva en condiciones de poco riesgo y alta liquidez. La evolución de los mercados financieros ha estado acompañado de la incorporación de nuevas y cambiantes figuras en materia de instrumentos de inversión.

Su objeto es la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de acciones representativas de su capital social entre el público inversionista.

Los accionistas mayoritarios de las sociedades de inversión son los tenedores de la serie B, es decir del capital variable.

La legislación que le es aplicable es la Ley de Sociedades de Inversión que regula la organización y el funcionamiento de dichas sociedades, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como las autoridades y los servicios correspondientes y las circulares de la serie 12 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que contienen disposiciones de carácter general al respecto, a falta de disposición expresa, es supletoria de la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley del Mercado de Valores, la legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y los Códigos Civil para el Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, en el orden citado.

En la aplicación de la ley, las autoridades deberán procurar el fomento de las Sociedades de Inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución del fortalecimiento y descentralización del mercado de valores, al acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado, a la democratización del capital y a la contribución al financiamiento de la planta productiva del país.

Las Sociedades de Inversión en términos generales se clasifican en:

1. Sociedades de Inversión Comunes,
2. Sociedades de Inversión en Instrumentos de Deuda,
3. Sociedades de Inversión de Capitales, y
4. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Entrando al estudio de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (en los sucesivo-SIEFORES), materia de este trabajo cabe mencionar que son entidades financieras de objeto exclusivo que se dedican a recibir recursos de las AFORES para invertirlos en una cartera de valores sujetándose en cuanto al tipo de instrumentos, diversificación de riesgos y límites por emisor a lo que se establezca en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las SIEFORES tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, diferente al de las AFORES. Estas sociedades sólo pertenecerán a los trabajadores inversionistas.

Su objetivo de acuerdo con el artículo 39 de la LSAR, será "invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social", es decir que invertirá los recursos de los trabajadores en instrumentos financieros, con base en el principio de diversificación del riesgo, por especialistas en la materia, con el fin de lograr la inversión más segura y el mejor rendimiento, inversiones que serán a largo plazo. Así, tales inversiones deberán fomentar producción nacional, empleo, vivienda, infraestructura y desarrollo regional.

Su marco normativo es el que se establece en la LSAR y las disposiciones administrativas que expida la CONSAR, aplicándose supletoriamente la Ley de Sociedades de Inversión.

Los aspectos más relevantes de la constitución, organización y funcionamiento de las SIEFORES, son los siguientes:

1. Se constituirán como sociedades anónimas de capital variable.
2. Deberán tener integramente suscrito y pago el capital mínimo exigido.
3. El capital mínimo exigido de la sociedad estará representado por acciones de capital fijo que sólo podrán transferirse previa autorización de la CONSAR.
4. El capital deberá ser variable, pero las acciones que representen el capital fijo, serán sin derecho a retiro.
5. Únicamente podrán participar en su capital social variable los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
6. No podrán participar en el capital de estas sociedades personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, directamente o a través de interpósita persona.
7. Serán administradas por un consejo de administración integrado por un mínimo de siete consejeros que representan el capital mínimo exigido de la sociedad, de los cuales tres serán consejeros independientes, quienes para evitar conflictos de interés, no deberán tener vínculos laborales, financieros o de cualquier otra

naturaleza, con las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro, con la administradora de fondos para el retiro que la opere, ni con los socios, accionistas o funcionarios de dichas entidades.

8. Asimismo deberán contar con un Comité de Inversiones conformado por un mínimo de cinco miembros, de los cuales cuando menos dos miembros deberán ser consejeros independientes del propio consejo de administración.
9. En cada sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro existirá un funcionario responsable de vigilar que la sociedad cumpla con la normatividad externa e interna aplicable, asimismo reportará únicamente al consejo de administración, no estando subordinado a ningún otro órgano social ni funcionario de la sociedad de inversión o de la administradora que la opere. Dicho funcionario será nombrados por la Asamblea de Accionistas.
- 10. La referencia que en la LSAR se hace a los procedimientos de quiebra y de suspensión de pagos, se entenderán referidas a la Ley de Concursos Mercantiles, en términos de lo que dispone el artículo Tercero Transitorio de dicha Ley.**
11. Dichas sociedades serán administradas y operadas por una AFORE.
12. Deberán contar con la autorización de la CONSAR para su constitución y funcionamiento, por lo que la inspección y vigilancia de las mismas está cargo de dicha autoridad

Por lo anterior, podemos decir que las SIEFORES, como el resto de las sociedades de inversión, deberán:

1. Constituir un fondo común e importante con los fondos de los trabajadores.
2. Invertir los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos, preservando el poder adquisitivo, por lo que en la actualidad la mayor parte de dichos fondos se invierten en valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
3. Los trabajadores recibirán rendimientos o pérdidas, dependiendo del éxito o no de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos.

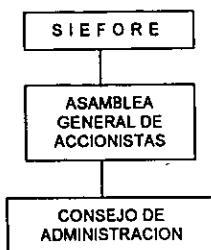
4. Los trabajadores, pequeños inversionistas, podrán contar en su inversión con una gestión profesional, especializada de la sociedad de inversión en coordinación con su AFORE o sociedad operadora.

Para alcanzar su objetivo las SIEFORES tienen que cumplir con las funciones de recibir de las AFORES los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para su inversión en distintos valores que disminuyan el riesgo de la pérdida del valor económico de las aportaciones.

Las SIEFORES han representado beneficios para los trabajadores, sociedad y sistema financiero, que de manera gráfica he querido representarla en el siguiente cuadro.

TRABAJADORES	SOCIEDAD	SISTEMA FINANCIERO
Podrán elegir dónde y cómo serán invertidas sus cuotas	Se fomenta la promoción de la actividad productiva nacional.	Impacto en el ahorro interno
Podrán ganar atractivos rendimientos.	La generación de empleos.	La intermediación financiera con nuevos recursos al mercado financiero.
Cuentan con el apoyo del Comité de Inversión Especializado	La construcción de viviendas.	Se incrementa la oferta de fondos y capacidad de estos para canalizar inversión productiva de mediano y largo plazo.
Conserva el poder adquisitivo de sus recursos	El desarrollo de infraestructura.	Se crean nuevos instrumentos financieros.
Genera una mayor rentabilidad	El desarrollo regional.	Se disminuyen costos de intermediación de capital en tanto se reduce la necesidad de financiamiento externo.
Optimiza el uso de sus fondos		Se aumentará la competencia en el sistema financiero.

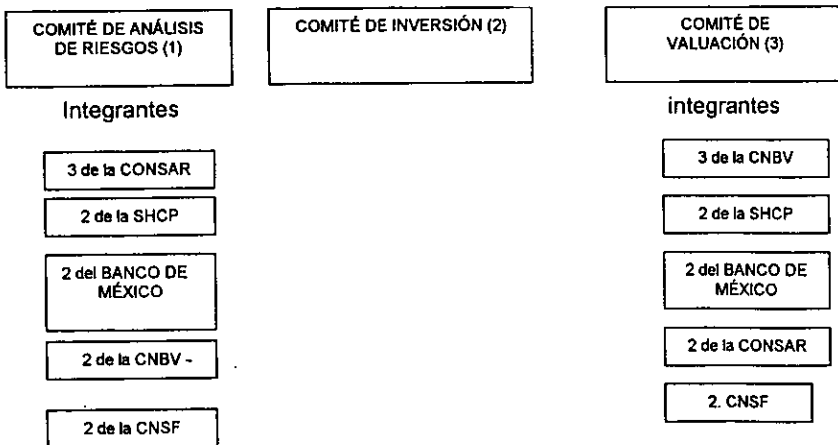
La estructura orgánica de las SIEFORES la podemos esquematizar de la forma siguiente:



Las SIEFORES deberán estar integradas por una Asamblea General y un Consejo de Administración.

Al Consejo de Administración le es aplicable todo lo dicho en el punto referido a las AFORES. Con la aclaración que los operadores del régimen de inversión deben contar con el voto favorable de los consejeros independientes.

Los Comités de las SIEFORES serán:



(1) El Comité de Análisis de Riesgos tendrá por objeto el establecimiento de los criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las SIEFORES.

(2) El Comité de Inversión funcionara para determinar la política y la estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecutan la política de inversión.

La designación de los operadores de las sociedades de inversión deberá contar siempre con el voto de los consejeros independientes.

Este comité deberá sesionar cuando menos una vez al mes, y sus sesiones no serán válidas sin la presencia de cuando menos un consejero independiente. De cada sesión deberá levantarse acta pormenorizada, la cual deberá estar a disposición de la CONSAR.

(3) El Comité de Valuación que como ya se mencionó los consejeros serán designados por los accionistas, de los cuales dos serán consejeros independientes, este comité establecerá los criterios técnicos de valuación respecto a los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORES, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las AFORES en la valuación de las carteras de las SIEFORES.

La CONSAR, ha autorizado a las AFORES la operación de una SIEFORE para la inversión de los recursos provenientes de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo régimen autorizado es a grandes rasgos el siguiente:

1. La inversión en Instrumentos, en Títulos emitidos o avalados por el Gobierno Federal, o en Títulos emitidos por el Banco de México, podrá ser hasta del 100% del activo total de las Sociedades de Inversión. Esta, no incluye a los valores emitidos por las instituciones de banca de desarrollo.
2. La inversión en los Instrumentos o Títulos a que se refiere el párrafo anterior, denominados en moneda extranjera, podrá ser hasta del 10% del activo total de la Sociedad de Inversión, siempre y cuando se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios;

3. La inversión en Títulos emitidos por Empresas Privadas y emitidos, avalados o aceptados por Instituciones de Crédito podrá ser hasta del 35% del activo total de las Sociedades de Inversión.

Dentro de este límite, la inversión en Títulos emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o emitidos o aceptados por Entidades Financieras podrá ser, en su conjunto, hasta del 10% del activo total de las Sociedades de Inversión.

El señalado régimen de inversión puede parecer muy estricto y favorecedor del ahorro público, sin embargo es este el mecanismo en que el Gobierno Federal ha querido garantizar a los trabajadores el rendimiento de sus recursos, ello al menos durante los primeros años de vigencia del sistema.

No obstante lo estricto del régimen de inversión autorizado por la CONSAR, las AFORES por mutuo propio, han optado por un régimen con menores riesgos crediticios mediante la adquisición preponderante de títulos a cargo del Gobierno Federal, que se integra de la siguiente forma:

Cetes	11.9%
Bondes	68%
Udibonos	15%
Papel privado y bancario.	2.6%
Otros títulos gubernamentales	2.4%

De lo anterior podemos deducir que en la actualidad las AFORES invierten cerca del 97.41% de su cartera en títulos cuyo deudor es el Gobierno Federal.

En agosto del año dos mil, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas para la autorización de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro encargadas del ahorro voluntario, así como, el Régimen de Inversión aplicable a las mismas. A continuación se presentan las Circulares y la información relevante a estas SIEFORES:

Circular	Fecha de Publicación DOF
CONSAR 01-2: Adiciones a las reglas generales que establecen el procedimiento para obtener <u>autorización para la constitución</u> y operación de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.	18 de agosto de 2000
CONSAR 48-1: Reglas generales que establecen el <u>Régimen de Inversión</u> al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que tengan por objeto la inversión de aportaciones voluntarias.	21 de agosto de 2000

Estadísticas Relevantes a las SIEFORES de Ahorro Voluntario

Siefiores de Ahorro Voluntario	Capital de los Trabajadores*	Capital de las Afores*	N° de Trabajadores con Acciones	Carteras	Invertidos en:
Fondo Profuturo 2, S.A. de C.V.	215,522	4,781,175	21	5,010,194	Bondes Bondes (Reporto)
Siefiore Banamex No.2, S.A. de C.V.	9,660,579	4,945,015	96	14,578,695	Cetes
Siefiore Bancomer de A. V., S.A. de C.V.	25,659,491	6,068,999	205	31,735,896	Cetes Bondes 182 Brems (Reporto)
Totales	35,535,592	15,795,189	322	51,324,785	
	51,330,781				

*Cifras en pesos al 31 de mayo de 2001

Prohibiciones para las SIEFORES:

1. Emitir obligaciones.
2. Recibir depósitos en dinero.
3. Adquirir inmuebles.
4. Otorgar garantías o avales.
5. Gravar de cualquier forma su patrimonio.
6. Practicar operaciones activas, excepto préstamos de valores y reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal.
7. Obtener préstamos o créditos, salvo aquellos que reciban de intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior.

8. Adquirir control de empresas.
9. Celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y demás análogas a éstas
10. Adquirir valores extranjeros.
11. Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto del que de a conocer el Comité de Valuación.
12. Adquirir valores por más del 5% del valor de su cartera de valores, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tengan nexos patrimoniales.

Por último, con relación a la revocación, será aplicable todo lo expuesto en lo estudiado en AFORES, aunado a que si se revoca la autorización de la AFORE, también se revocará la de la SIEFORE.

E. EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.

La Base de Datos Nacional SAR (en lo sucesivo BDNSAR) es el medio para concentrar la información individualizada de cada trabajador, tanto de los recursos que se depositen en la cuenta individual SAR como en la cuenta individual, a la que acceden los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, así como los institutos de seguridad social.

Esta BDNSAR es propiedad exclusiva del gobierno federal.

Las funciones de la empresa operadora son identificar las cuentas individuales en las administradoras de fondos para el retiro y las instituciones de crédito; la certificación de los trabajadores en las mismas; el control de los procesos que involucran a las cuentas individuales, como el traspaso, el retiro parcial o total de recursos y la cuenta concentradora.

La BDNSAR se conforma a partir de la información del Catálogo Nacional de Asegurados (CANASE), que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha integrado a través de los cincuenta y cinco años de existencia y que tiene ventajas informáticas sobre otras bases de datos de ciudadanos que se hayan integrado en el país.

De acuerdo con el artículo 57 de la LSAR, la BDNSAR esta conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, contiene la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

La operación de la BDNSAR se considera de interés público, cuya finalidad comprende varios aspectos:

1. La identificación de las cuentas individuales en las AFORES e instituciones de crédito,
2. La certificación de los registros de los trabajadores en las AFORES,
3. El control de los procesos de traspasos,
4. Instruir al operador de la cuenta concentradora sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a las AFORES correspondientes.

La prestación de este servicio público, se llevará a cabo por empresas operadoras que gocen de la concesión del Gobierno Federal, la que se otorga discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la CONSAR

Para la obtención de la concesión, las empresas operadoras deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, sus socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana y deberán tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo que le exijan las autoridades arriba mencionadas.

En términos del artículo 58 de la LSAR las Empresas Operadoras tendrán como objeto exclusivo:

“...

- I. Administrar la Base de Datos Nacional SAR;
- II. Promover un ordenado proceso de elección de administradora por los trabajadores;
- III. Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de estos últimos de una administradora a otra;

- IV. Servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas de ahorro para el retiro entre los participantes en dichos sistemas, los institutos de seguridad social y la CONSAR;
- V. Establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de seguridad social y la CONSAR;
- VI. Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe la transferencia de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las administradoras;
- VII. Procurar mantener depurada la Base de Datos Nacional SAR.
Para tal efecto, procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador, de conformidad a los procedimientos establecidos en el Reglamento de esta Ley. La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador de que se trate; y
- VIII. Los demás que se señalen en la concesión.”

Asimismo el artículo 14 del Reglamento de la LSAR dispone que además de administrar la BDNSAR, considerada como la más importante, las empresas operadoras deberán realizar las siguientes funciones:

- 1 Generar y mantener actualizado un listado de los trabajadores que no hayan elegido administradora.
- 2 Llevar el sistema contable que les sea aprobado por la CONSAR;
- 3 Mantener actualizada la Base de Datos Nacional SAR, entre otros datos, con:
 - a. La información del registro y la afiliación de los trabajadores en las administradoras e institutos de seguridad social respectivamente;
 - b. Los números de seguridad social y claves únicas de registro de población a los trabajadores, que les proporcione el Instituto Mexicano del Seguro Social, (en adelante IMSS) y en su caso, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado (en adelante ISSSTE);
y
 - c. La información de los retiros realizados con cargo a las cuentas individuales.

- 4 Recibir del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en adelante INFONAVIT) la información relativa a los trabajadores, a los que dicho Instituto les asigne o les cancele créditos, así como informar de lo anterior a las AFORES;
- 5 Informar al INFONAVIT, de las aportaciones y descuentos que se reciban y correspondan a trabajadores a los que se le haya asignado un crédito del mencionado Instituto;
- 6 Informar a quien la CONSAR le indique, las tasas de rendimiento de la cuenta concentradora que, a su vez, les haya informado el Banco de México;
- 7 Informar a las AFORES sobre las tasas de rendimiento que deberán aplicar a las subcuentas de vivienda de los trabajadores que tengan registrados en términos de lo dispuesto por la Ley del INFONAVIT que, a su vez, les haya informado el Banco de México; y
- 8 Las demás que señalen la LSAR, el Reglamento de la LSAR y su título de concesión.

El reglamento en su artículo 15, contempla que para efecto de tener depurada la BDNSAR, las empresas operadoras deberán incentivar, las operaciones de traspaso y unificación de cuentas individuales, identificando los posibles registros duplicados de acuerdo a la información que les proporcionen los institutos de seguridad social, las instituciones de crédito, las entidades receptoras, las AFORES y la propia CONSAR, además deberán llevar a cabo los procesos de unificación de la cuenta duplicada, y conservar un registro histórico de la misma que contemple, tanto la cuenta individual que se cancelen, como la cuenta que subsista después de la unificación; y coordinar los procesos de traspaso o unificación, considerando como AFORE receptora, a aquella que tenga el último registro del trabajador.

Para el supuesto de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se tema un peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, la LSAR prevé en su artículo 62 que el Gobierno Federal podrá hacer la requisita, del centro de operaciones y demás instalaciones, inmuebles, muebles y equipo, destinados para la operación de la BDNSAR, como lo juzgue conveniente, este podrá igualmente utilizar el personal que estuviera al servicio de la

empresa operadora de que se trate, cuando lo considere necesario. La requisa se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

El Gobierno Federal, salvo en el caso de guerra internacional, indemnizará a los interesados pagando los daños y perjuicios a su valor real. Si no estuviere de acuerdo sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y en el caso de los perjuicios, se tomará como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisa. Cada una de las partes cubrirá la mitad de los gastos que se originen por el peritaje.

Asimismo, se contempla la posibilidad de que exista más de una empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, en la actualidad sólo existe una denominada PROCESAR, S.A. de C.V.

La operación de la BDNSAR, la realización de las funciones y la prestación de los servicios a que se refiere la Concesión, así como los servicios adicionales que se relacionen directamente con la misma, deberán sujetarse a la LSAR, al Reglamento LSAR, a las disposiciones de carácter general que expida la CONSAR, a las Bases de Licitación, al título de concesión y las demás disposiciones normativas aplicables.

La concesión, de que gocen las empresas operadoras terminará por las siguientes causas:

1. Por el cumplimiento del plazo otorgado;
2. Por renuncia del concesionario;
3. Por imposibilidad de cumplir con su objeto o finalidad;
4. Por liquidación o quiebra.
5. Cualquier otra causa prevista en las disposiciones aplicables o en el título de concesión que ha juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haga imposible o inconveniente su continuación.

El artículo 61 de la LSAR establece que la concesión otorgada a las empresas operadoras de la BDNSAR, podrá ser revocada, oyendo previamente a la empresa operadora de que se trate, por las causas siguientes:

“...

- I. Por dejar de cumplir con cualesquiera de los requisitos que para el otorgamiento de la concesión establecen la presente ley y su reglamento;
- II. Por dejar de cumplir con el fin para el cual fue otorgada la concesión;
- III. Por dar a la información objeto de la concesión un uso distinto al autorizado;
- IV. Por dejar de cumplir con los términos y condiciones a los que se sujete el otorgamiento de la concesión o por infringir lo dispuesto en esta ley, su reglamento, el título de concesión y demás disposiciones administrativas aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro;
- V. Por dejar de pagar en forma oportuna los derechos que se hayan fijado a cargo de la empresa operadora;
- VI. Por dejar de observar los principios de confidencialidad y reserva de la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro, de conformidad con lo establecido en la presente ley y en las disposiciones de carácter general que al efecto sean expedidas por la Comisión;
- VII. Por incumplir de manera grave con los planes de trabajo o con el proyecto informático aprobados por la Comisión;
- VIII. Por permitir que participen en su capital social personas distintas de las autorizadas por esta ley;
- IX. Por cobrar comisiones mayores o distintas a las previstas por el título de concesión o a las aprobadas por la Comisión en los términos de dicho título;
- X. Por no proporcionar a la Comisión, la información que está obligada a entregarte de acuerdo a lo previsto en esta ley y en las disposiciones de carácter general derivadas de la misma;
- XI. El cambio de la nacionalidad del concesionario;
- XII. Ceder, hipotecar, gravar, transferir o enajenar las concesiones o los derechos en ellas conferidos, así como a otros particulares, nacionales o extranjeros;
- XIII. Suspender, en forma total, la prestación de los servicios sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor;
- XIV. Prestar servicios distintos a los señalados en la concesión respectiva;

XV. Ejecutar u omitir actos que impidan la prestación continua de los servicios concesionados; y

XVI. Por incurrir en cualquier otra causal de revocación prevista en esta ley, sus reglamentos o en el título de concesión.

...

F. ENTIDADES RECEPTORAS.

Las entidades receptoras son aquellas instituciones financieras que se encargan de recaudar las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda y, en su caso, las aportaciones voluntarias, actuando por cuenta y orden de los institutos de seguridad respectivos.

El artículo 16 del reglamento de la LSAR señala que las entidades receptoras deberán llevar en sus oficinas un registro de los patrones que efectúen el entero de las cuotas y aportaciones.

Para poder operar como entidad receptora se requiere celebrar convenio de autorización con los institutos de seguridad social, debiendo cumplir con requisitos establecidos en el artículo 17 del Reglamento antes referido, tales como:

1. Llevar los procedimientos contables que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, oyendo la opinión de la CONSAR.
2. Tener capacidad de verificación y conciliación de importes y ajustes presentados en las cédulas de determinación, así como en la información que presenten los patrones por escrito o en medios magnéticos.
3. Cumplir con los requerimientos de sistemas y telecomunicaciones que establezcan las empresas operadoras para transferir la información de la recaudación de manera electrónica,

4. Cumplir con las demás funciones del reglamento y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, debe mencionarse que la normatividad aplicable contempla que las entidades receptoras puedan ser o no, instituciones de crédito. Si se trata de una institución de crédito, éstas deberán contar con los medios, sistemas y procedimientos que permitan el depósito en la cuenta concentradora que opera el Banco de México, de los recursos recaudados. Si no tienen el carácter de institución de crédito, las entidades receptoras deberán contratar los servicios de una institución de crédito para el depósito de los recursos que recauden en dicha cuenta concentradora.

De lo anterior se desprende que resulta más atractivo para instituciones de crédito, solicitar autorización para funcionar como entidad receptora por el ahorro en costo de operación en relación a quien no tiene el carácter de institución de crédito.

G. INSTITUCIONES DE CREDITO LIQUIDADORAS.

El artículo 19 del Reglamento de la LSAR, señala la obligación de las empresas operadoras para contratar, a su cargo, instituciones de crédito liquidadoras, previa opinión favorable de la CONSAR y del Banco de México.

Las instituciones de crédito liquidadoras tienen por objeto:

1. Recibir los recursos de la cuenta concentradora para ser transferidos a las administradoras.
2. Entregar los recursos provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. y en su caso, de las aportaciones voluntarias, así como de las cuotas del seguro de retiro previsto por la Ley del Seguro Social de 1973, a las administradoras.
3. Reportar diariamente a la CONSAR, la recepción y entrega de los recursos antes mencionados.

La empresa operadora indica al Banco de México, operador de la cuenta concentradora, se efectúe la transferencia de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las

administradoras, la misma empresa operadora ordenará a las instituciones de crédito liquidadoras la realización de dicha transferencia, una vez llevados a cabo los procesos de conciliación.

Dada la labor encomendada a las instituciones de crédito liquidadoras, éstas deberán contar con los medios y sistemas requeridos para la operación del sistema electrónico de pago que determine la CONSAR, oyendo la opinión de la Banca Central.

CAPITULO II

AUTORIDADES.

A. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Cabe destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el organismo del Gobierno Federal que representa la máxima autoridad dentro de la estructura del sistema financiero mexicano y tiene a su cargo entre otras funciones las de ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de sistemas de ahorro para el retiro, seguros, fianzas, valores y de organismos y actividades auxiliares del crédito, así como del mercado de valores, como lo disponen los artículos 26 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, corresponde a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público proponer los lineamientos de política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria y de divisas, así como proponer las políticas de promoción, regulación y supervisión en los aspectos normativos, corporativos y financieros de los grupos financieros en los que participe una institución de banca múltiple, de las instituciones de banca múltiple, de las sociedades financieras de objeto limitado, así como las filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan bajo cualesquiera de las figuras mencionadas, sociedades de información crediticia, sociedades de ahorro y préstamo, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, así como de las actividades de banca y ahorro.

Por su parte, dependiente de la Dirección General de Banca y Ahorro se encuentra la Dirección General Adjunta de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que de conformidad con el artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, entre otras, las facultades siguientes:

- Participar en la formulación de políticas y medidas de promoción, regulación y supervisión de las administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, así como de los sistemas de ahorro para el retiro;
- Participar en la formulación de dictámenes de opinión sobre las solicitudes de autorización para la organización y operación de las administradoras de fondos para el retiro y de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;
- Participar en la formulación de dictámenes respecto al otorgamiento de concesiones para operar la Base de Datos Nacional SAR, para la modificación, terminación y revocación de éstas, así como para la autorización para suspender la prestación de los servicios de las empresas operadoras;
- Participar en la formulación de dictámenes a las solicitudes de autorización para la incorporación de una nueva sociedad a un grupo financiero, la separación o escisión de alguno de sus integrantes, la fusión de dos o más grupos financieros, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo financiero y la disolución de un grupo financiero o su escisión, todo ello siempre que participe una administradora de fondos para el retiro, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- Imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones establecidas en las leyes que rigen a los sistemas de ahorro para el retiro como atribución de la Secretaría;
- Apoyar, en el ámbito de su competencia, a la Dirección General de Banca y Ahorro en sus relaciones con el Banco de México, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y, en coordinación con la Dirección General de Seguros y Valores, con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en lo referente a los sistemas de ahorro para el retiro;
- Atender, dentro del ámbito de sus facultades, las quejas, solicitudes y denuncias formuladas con relación a las entidades señaladas en la fracción I de este artículo o a los sistemas de ahorro para el retiro, coadyuvando cuando sea necesario con las autoridades competentes;
- Resolver los asuntos referentes a la aplicación de las disposiciones relacionadas con las entidades señaladas en la fracción I de este artículo y con los sistemas de ahorro para el

retiro, que sean competencia de la Secretaría, excepto los que con carácter indelegable, otorga este Reglamento al Secretario.

B. BANCO DE MEXICO.

El 23 de diciembre de 1993 entró en vigor la nueva Ley del Banco de México que le confiere autonomía al mencionado Instituto, reformándose para tal efecto el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en su 6º párrafo, establece que el Estado tendrá un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones.

La mencionada Ley dispone que el objetivo prioritario del Instituto Central será procurar la estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda nacional. En ese sentido, corresponde al Banco de México el monopolio de la puesta en circulación de la moneda.

Por su parte el artículo 1º de la Ley de Banco de México establece:

“ El banco central será persona de derecho público con carácter de autónomo y se denominará Banco de México...”

El gobierno de Banco de México se encuentra a cargo de una Junta de Gobierno formada por 5 miembros (subgobernadores) y un Gobernador, quien será nombrado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado. El ejecutivo no lo puede remover si no por causas graves mismas que establece la propia Ley.

En síntesis, las finalidades del Banco de México serán de conformidad con el artículo 2º de su Ley las siguientes:

- Proveer a la economía del país de moneda nacional, teniendo como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.
- Promover el sano desarrollo del sistema financiero.
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos..

Para el cumplimiento de sus finalidades el Banco de México podrá desempeñar las siguientes funciones de conformidad con el artículo 3º de la mencionada Ley:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- Operar como banco de reserva de las instituciones de crédito y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- Fungir como asesor financiero del gobierno.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales que agrupen Bancos Centrales.
- Emitir billetes.

En el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que establece a favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estuvieran 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, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las instituciones de crédito se vieron obligadas en acatamiento a disposiciones de orden público, a recibir el entero de estas cuotas y aportaciones de seguridad social.

Para tales efectos, el Banco de México en su calidad de regulador de las operaciones que celebran las instituciones de crédito, según lo previene el artículo 24 de la Ley del Banco de México, publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1992, las "reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro", a través de las cuales estableció de manera genérica las obligaciones que se

derivaban para las instituciones de crédito de las operación de dichas cuentas individuales.

Entre los aspectos que fueron normados por estas reglas encontramos los siguientes:

1. La obligación de recibir por cuenta y orden de los Institutos de Seguridad Social las cuotas y aportaciones enteradas por los patrones.
2. La de abrir las referidas cuentas individuales mediante la suscripción de un contrato individual con cada uno de los trabajadores, identificando cada uno de ellos mediante el registro federal de contribuyentes de cada uno de ellos.
3. El establecimiento de un periodo de floating a fin de que las instituciones de crédito receptoras acreditaran los recursos recibidos en las respectivas cuentas de balance de los Institutos.
4. La obligación de entregar estados de cuenta detallados a los cuentahabientes al menos una vez al año.
5. El cobro de comisiones.
6. Procedimientos para efectuar el retiro de los fondos acumulados en las cuentas individuales una vez que se actualizaran los supuestos descritos por las Leyes de seguridad social.

Resulta conveniente referir que las mencionadas reglas sufrieron adecuaciones mediante Resoluciones publicadas en el Periódico Oficial, los días 13 de noviembre y 21 de diciembre de 1992 y que fueron finalmente derogadas por las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores así como por las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En este sentido es importante destacar que esta recopilación de normas obedeció a un intento de sistematizar el conjunto de disposiciones aplicables a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, que hasta esa fecha se encontraban dispersas a través

de diferentes ordenamientos emitidos por el Comité Técnico del SAR, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del propio Banco de México.

De tal suerte que a partir de la creación del organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es que realmente se cuenta con una autoridad administrativa con competencia legal y capacidad técnica suficiente para afrontar los grandes retos que en cuanto regulación supervisión y vigilancia planteaba la creación del sistema de ahorro para el retiro a la Administración Pública Federal.

Con motivo de ello sin embargo, el Banco Central reconoció la legalidad de la actuación de las instituciones de crédito en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro y es por esto que en el apartado denominado M34 de la Circular 2019/95 establece con claridad la obligación de las instituciones de crédito de operar las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro.

Nuevo Sistema de Pensiones.

A partir de julio de 1997, entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, la cual dispuso que los recursos provenientes de las cuotas enteradas por los patrones en los seguros de retiro, y de cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) fuesen depositados en una cuenta individual a abierta a favor de cada uno de los trabajadores, la cual sería administrada por empresas especializadas en ese servicio financiero, denominadas administradoras de fondos para el retiro.

La Ley prevé que las administradoras fondos para el retiro, a su vez inviertan tales recursos mediante la operación de sociedades de inversión que en este caso deberán encontrarse especializadas en el manejo de este tipo de fondos y cuya cartera de valores sería estrictamente supervisada y autorizada por la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sin embargo en el nuevo sistema no ha perdido vigencia la participación del Banco Central que si bien es cierto no funge como autoridad administrativa a cargo de la

supervisión, tarea que como hemos visto desempeñó en el inicio del sistema, si cuenta aún con un importante papel en el esquema operativo de flujo de recursos propio del nuevo sistema de pensiones, establecido por la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1996.

Como parte del esquema operativo del nuevo sistema de pensiones se prevé que los patrones efectúen el entero de cuotas y aportaciones a través de instituciones de crédito receptoras quienes en su calidad de cuentahabientes del banco central, mediante una sencilla transferencia electrónica de recursos depositan los recursos que reciben en la cuenta concentradora que el IMSS mantiene abierta en su favor en el Instituto Central.

Una vez depositadas la cuotas de RCV en dicha cuenta concentradora, ésta sirve como punto de origen para la dispersión de esos recursos a las cuentas bancarias de cada administradora de fondos para el retiro. Para tales efectos, el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro prevé que la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR indique al Banco Central los montos que deberá depositar en cada una de las cuentas bancarias antes mencionadas.

Aquí resulta importante destacar que las institución de crédito gozan de un periodo de cuatro días para depositar los recursos que reciben en la cuenta concentradora lo cual redundará en un beneficio para la entidad receptora y que una vez depositados los recursos en la aludida cuenta concentradora, ésta sigue pagando una tasa de interés real a favor de cada uno de los trabajadores por los que el patrón se encuentra realizando el entero.

C. COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Como ya se había mencionado la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y LSAR, fueron creadas mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1994 y 23 de mayo de 1996 respectivamente, siendo el primero de ellos el que contempla al órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al que se designó con el nombre de Comisión Nacional del Sistema de

Ahorro para el Retiro (CONSAR)¹⁸, teniendo por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes.¹⁹

La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro estará a cargo de la CONSAR, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía Técnica, facultades ejecutivas y competencia funcional propia.²⁰

Cabe recordar que el concepto desconcentrado lo define Jorge Fernández Ruíz de la forma siguiente "... es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada."²¹

También Miguel Acosta Romero señala que Desconcentración "Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, en el órgano superior."²²

Por su parte Gabino Fraga refiere que "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de los órganos que le están subordinados, jerárquicamente."²³

¹⁸ Cabe destacar que antes de la publicación y entrada en vigor de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro las facultades conferidas a la CONSAR las realizaba directamente la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ Artículo 1° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

²⁰ Artículo 2° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

²¹ Jorge Fernández Ruíz, Derecho Administrativo, "Panorama del Derecho Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, B: Textos y Estudios Legislativos, Num. 96, Mc Graw Hill, México, p 57.

²² Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (9° edición, México: Harla: 1996), p 8

²³ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, (31° edición, México: Ed. Porrúa: 1992), P 165.

La CONSAR tendrá las facultades que le confieren las leyes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como otras disposiciones aplicables, en los términos de dichos ordenamientos.²⁴

De conformidad con el artículo 5° de la LSAR, la CONSAR tendrá las facultades siguientes:

1. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;
2. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito e instituciones de seguros, esta facultad se aplicará en lo conducente;
3. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
4. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;
5. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;

²⁴ Artículo 1° del Reglamento interior de la CONSAR.

6. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a que se refiere esta ley, a las administradoras, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras;
 7. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.
 8. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión;
 9. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;
 10. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en esta ley;
 11. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal;
 12. Celebrar convenios de asistencia técnica;
 13. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro.
 14. Dar a conocer a la opinión pública, reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral. Así como, previa opinión del Comité Consultivo y de
-

Vigilancia, publicar información relacionada con las reclamaciones presentadas en contra de las instituciones de crédito o administradoras;²⁵

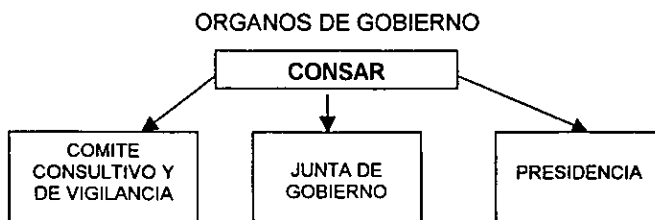
15. Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro; y

16. Las demás que le otorguen ésta u otras leyes.

Podríamos esquematizar la función supervisora de CONSAR, sobre las AFORES y SIEMFORES de la siguiente forma:

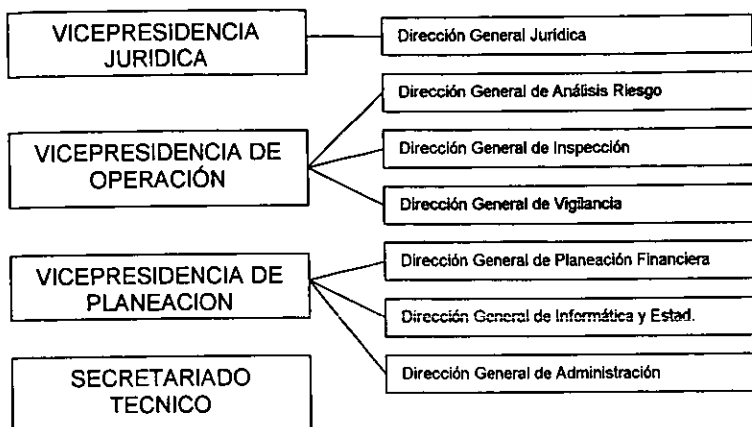
Operativa	Contable	Bursátil y Financiera
Registro de Trabajadores en la Afore Trasposos y Unificaciones Aportaciones Administración de Cuentas Individuales Retiros	Capital Social mínimo exigido Reserva Especial Aportaciones Trasposos Unificaciones Saldos de las Subcuentas Retiros Compraventa de Valores	Compraventa de valores Régimen de Inversión Análisis de Riesgo Valuación

De conformidad con el artículo 6° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro los órganos de gobierno de la CONSAR serán: La Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia, como se indica a continuación:



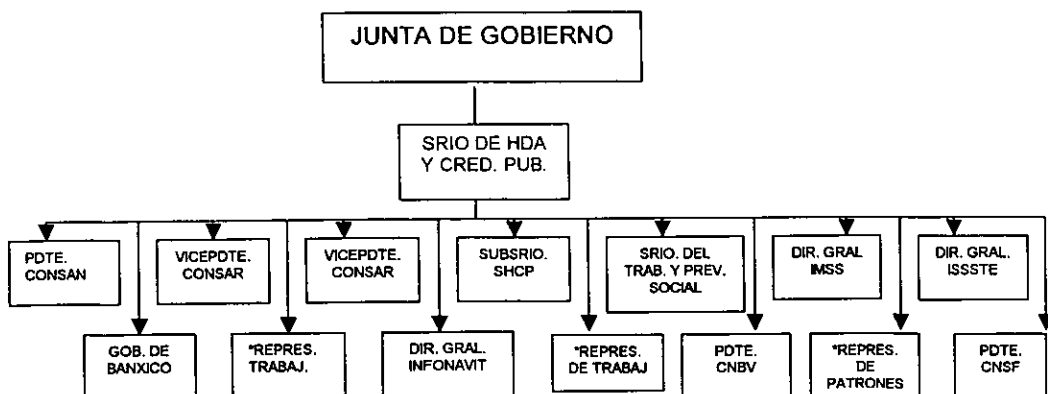
Por su parte el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, establece que la Comisión, para el ejercicio de sus facultades, contará además con las siguientes unidades administrativas:

²⁵ La CONSAR no tiene conocimiento de las reclamaciones, por lo que esta fracción debe de modificarse, o en su caso, aclarar que dicha información le será proporcionada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.



La Comisión contará con una unidad de contraloría interna, que se regirá conforme al artículo 23 del Reglamento Interior de dicha Comisión.

La JUNTA DE GOBIERNO esta integrada de la forma siguiente:



* Estos miembros serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, además de que forman parte del Comité Consultivo y de Vigilancia.

Por cada miembro propietario se nombrará un suplente, que deberá ser el funcionario con el rango inmediato inferior, al del miembro propietario.

La Junta de Gobierno contará con un Secretario, el cual podrá expedir constancias de los acuerdos de los órganos colegiados de la propia Comisión.

Son facultades de la Junta de Gobierno las siguientes:

1. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a que se refiere esta ley a las administradoras y sociedades de inversión en los términos de esta ley;
2. Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros; *
3. Aprobar el nombramiento de los consejeros que no requieran aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia, de los directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores, comisarios, apoderados y, en su caso, amonestar, suspender, remover e inhabilitar a las personas antes señaladas, así como a los consejeros independientes, al contralor normativo y al demás personal que preste sus servicios a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros; *
4. Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia;
5. Determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, AFORE o empresas operadoras, podrán cobrar por los servicios;
6. Establecer mediante disposiciones de carácter general, los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las AFORE, respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones, mismos que deberán cubrir al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como respecto a cualquier otro servicio que este instituto le preste a las referidas AFORES;

7. Conocer las violaciones de los participantes e imponer las sanciones correspondientes; *
8. Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, que le sea presentado por el Presidente de la Comisión, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión;
9. Asimismo, conocer y tomar en consideración el informe anual de labores desarrolladas por la Comisión;
10. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para ser remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
11. Igualmente, aprobará los informes sobre el ejercicio del presupuesto;
12. Nombrar y remover a los Vicepresidentes, su Secretario y al suplente de éste, a propuesta del Presidente de la Comisión;
13. Aprobar la estructura y organización de la Comisión, así como el establecimiento o supresión de las Delegaciones de la misma, así como aprobar el proyecto de Reglamento de esta Ley y el proyecto de Reglamento Interior; y
14. Resolver sobre otros asuntos que el Presidente de la Comisión someta a su consideración.

Las facultades que le otorga la ley a la Junta de Gobierno son indelegables.

* Podrán delegarse en el Presidente de la Comisión, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La Junta de Gobierno sesionará bimestralmente, y en cualquier tiempo cuando sean convocadas por su Presidente, o por el Presidente la Comisión.

Los acuerdos de la Junta de Gobierno serán ejecutivos y corresponderá al Presidente de la Comisión, en ejercicio de sus atribuciones, darles oportuno cumplimiento.

PRESIDENCIA:

El presidente para su nombramiento deberá ser ciudadano mexicano, gozar de reconocida experiencia en materia económica, financiera, jurídica o de seguridad social; no tener nexos patrimoniales con los accionistas que formen el grupo de control de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro sujetos a la supervisión de la Comisión, ni con los funcionarios de primer y segundo nivel de los mismos, así como no ser cónyuge ni tener relación de parentesco consanguíneo dentro del segundo grado con dichas personas; y no haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano y gozar de reconocida solvencia moral.

El presidente de la Comisión es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y es la máxima autoridad administrativa de ésta.

Sus facultades las ejercerá directamente o, a través de los servidores públicos de la Comisión, en términos del Reglamento Interior y mediante los acuerdos delegatorios que deberán publicarse en el Diario Oficial.

Facultades y obligaciones del Presidente:

1. Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las atribuidas por esta ley a la Junta de Gobierno;
2. Dirigir administrativamente a la Comisión;
3. Presentar a la Junta de Gobierno un informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas por la Comisión. Así como informarle acerca de todos los asuntos relativos al funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, proponiendo a la misma las medidas pertinentes cuando a su juicio se presenten hechos o situaciones que afecten el buen funcionamiento de los mismos;

4. Proponer a la Junta de Gobierno los proyectos de las disposiciones que compete expedir a la Comisión;
5. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, del Secretario de la misma y del suplente de éste;
6. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
7. Nombrar y remover al demás personal de la Comisión;
8. Proveer en los términos de esta ley y demás relativas, el eficaz cumplimiento de sus preceptos;
9. Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente y cuando ésta se lo solicite, sobre su actuación y sobre casos concretos que la misma requiera;
10. Formular y presentar a la aprobación de la Junta de Gobierno el presupuesto de ingresos y egresos de la Comisión en los términos de las disposiciones aplicables;
11. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto, con la periodicidad que la misma determine;
12. Ejecutar los acuerdos de intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros, en los términos previstos por esta ley;
13. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y tratándose de reglas de carácter general ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para su debido cumplimiento;

14. Informar a la Junta de Gobierno sobre el estado y ejercicio de las facultades que le hayan sido delegadas por ésta;

15. Representar a la Junta de Gobierno en todos los trámites de los juicios de amparo en los que aquélla sea parte; y

Las demás facultades que le delegue la Junta de Gobierno o le sean atribuidas por ésta y otras leyes.

Corresponderá al Presidente proponer a la Junta de Gobierno la estructura de la organización administrativa de la Comisión, así como sus modificaciones, a efecto de que se sometan a consideración de la autoridad correspondiente, de acuerdo al presupuesto autorizado.

El Presidente expedirá las disposiciones internas de la Comisión. (Artículo 8º Reglamento Interior).

La administración de los fondos de la Comisión, estará a cargo del Presidente de la misma, los cuales serán empleados de acuerdo con el presupuesto autorizado, debiendo ajustar su manejo a los programas aprobados y específicos de la Comisión. (Artículo 9º Reglamento Interior)

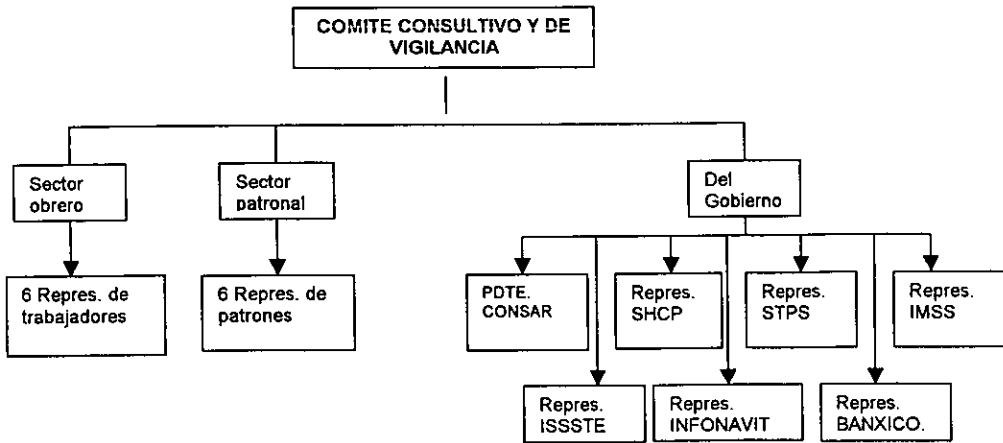
El Presidente de la Comisión, al rendir el informe anual de labores a la Junta de Gobierno, le informará por escrito respecto del ejercicio del presupuesto así como, en su caso, de cualquier asunto relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de la misma. (Artículo 10 Reglamento Interior)

EL COMITE CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA:

El Comité Consultivo y de Vigilancia esta integrado por los sectores Obrero, Patronal y de Gobierno, cuya finalidad es velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

Los miembros de este Comité deberán ser ciudadanos mexicanos, tener conocimiento en materia financiera, jurídica o de seguridad social, acreditar el nombramiento de la dependencia, entidad u organización que lo proponga y no ser funcionario o consejero de algún participante en los sistemas de ahorro para el retiro.

Esta integrado por:



Los representantes de las organizaciones nacionales de patrones serán designados conforme a la base que determine el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cinco representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores serán designados de acuerdo a las formas utilizadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social conforme a usos y costumbres en Comités análogos.

El sexto será designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Comité se reunirá, a convocatoria de quien presida, en sesiones ordinarias por lo menos cada dos meses. Las sesiones extraordinarias se convocan por su Presidente cuando sea conveniente.

El Comité Consultivo y de Vigilancia expedirá sus reglas de funcionamiento para el mejor desempeño de sus labores. (Artículo 11 Reglamento Interior)

Las resoluciones del Comité Consultivo y de Vigilancia se tomarán por mayoría de votos. El Presidente de dicho Comité tendrá voto de calidad en caso de empate. (Artículo 11 Reglamento Interior)

Facultades del Comité Consultivo y de Vigilancia:

1. Conocer de los asuntos que le someta el Presidente de la Comisión, relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general;
2. Vigilar para prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas;
3. Conocer lo referente a las operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro y de participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
4. Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las AFORES y sociedades de inversión;
5. Conocer sobre las modificaciones y revocaciones de las autorizaciones;
6. Aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes, así como de la amonestación, suspensión, remoción e inhabilitación;
7. Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto al establecimiento de lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión;
8. Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura;

9. Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
10. Emitir opinión sobre el procedimiento de contratación de 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 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
11. Conocer sobre los criterios generales para la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
12. Emitir opinión sobre las reglas de carácter general que expida la Comisión en materia de publicidad y comercialización;
13. Conocer y aprobar la destitución de sus miembros que incumplan la obligación de confidencialidad prevista en el artículo 67 de la presente ley;
14. Conocer de las sanciones impuestas por la Comisión;
15. Dar seguimiento a las publicaciones que está obligada a realizar la Comisión;
16. Presentar un informe anual por escrito sobre el desarrollo de sus actividades a la Junta de Gobierno de la Comisión con las recomendaciones pertinentes; y
17. Someter a consideración de la Junta de Gobierno los demás asuntos que estime pertinentes.

El desempeño de este cargo al igual que el de los miembros de la Junta de Gobierno serán honorarios y no devengarán salario o remuneración. (Artículo 17 LSAR).

D. INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. (IMSS)

El IMSS tiene una participación preponderante en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, inicia con la inscripción del trabajador a dicho instituto, este registro se almacena en el Catálogo Nacional de Asegurados(CANASE), de este catálogo se alimenta la Base de Datos Nacional SAR.

El IMSS mantiene un papel igualmente importante en la recaudación de los recursos que deberán integrarse a la cuenta individual del trabajador.

Para lo anterior el Instituto propone a los trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, el monto que deberán cubrir por concepto de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a través de una cédula de determinación (tratándose de patrones con 5 o menos trabajadores) o de un programa específico que determina en forma automática dicho monto (tratándose de patrones con más de 5 trabajadores, denominado sistema único de autodeterminación (SUA).

Asimismo y por exclusión el Instituto podrá ser recaudador de los recursos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en caso de que el patrón opte por este conducto, sin embargo debemos hacer patente el hecho de que la regla general consiste en que los recursos sean enterados a través de las denominados entidades receptoras mismas que deben actuar por cuenta y orden del propio Instituto y depositar los recursos relativos en una cuenta abierta a nombre del IMSS en el Banco de México para su posterior distribución entre cada una de las administradora de fondos para el retiro.

Asimismo, participa en el otorgamiento de las resoluciones de pensión, dando origen a un procedimiento de transferencia de información y recursos con la finalidad de que las AFORE entreguen a una institución de seguros los recursos existentes en las cuentas individuales de los trabajadores y se contrate con los mismos una renta vitalicia en favor de los trabajadores o sus beneficiarios así como las ayudas asistenciales.

En ese sentido es responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social no sólo la emisión del documento en el consta el derecho del trabajador sino la inclusión del número de la resolución respectiva en su base de datos lo que permitirá posteriormente la

validación de su existencia por parte de la AFORE correspondiente, certificándose con ello el derecho del trabajador a solicitar la transferencia de recursos a que hacíamos alusión con anterioridad y el retiro de los mismos.

Finalmente, el Instituto es responsable de determinar el monto constitutivo de la pensión que conceda, así como de la asignación mensual que le corresponderá al asegurado o su beneficiario en su caso.

2. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (INFONAVIT)

Al respecto, es conveniente mencionar que no obstante que la cuenta individual del trabajador se integra por una subcuenta de vivienda, los recursos existentes en ella no se encuentra bajo la administración de las administradoras de fondos para el retiro, sino invertidos en una cuenta en el banco central a nombre del propio INFONAVIT y generan un interés predeterminado en términos del artículo 39 de su ley, debido a se encuentran destinados a la amortización de los créditos que con motivo de su objeto otorgue el Instituto en favor de los trabajadores.

No obstante lo anterior, y en caso de no ser aplicados para algunos de los conceptos señalados en la fracción II del artículo 42 de la ley del INFONAVIT, el trabajador tiene derecho a que los recursos de su cuenta individual le sean entregados en una sola exhibición o se utilicen para financiar su pensión en términos del acuerdo que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores publicado en el diario oficial de la federación de fecha 6 de enero de 1997.

Para lo anterior, el Instituto es responsable al igual que el IMSS de actualizar las bases de datos con la información concerniente a los créditos otorgados a los trabajadores, para permitir a las administradoras de fondos para el retiro validar las solicitudes de disposición de recursos o de transferencia de los mismos a una institución de seguro.

En ese sentido es necesario señalar que su autorización para disponer de los recursos es indispensable para el buen éxito de las operaciones relativas al retiro o transferencia de recursos.

3. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (ISSSTE).

Es conveniente mencionar que el régimen de seguridad social descrito por el apartado b del artículo 123 Constitucional no ha sufrido reformas sustanciales desde la adición en 1992 de un seguro adicional a los tradicionales, el seguro de retiro.

El seguro de retiro antes descrito opera a través de depósitos de dinero que realizan los patrones en la institución de crédito que cada una de ellas determine a través de un formulario específico en el que se determinan las aportaciones que corresponden al patrón en el seguro de retiro y el fondo de vivienda ascendiendo a un 7% del salario base de cotización de cada trabajador.

Los recursos así obtenidos son depositados por cuenta y orden del ISSSTE en el banco central, los cuales son invertidos en títulos a cargo del gobierno federal y generan un interés a tasa real que es periódicamente determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se ha ubicado desde el inicio del sistema en un 2%.

Por lo anterior, la actuación del ISSSTE se reduce a recibir de la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR la información relativa a las aportaciones depositadas en cada cuenta individual a fin de contabilizar las semanas de cotización respectivas para la contabilización de los periodos de espera que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala para la obtención de las pensiones.

Asimismo, el Instituto está facultado para solicitar a las instituciones de crédito operadoras el marcaje de las cuentas de los trabajadores que hayan obtenido un crédito de vivienda de su parte a fin de amortizarlo hasta por el monto existente en la subcuenta de vivienda de la misma y para solicitar que las posteriores aportaciones por este concepto sean

entregadas por el banco central al Instituto para seguir cubriendo el monto del crédito otorgado.

CAPITULO III

CUENTA INDIVIDUAL.

Este tema lo desarrollo con la obra que edita el Instituto Mexicano del Seguro Social intitulada Nueva Ley del Seguro Social Comentada, de los que se desprende lo siguiente:²⁶

A. CUENTA INDIVIDUAL SAR

1.CONCEPTO: " En ese sentido la cuenta individual SAR, es una relación jurídica tributaria, originada por mandato legal que deriva del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya obligación sustancial es el pago de una aportación de seguridad social."²⁷

Su finalidad era que los trabajadores pudieran disponer de mayores recursos al retirarse, así se establece una prestación de seguridad social con carácter de seguro, adicional a la que establecía la Ley del Seguro Social de 1973.

El hecho que da origen a la obligación es la existencia de una relación de trabajo, y la existencia de una institución de crédito autorizada para realizar operaciones de depósito, las instituciones de banca múltiple no pueden negarse validamente a llevar a cabo esta acción.

2 NATURALEZA JURÍDICA: Señala que la naturaleza jurídica "...es un deposito en dinero irregular a cargo del patrón..."²⁸

En el derecho de la seguridad social, refiere al deposito como aquella forma de cumplir con una obligación fiscal, sin embargo, en el origen de la obligación no interviene la voluntad del patrón.

Al respecto, el comentario a la Ley del Seguro Social señala que, no se modifica la regulación de lo que es el depósito en dinero en la institución de crédito ya que al momento en que el patrón entera la cuota al banco, la propiedad del dinero se transfiere al mismo, lo anterior se

²⁶ Dirección Jurídica, op. cit. pp 256-272.

²⁷ Dirección Jurídica, op. cit., p 261.

²⁸ Dirección Jurídica, op. cit., p. 266

deduce cuando refiere que la obligación del banco es transferir el depósito a Banco de México al cuarto día hábil de su recepción.

Por otro lado afirman que las consecuencias del depósito difieren en los aspectos siguientes:

- a La restitución no es al depositante, sino a un tercero que es el trabajador o sus beneficiarios.
- b Destinos del depósito:
 - 1) Constituir una cuenta cuyo depositario sería Banco de México, mismo que otorgaría créditos al Gobierno Federal a nombre del Instituto del Seguro Social, garantizando un interés mínimo real, situación diferente por lo que respecta a los recursos acumulados en el ramo de vivienda.
 - 2) Depósito de títulos en administración, transferir dinero a una sociedad de inversión administrada por una institución de crédito para que ésta lo invierta por cuenta y riesgo del trabajador 183 Ley 1973.
- c Plazo y Requisitos para el Retiro.- Regulados por la Ley de Seguridad Social y quien determina la disposición son los Institutos competentes.
- d Institución de crédito, custodia el dinero por 4 días, subsistiendo las obligaciones tales como entrega de estado de cuenta, el registro de intereses, entre otras,
- e El trabajador tiene derecho a solicitar el traspaso de su cuenta individual a otra entidad.

No comparte la naturaleza mercantil por que la obligación de enterar es de naturaleza fiscal y el derecho a retirar lo depositado lo determina la legislación de seguridad social.

Es un depósito oneroso, porque el Banco cobra una comisión y el trabajador tiene derecho al abono en su cuenta individual de los intereses.

En este depósito la libertad se limita a determinados derechos que las leyes de seguridad social le conceden a los trabajadores, **no son propietarios de los recursos que depositen en la cuenta individual SAR, solamente tienen derechos particularizados sobre los depósitos constituidos en su favor en las instituciones de crédito, pero a cuenta y orden de los institutos de seguridad social.**

3. CARACTERÍSTICAS:

- a **CARACTER FISCAL:** La naturaleza de la obligación es de carácter fiscal cuyo contenido principal es el pago de una prestación en la que el acreedor es el Estado y por lo tanto la relación jurídica que se genera es de carácter complejo:
 - 1) Se generan poderes y derechos de la autoridad fiscal,
 - 2) Obligaciones de los patrones e Instituciones de Crédito o Entidades Financieras Autorizadas,
 - 3) Derechos de los trabajadores y sus beneficiarios.

Al respecto la fracción II del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación refiere aportación de seguridad social, como " la contribución establecida en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

- b **REGIMEN OBLIGATORIO:** El seguro de retiro formaba parte del régimen obligatorio del Seguro Social, las contribuciones tienen una connotación fiscal.
- c **FORMA DE ENTERO:** El Entero se realizaba en la Institución de Crédito o Entidad Financiera Autorizada (a elección del patrón obligado al pago), quienes recibían las cuotas y aportaciones por cuenta y orden de los Institutos de Seguridad Social.

4. FUNCIONES:

- a El ahorro
- b El financiamiento de las prestaciones en dinero que otorga la Seguridad Social.

5. OBLIGACIONES DEL PATRON:

- a **OBLIGACION DE DAR:** el patrón debe depositar una cantidad determinada bimestralmente en una Institución Bancaria (183-A LEY 1973).
- b **OBLIGACION DE HACER,** apertura de cuenta individual SAR a favor del trabajador,

El Patrón por su parte tenía el derecho de elegir la institución de crédito o entidad financiera autorizada para abrir las cuentas individuales de sus trabajadores.

6. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS BENEFICIARIOS

El trabajador o sus beneficiarios tenían el derecho a recibir una vez cumplidos los requisitos legales: el saldo de la cuenta individual de ahorro para el retiro, lo cual presupone la existencia de la cuenta, siendo las instituciones de crédito, auxiliares de la autoridad en materia de seguridad social, en la entrega de recursos, previa resolución administrativa, que determinara la procedencia del retiro, asimismo, sujetos a la voluntad del mismo trabajador se encontraban los derechos de traspaso y la contratación de seguro de vida y designación de beneficiarios

B. CUENTA INDIVIDUAL

1. CONCEPTO. "Es una relación jurídica tributaria originada por un mandato legal que deriva del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, cuya obligación sustancial es el pago de una aportación de seguridad social..."²⁹

"La cuenta individual es aquella que se abrirá para cada asegurado en las administradoras de fondos para el retiro, para que se depositen en las mismas, las cuotas obrero-patronales y estatal por conceptos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos".³⁰

El proyecto de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro prevé modificar este concepto para establecer que es aquella de la que sea titular un trabajador, en la cual se depositarán las cuotas y aportaciones obligatorias de seguridad social, las aportaciones voluntarias y los demás recursos que en términos de la Ley puedan ser aportados a la misma.

Los recursos depositados en la cuenta individual son propiedad del trabajador, y serán inembargables y no podrán ser otorgados en garantía, con excepción de los depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias, siendo importante destacar que, conforme al artículo 158 de la Nueva Ley del Seguro Social, la disposición que haga el trabajador de los recursos de la cuenta individual, así como de sus rendimientos, se encuentra exenta del pago de contribuciones.

²⁹ Dirección Jurídica, op. cit. p. 268

³⁰ Artículo 159 fracción I, de la Ley del Seguro Social.

La cuenta individual se integra por tres subcuentas:

- RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ,
- VIVIENDA ,
- APORTACIONES VOLUNTARIAS

El contrato que firma el trabajador con una AFORE debe reunir determinados requisitos que limitan la autonomía de la voluntad del trabajador, sin embargo tienen como propósito tutelar los derechos de los mismos trabajadores.

La naturaleza del contrato es un contrato de administración de cuenta individual.

2. SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ (RCV).

a. CARACTERÍSTICA.- Transfieren la propiedad al trabajador, quien ordena invertir los recursos en una sociedad de inversión.

b. PARTICIPACIÓN DE LA AFORE

1) Es un mandatario mercantil con las obligaciones siguientes:

- a) Recibir cuotas del trabajador
- b) Individualizar la cuota y el rendimiento
- c) Invertir los recursos recibe los recursos con instrucciones precisas de invertirlo en determinada Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro y queda como depositaria de los títulos o valores que amparen la operación.
- d) Prestar los servicios de administración de sociedades de inversión
- e) Prestar servicios de distribución y recompra de acciones.

2) La AFORE es un depositario:

- a) Abrir, administrar y operar cuentas individuales de títulos.
- b) Enviar el estado de cuenta
- c) Pagar los retiros de la cuenta individual, previa venta de los títulos en depósito.

c. ENTERO:

El patrón entera la cuota-patronal conjuntamente con las aportaciones de otros seguros del régimen obligatorio en una entidad receptora, que recauda por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

d. ENTREGA:

La entrega de recursos se realiza del producto de la venta de acciones de las sociedades de inversión y se regula por las leyes de seguridad social y por las reglas de carácter general que expida al efecto la CONSAR.

e. FUNCIONES.

- 1) El ahorro se forma con los depósitos que se realiza a través de la inversión en una sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro.
- 2) En cumplimiento de obligación fiscal;
- 3) El financiamiento de las prestaciones en dinero

f. DERECHOS DEL TRABAJADOR:

- 1) El trabajador puede cambiar de AFORE.
- 2) Efectuar los retiros de conformidad con la Ley del Seguro Social.
- 3) Solicitar la emisión de estados de cuenta adicionales.

3. SUBCUENTA DE VIVIENDA:

a. CARACTERÍSTICAS:

- 1) Se forma con depósitos que se llevan a cabo conforme a la fracción II del artículo 29 de la Ley de INFONAVIT,
- 2) Proviene del cumplimiento de una obligación fiscal
- 3) El financiamiento de las prestaciones en dinero:
- 4) Como crédito a la vivienda,
- 5) Como complemento del monto constitutivo de las pensiones

- 6) Como parte de retiro total que efectúe el trabajador en el seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

b. PARTICIPACIÓN DE LA AFORE:

- 1) Individualizar aportaciones y rendimientos
- 2) Enviar estado de cuenta
- 3) Entregar los recursos a los trabajadores que adquieran el derecho a retirar el saldo de la subcuenta de vivienda.
- 4) Entregar los recursos a una institución de seguros, mediante la integración de éstos al monto constitutivo.

c. FUNCIONES:

- 1) La función de ahorro y de generación de rendimientos, se realiza en términos del artículo 39 Ley INFONAVIT, que garantiza un rendimiento mínimo sobre el saldo depositado en la subcuenta, determinado con base en concepto de remanente de operación.

4. SUBCUENTA DE APORTACIONES VOLUNTARIAS:

a. CARACTERISTICAS:

- 1) Se forma con los depósitos que llevan a cabo los trabajadores de forma voluntaria en su cuenta individual,
- 2) No tiene carácter de fiscal.
- 3) No financia prestaciones en dinero de seguridad social,
- 4) Se establecen limitantes para la solicitud de reintegro de lo depositado.

b. FUNCIONES

- 1) Su función es el ahorro, (se asemeja a un depósito en cuenta de ahorro),

C. REGIMEN FINANCIERO DE LA CUENTA INDIVIDUAL:

Como ya se mencionó anteriormente las cuentas individuales se integrarán por tres subcuentas: la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la de vivienda y la de aportaciones voluntarias, que recibirán las aportaciones siguientes:

	RETIRO	CESANTIA	VEJEZ	VIVIENDA	APORTACIONES VOLUNTARIAS
PATRON	2% del salario base cotización	3.150% del salario base cotización	1.125 % del salario base cotización	5% del salario base de cotización	A elección.
TRABAJADOR					A elección.
ESTADO	1. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez será igual al 7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos. 2. Cuota social por la cantidad inicial equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.				

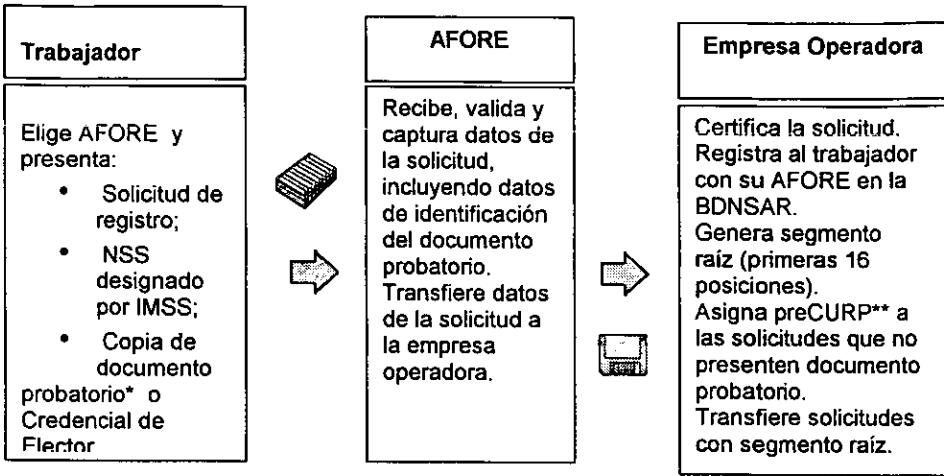
El valor del mencionado importe inicial de la cuota social se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Dichas aportaciones se depositarán en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

A fin de respetar derechos adquiridos, la subcuenta del seguro de retiro prevista en la anterior Ley, subsistirá, generando los rendimientos respectivos y sin que se puedan hacer nuevos depósitos a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social.

En cuanto a la rentabilidad de los ahorros existe un seguro sobre rentabilidad mínima, ya cuando el saldo de la cuenta individual de un trabajador sea insuficiente para garantizar la adquisición de una renta equivalente a la pensión mínima garantizada, el estado aportará los fondos necesarios para pagar a dicho trabajador una pensión equivalente la mínima.

CAPITULO IV
OPERACIONES.

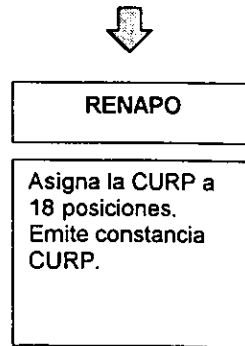
A. REGISTRO DE TRABAJADORES



* Cualquiera de los siguientes documentos:

- Acta de Nacimiento
- Documento Migratorio
- Carta de Naturalización

** La AFORE obtendrá del trabajador copia del documento probatorio para concluir el trámite de asignación de la CURP.³¹



³¹ Artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Circular CONSAR 07-1 y sus modificaciones.

B. RECAUDACION

El patrón determina las cuotas y aportaciones a la Seguridad Social mediante al Sistema Unico de Autodeterminación (SUA) o por cédulas de determinación emitidas por el IMSS (empresas con menos de 5 trabajadores).³²

Las Entidades Recaudadoras (Ers) validan información de los pagos patronales, registran depósitos en las cuentas de los Institutos y entregan información de los pagos patronales a la empresa operadora³³.

La empresa operadora concilia los montos depositados en las cuentas de los Institutos contra la información de pagos patronales.³⁴

La empresa operadora notifica a la CONSAR a los Institutos de Seguridad Social y a las Entidades Receptoras las aportaciones que presenten inconsistencias.³⁵

La empresa operadora asigna a prestadoras de servicios las aportaciones de los trabajadores que no han elegido AFORE, hasta antes del 1° de julio de 2001.³⁶

La empresa operadora dispersa a las AFORES las aportaciones de los trabajadores registrados en las mismas.³⁷

³² Artículo 41 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR) y artículo 6° del Reglamento de Pago de Cuotas.

³³ Artículo 40 RLSAR.

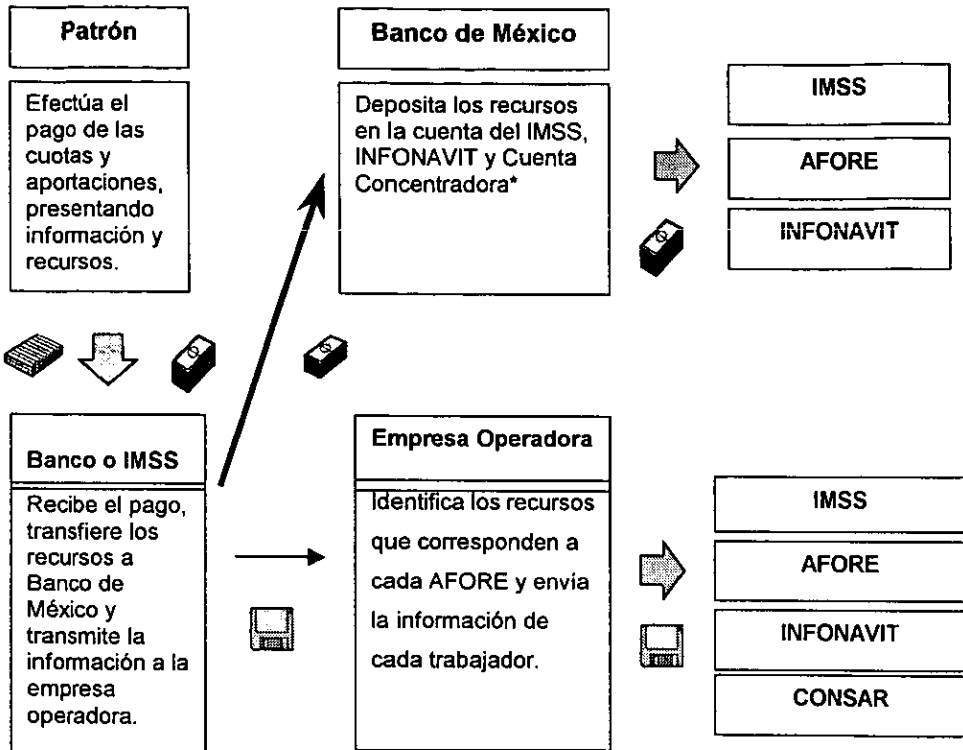
³⁴ Artículo 48 RLSAR.

³⁵ Artículo 47 RLSAR.

³⁶ Artículo 74 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Artículo 35 RLSAR y Circular CONSAR 27-1 y sus modificaciones.

³⁷ Artículo 49 RLSAR.

1. Recepción de Cuotas y Aportaciones



2. Cuenta Concentradora

Cuenta en Banco de México a nombre del IMSS en la que registran:

- Recursos de la recaudación del nuevo sistema que están en proceso de dispersión a las AFORES
- Recursos de trabajadores que aún no habían elegido AFORE. Intereses de recursos en tránsito, concluyendo esta operación el 1° de julio de 2001.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.

- Recursos de trabajadores que están pendientes de individualización por problemas con el NSS.³⁸

3. Inversiones en SIEFORES

Las SIEFORES sólo pueden invertir en valores negociados en oferta pública, tanto de mercado primario como secundario.³⁹

Las SIEFORES deben operar con un intermediario que no pertenezca a su grupo financiero.

Los costos de corretaje son absorbidos por la administradora.

Fortalecer el carácter solidario de la seguridad social a través de la cuota social y de la pensión mínima garantizada. Esta última conlleva implícitamente la garantía de una rentabilidad real, que para un trabajador que gana un salario mínimo ésta es de aproximadamente el 9%.⁴⁰

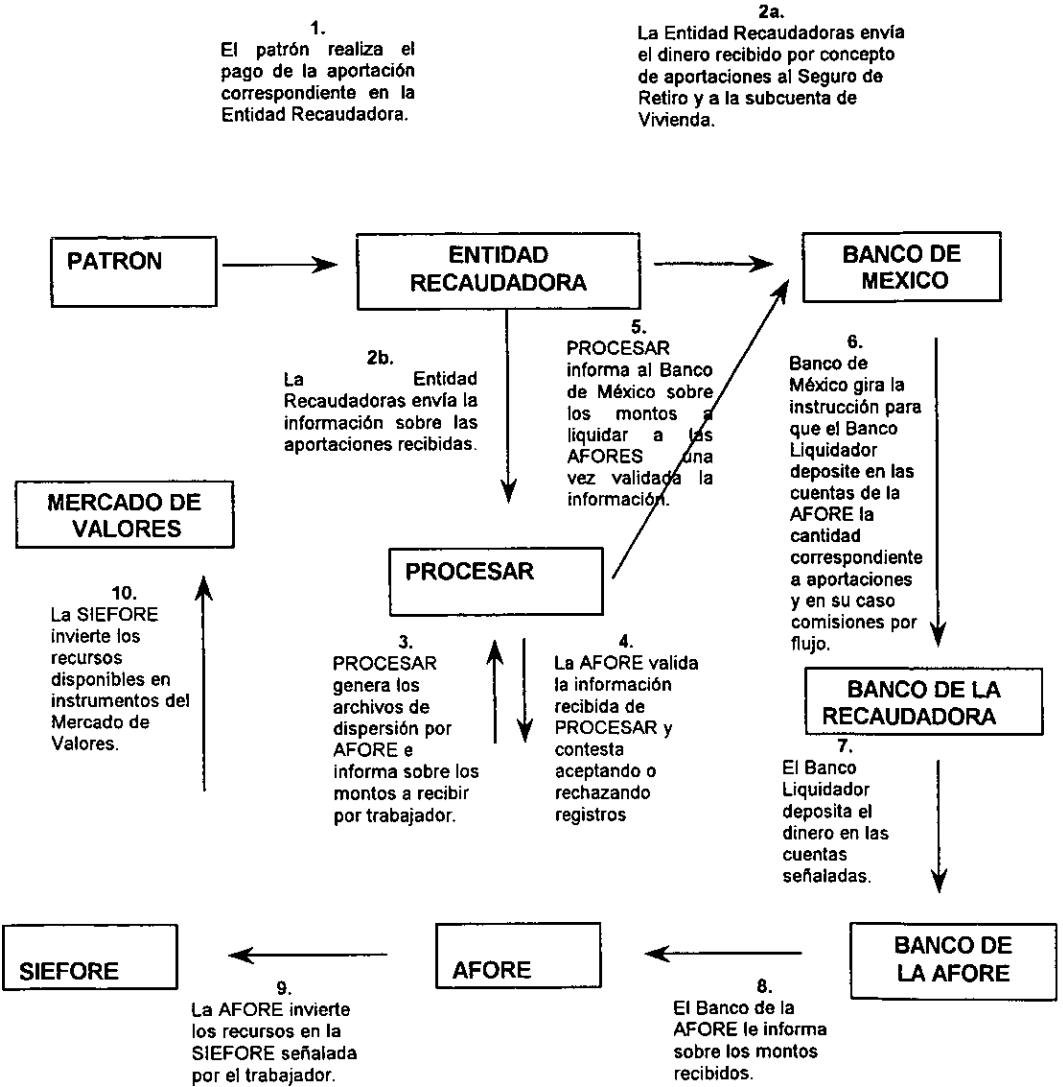
Le da acceso a rendimientos de mercado no disponibles para el pequeño ahorrador, obteniendo este beneficio incluso para el ahorro voluntario con deducibilidad fiscal.

³⁸ Artículo 75 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Artículo. 35 del RLSAR

³⁹ Artículo 43 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Circulares CONSAR 15-1 y sus modificaciones y CONSAR 21-1 y sus modificaciones.

⁴⁰ Artículo 168 fracción IV, 158 y 170 Ley del Seguro Social.

4. Canalización de recursos a las SIEFORES



C. TRASPASOS

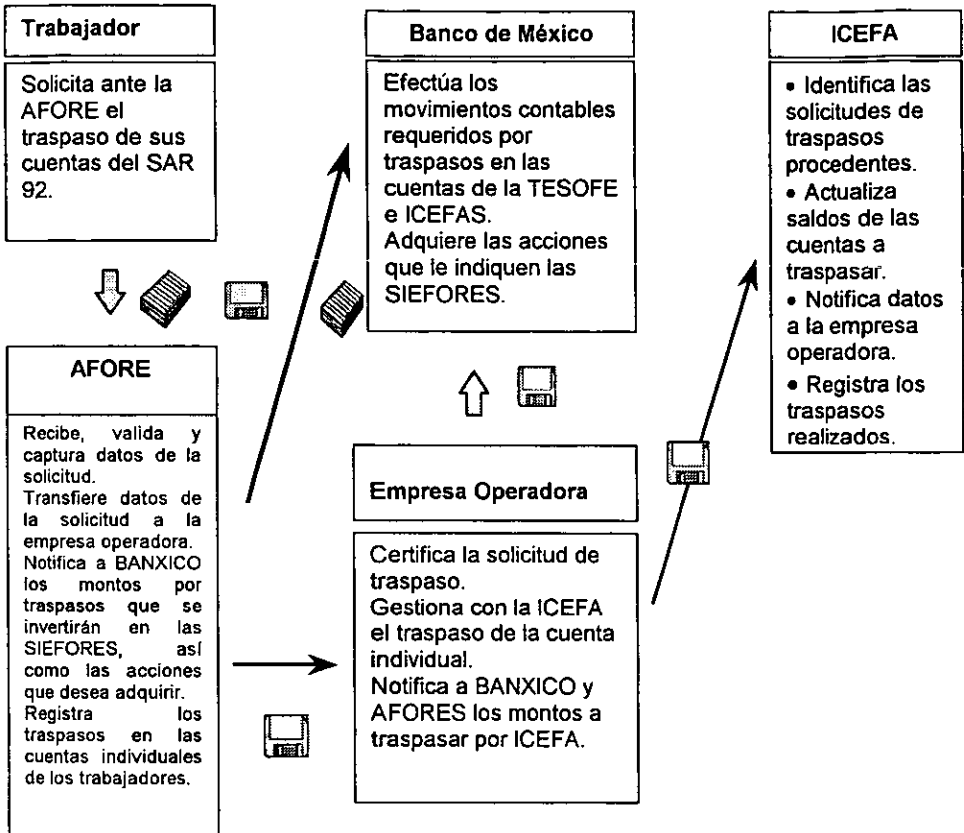
1. Traspasos entre Bancos y AFORES (ICEFA-AFORE)

La AFORE gestiona el traspaso cuando el trabajador lo solicite o previa conciliación de la información proporcionada por la Empresa Operadora y con la de los trabajadores que tengan registrados.⁴¹

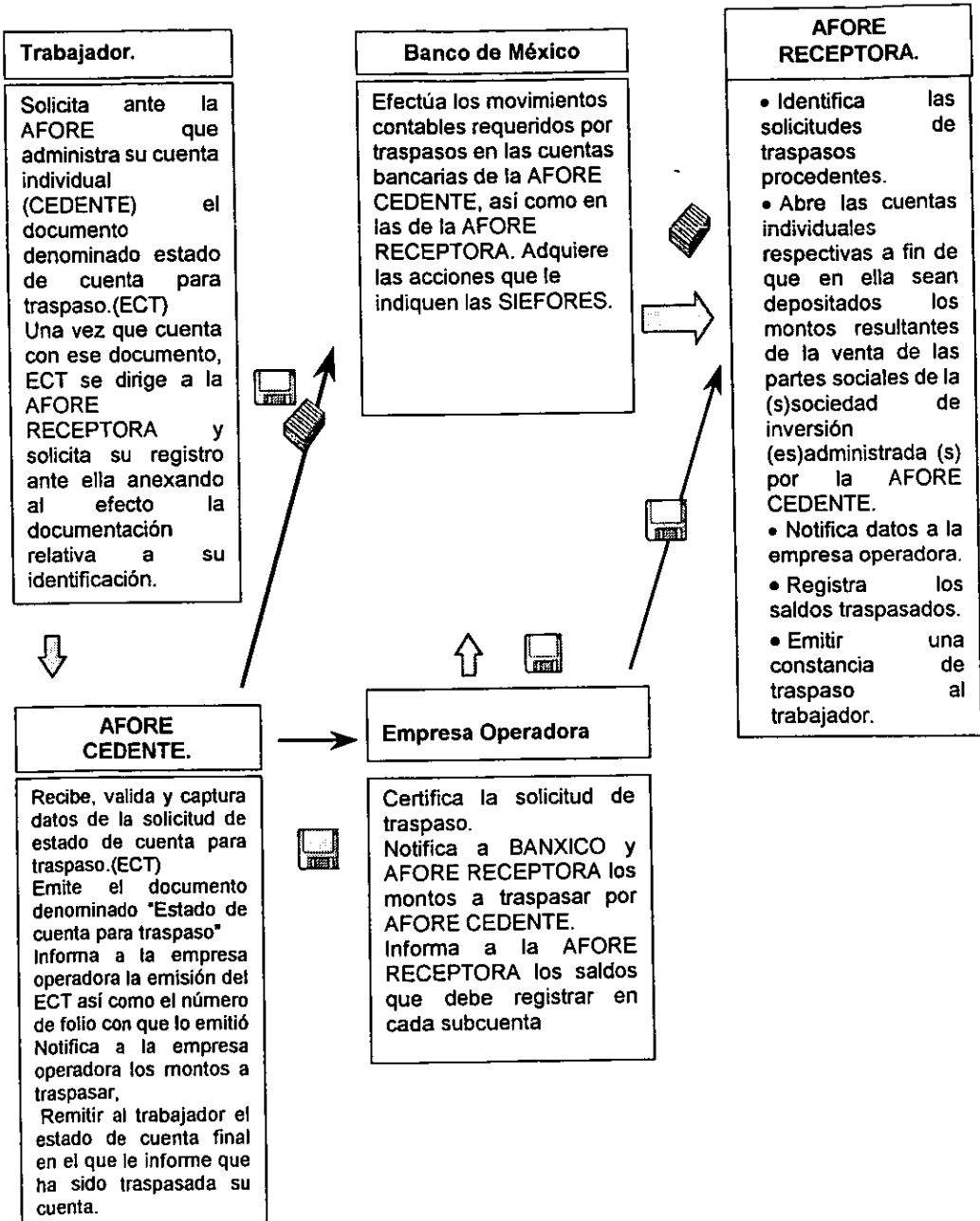
Los recursos que se traspasan son depositados en una cuenta en UDIS para que en el transcurso de un mes la SIEFORE determine los títulos que desea adquirir

⁴¹ Artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Circular CONSAR 24-1 y CONSAR 30-1 y modificaciones.

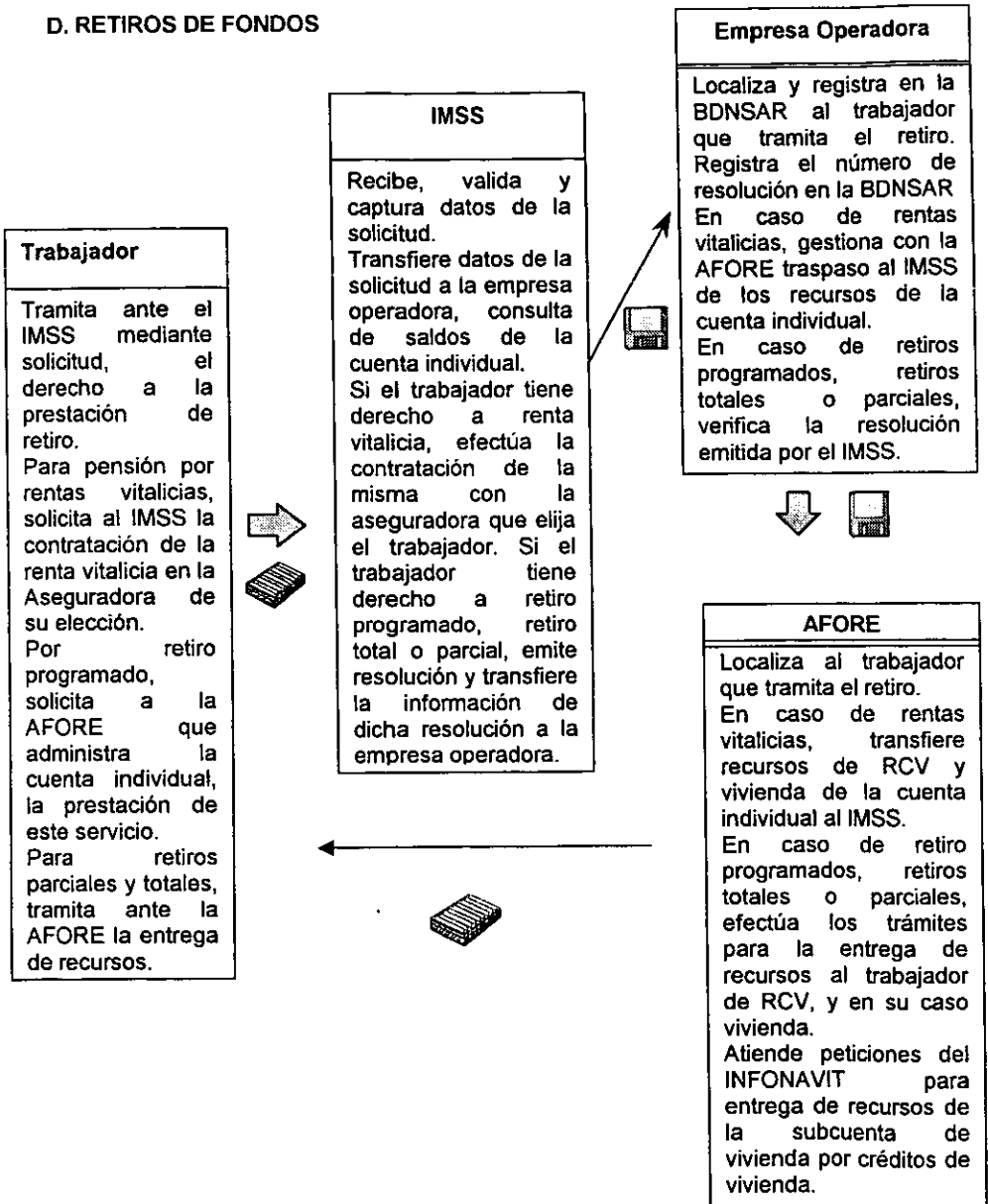
1. Traspasos entre ICEFA-AFORES.



2. Traspasos entre AFORES (AFORE-AFORE)



D. RETIROS DE FONDOS



El trabajador acude al IMSS para el reconocimiento de sus derechos, solicitando, la emisión de su resolución de pensión o resolución de negativa de pensión, resolución de ayuda para gastos de matrimonio o la constancia de baja.⁴²

Las rentas vitalicias por Riesgo de Trabajo e Invalidez y Vida son contratadas por el IMSS, recibiendo de la AFORE los recursos de la cuenta individual⁴³.

Una vez que cuenta con la resolución de pensión el trabajador acude a la AFORE e inicia el trámite de retiro de fondos.

La resolución de negativa de pensión da derecho a retirar la totalidad de los recursos acumulados en la cuenta individual⁴⁴.

Los retiros por ayuda para gastos de matrimonio y desempleo, son entregados al trabajador por la AFORE⁴⁵.

Los trabajadores con derecho a planes privados de pensión, solicitan ante la AFORE la entrega de los recursos de su cuenta individual o la adquisición de una renta vitalicia complementaria⁴⁶.

⁴² Artículo 52 RLSAR

⁴³ Artículos 58 y 120 de la Ley del Seguro Social y Circular CONSAR 31-1 y sus modificaciones.

⁴⁴ Artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social.

⁴⁵ Artículo 165 y 191 de la Ley del Seguro Social y Circular CONSAR 34-1.

⁴⁶ Artículo 190 de la Ley del Seguro Social, Circular CONSAR 31-1 y sus modificaciones y CONSAR 17-1 y sus modificaciones.

CAPITULO V

COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. (CONDUSEF)

A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La Ley de la Protección y Defensa al Usuario de Servicios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, misma que entró en vigor el 19 de abril de 1999, y que dio origen al organismo descentralizado denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, por otra parte, con fecha 5 de enero de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la referida Ley.

A efecto de poder hacer un análisis de este organismo es necesario revisar las causas que el legislador señaló en la Exposición de Motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros para su creación.

En primer lugar señaló como propósito fundamental el de promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que presten los intermediarios financieros.

Si bien es cierto que ya existían ordenamientos que regulaban la protección de los intereses del público usuario de servicios financieros tales como la Ley de Instituciones de Crédito, en sus artículos 117 al 122; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en sus numerales 28 al 30 C; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en sus artículos 102 y 103, así como la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la fracción X del artículo 4, sin embargo, refiere el legislador, que estos ordenamientos carecían de uniformidad en los procedimientos establecidos, con multiplicidad de autoridades y criterios involucrados, que dificultaban a los involucrados conseguir la finalidad que se persigue con dichas disposiciones, es decir la protección de sus derechos e intereses.

Señalando que las facultades que se le otorgaban a dichas autoridades eran facultades limitadas en su aspecto sancionador, por lo que, básicamente sólo actuaban como conciliador o árbitro como vías de solución alternas a los procedimientos judiciales.

Asimismo, hace hincapié que debido a la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros, así como la complejidad administrativa consecuente que para los usuarios representan los órganos de supervisión y vigilancia que la legislación vigente les ofrecen, fue necesario plantear la necesidad de que el público usuario cuente con un órgano único, especializado para proteger sus derechos e intereses y que, a través de sanciones de carácter económico, contribuye a eliminar las irregularidades que se cometen en la prestación de los servicios financieros.

Por otro lado plantea que la falta de información relacionada con los productos financieros que ofrecen los integrantes del sector, sobre todo en cuanto a los riesgos que éstos conllevan, así como la falta, de difusión por parte de un órgano imparcial, de los diversos productos que ofrecen las entidades integrantes del sistema financiero, así como de sus características, beneficios y riesgos, lo que tiene por consecuencia que los usuarios carezcan de certeza y seguridad jurídica respecto de los servicios que reciben, no sólo por la falta de información objetiva y simplificada sobre las condiciones de los servicios financieros, sino también por la falta de medidas coercitivas que propicien la equidad en las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras. Tampoco existen estudios, análisis e investigaciones en materia de protección al usuario de servicios financieros.

“En este contexto, aparece como indispensable y urgente contar con un organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos surgidos con motivo de la prestación de los distintos servicios financieros. No sólo se trata de crear una cultura de servicios financieros, mediante la difusión de las ventajas y desventajas de los diversos productos que ofrecen las entidades financieras sino sobre todo a través del establecimiento de una normatividad uniforme para los procedimientos de conciliación y arbitraje para cualquier conflicto que surja con la prestación de estos servicios.

Esto significa privilegiar una instancia distinta a la jurisdiccional, que de manera obligatoria y vinculativa para las partes concurra a la solución de los conflictos mencionados y con ello otorgue protección y seguridad jurídica al público usuario.

Es importante destacar que no se trata de crear un mayor aparato burocrático, sino que se haría uso de los recursos presupuestarios, humanos y materiales que actualmente dedican las comisiones nacionales supervisoras a la atención del público usuario, en virtud de las facultades legales vigentes, mismas que serían absorbidas por la Comisión cuya creación se propone. De esta manera, además, las Comisiones Nacionales existentes podrán desempeñar con mayor eficiencia sus labores de supervisión y vigilancia, dejando las funciones de atención al público y solución de controversias al organismo especializado que se propone.”⁴⁷

Refiere la exposición de motivos que el ordenamiento regularía los siguientes aspectos:

- El objeto y patrimonio de la Comisión Nacional;
- El régimen de información y la atención de reclamaciones;
- La organización, gobierno y vigilancia de la comisión;
- Los recursos y las sanciones administrativas, y
- Las disposiciones generales.

El organismo descentralizado de la administración pública federal, tendría personalidad jurídica y patrimonio propio, contaría con un órgano de gobierno presidido por dicha secretaria de estado y con un director general del organismo que participaría con voz y voto. El director general sería nombrado por el ejecutivo federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con un consejo consultivo, pero la solución de controversia estaría reservada exclusivamente a la Comisión. El órgano de gobierno no tendría atribuciones para resolverlas quejas, únicamente se encargaría de cuestiones administrativas, presupuestales de orientación de las funciones del organismo.

Las atribuciones que se propuso otorgar a la Comisión, entre otras son las siguientes:

⁴⁷ Exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros 18 de enero de 1999.

1. Promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios.
2. Procurar la equidad y seguridad jurídica de las relaciones entre los usuarios de las entidades financieras, adoptando las medidas necesarias.
3. Fungir como "ventanilla única" para la recepción de quejas.
4. Propiciar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las entidades.
5. Fungir como árbitro o conciliador en la solución de irregularidades.
6. Ejecutar sus resoluciones y sancionar aquellas entidades que cometan irregularidades en el desarrollo de sus actividades.
7. Estar facultado para actuar ante todos los intermediarios financieros.
8. Orientar al sector financiero sobre las necesidades de los usuarios.
9. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera, para lograr un sano desarrollo del sector financieros.
10. Difundir a través de los medios de comunicación, los análisis de los diversos productos que ofrecen los intermediarios financieros.

No se considero oportuno que las funciones que realizaría la Comisión fuesen atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), ni que las sigan conservando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Comisión Nacional de Seguros, en virtud de las siguientes razones:

La Profeco es una entidad sectorizada a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y la facultad de supervisión y regulación de las entidades financieras está encomendada por la ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, el sistema financiero es cada vez más especializado lo cual requiere que las autoridades en esta materia ser igualmente especializadas para poder cumplir de manera adecuada su finalidad institucional.

Existen organismos análogos en otros países, tal es el caso de Inglaterra, en donde los conflictos entre bancos y usuarios son resueltos mediante un procedimiento operado por el Banking Ombudsman, para atender las quejas de los usuarios de servicios bancarios, limita su intervención a particulares, pequeños comerciantes, sociedades, asociaciones y

empresas con operaciones menores a un el millón de libras. El procedimientos es que previamente haya establecido su queja en el banco, si la queja no es resuelta, el quejoso tiene un plazo máximo de seis meses para acudir al Banking ombudsman.

En los Estados Unidos de América, se cuenta con una procuraduría de protección al consumidor, que tiene por principio proteger a los consumidores contra las prácticas injustas, engañosas y fraudulentas, este organismo se divide en cinco departamentos, cada uno con sus áreas específicas que son: la división de prácticas publicitarias, la división de prácticas crediticias, la división ejecutoria o de imposición de la ley, la división de prácticas de mercado, y la división de prácticas de servicios industriales. La división de prácticas crediticias aplica ley relativas a los usuarios de los servicios financieros en el ámbito nacional tales como: prohibición de discriminación, información manejada por los buros de crédito, costos de los servicios financieros, solución de problemas en cuanto al cobro, y prácticas injustas o abusivas entre otras.

Por su parte la Exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas Seguro, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, hizo alusión a lo siguiente:

La propuesta consiste en procurar la existencia de un marco legal que proporcione seguridad, celeridad y efectividad en el importante cometido que tiene dicha Comisión Nacional, como a continuación se indica:

Con relación al término usuarios se contempla también a toda persona que contrate utilice un producto o servicio con alguna institución financiera, incluyendo los sujetos que gocen de algún derecho frente a la institución derivado de la contratación de una operación servicio determinado. De esta manera quedan incluidos los beneficiarios de productos de servicios o servicios financieros.

El plazo para hacer valer sus reclamaciones, como para conocer de las mismas, se amplió de tres meses a un año a partir de la prestación del hecho que le dio origen.

Por lo que respecta a los procedimientos, el arbitraje se considero pertinente la posibilidad de que las partes de común acuerdo pueden designar como árbitro, además de la Comisión Nacional, como otra opción a un tercero.

También se propuso establecer una serie de requisitos a fin de que el árbitro que eventualmente conozca de la controversia reúnan los requisitos de imparcialidad, especialidad e idoneidad necesarios para poder dirimir la reclamación presentada.

Estableció exigencias más estrictas respecto de las características de los informes que las instituciones financieras están obligadas a rendir en el procedimiento conciliatorio.

Se previó la obligación para que las instituciones financieras de crear unidades especializadas de atención al usuario, sin excluir la posibilidad de que posteriormente la Comisión Nacional intervenga en la resolución del conflicto.

La Comisión Nacional tendrá la posibilidad de emitir dictámenes técnicos en aquellos casos en que por causas imputables a la institución financiera no se de el arbitraje, teniendo en usuarios la posibilidad de hacer valer el dictamen como prueba ante los tribunales competentes.

Por otro lado, se elevaron algunas de las multas con el propósito de inhibir prácticas deficientes. De igual forma, se ha detectado la necesidad de establecer una multa adicional a las existentes a la institución que no comparezca a la junta de conciliación en los términos previstos por la ley, o a la constitución de la unidad de especializada de atención a usuarios y beneficiarios que deben tener las instituciones financieras.

Se hizo el cambio de todo el documento para concordancia, del Reglamento Interior a Estatuto Orgánico, ya esta Comisión no requiere de formulación por parte del ejecutivo al ser un organismo de centralizado, conforme el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Con el propósito de unificar la actuación de la Comisión Nacional dentro de los procedimientos arbitrales de los cuales las instituciones de seguros y de fianzas sean parte, se propusieron ajustes a sus leyes para hacerlas compatibles con la responsabilidad de esta Comisión.

B. LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

El citado ordenamiento tiene por **objeto** la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

De igual forma se establece que la protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal, a la cual la Ley le señala como **objetivo prioritario** procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgándole a los Usuarios elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las instituciones financieras.

Esta Comisión Nacional tendrá como **finalidad** la de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros la Comisión Nacional tendrá las **facultades** siguientes:

- Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia;

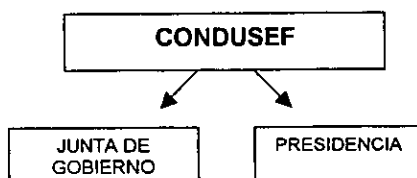
- Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional;
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuarios y la Institución Financiera en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismos producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta Ley.
- Actuar como árbitro en amigable composición y en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con esta Ley, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los Usuarios con las Instituciones Financieras, así como emitir dictámenes técnicos de conformidad con esta Ley,
- De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal;
- Proporcionar a los Usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.
- Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico.
- Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;
- Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los Usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;
- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los Usuarios;

- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del Usuarios, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional;
- Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de esta Ley y de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley;
- Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y publicarlos para apoyar a los Usuarios y a las Instituciones Financieras;
- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional;
- Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios;
- Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.
- Revisar y, en su caso, proponer a las Instituciones Financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los Usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados
- Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;
- Aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta Ley;

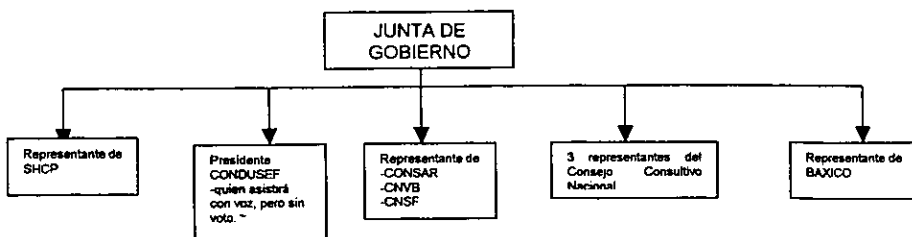
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional;
- Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere esta ley, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las Instituciones Financieras en términos del artículo 68 fracción X;
- Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de esta Ley, y
- Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

C. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONDUSEF.

De conformidad con el artículo 16 del ordenamiento legal invocado la Comisión Nacional contará con: una Junta de Gobierno y un Presidente.



1. Junta de Gobierno;



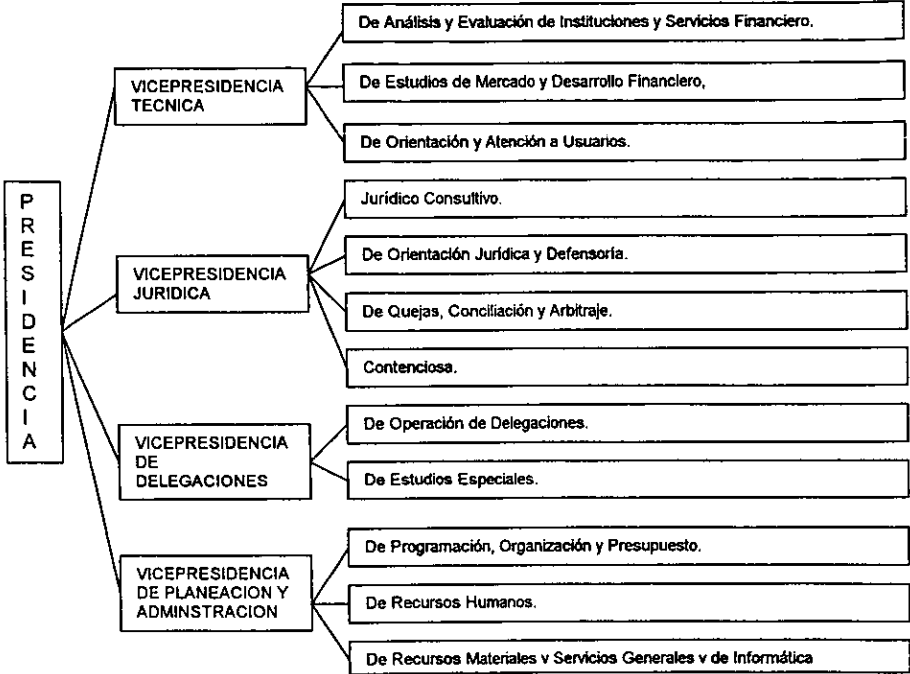
Cada uno de los integrantes de la Junta de Gobierno contará con un respectivo suplente, quien deberá tener el nivel inmediato inferior.

-Será presidida por el Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Corresponde a la Junta de Gobierno entre otras:

- Determinar y aprobar las bases y criterios conforme a los cuales, la Comisión Nacional considere que deba brindar defensoría legal gratuita a los Usuarios; así como su publicación.
- Establecer las políticas y lineamientos que provean a la más adecuada difusión de los servicios que ofrezca la Comisión Nacional;
- Aprobar el Reglamento Interior y los demás necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional;
- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente, sobre las labores de la Comisión Nacional;
- Aprobar de conformidad con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la Institución Financiera paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.
- Aprobar anualmente, previo dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la Comisión Nacional y autorizar su publicación;
- Aprobar las disposiciones relativas a la organización de la Comisión Nacional, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas;
- Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse entre la Comisión Nacional y sus trabajadores;
- Aprobar el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente, a propuesta de éste;
- Aprobar los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las Instituciones Financieras pretendan realizar para efecto de dar a conocer sus operaciones o servicios;
- Evaluar periódicamente las actividades de la Comisión Nacional;
- Resolver respecto de la condonación total o parcial de multas;
- Establecer los parámetros para determinar el monto de las garantías a que se refiere esta Ley;
- Requerir al Presidente la información necesaria para llevar a cabo sus actividades de evaluación;
- Resolver sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración, y
- Las demás facultades que le confieran otros ordenamientos.

Asimismo, el artículo 3° del Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1999 señala que la Comisión, para el despacho de los asuntos contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:



Además cuenta con una Unida de Comunicación Social, Delegaciones Estatales y Metropolitanas y Consejos Consultivos.

2. Presidencia:

De conformidad con el artículo 26 de la Ley de protección y Defensa al usuario de Servicios Financieros, corresponde al Presidente de la Comisión Nacional:

"...

I. La representación legal de la Comisión Nacional y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que esta Ley confiere a la Junta;

II. Ejecutar los acuerdos de la Junta;

III. Imponer las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en esta Ley, así como conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas;

IV. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Comisión Nacional;

V. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como realizar operaciones de crédito;

VI. Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente;

VII. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el propio Presidente;

VIII. Solicitar la aprobación de la Junta para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes;

IX. Informar a la Secretaría respecto de los casos concretos que ésta le solicite;

X. Presentar anualmente los presupuestos de la Comisión Nacional, los cuales una vez aprobados por la Junta, serán sometidos a la autorización de la Secretaría;

XI. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta;

XII. Informar a la Junta sobre el ejercicio del presupuesto de la Comisión Nacional;

XIII. Informar a la Junta, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas;

XIV. Proponer a la Junta el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente;

XV. Nombrar y remover al personal de la Comisión Nacional;

XVI. Presentar a la Junta los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión Nacional y con las atribuciones de sus unidades administrativas;

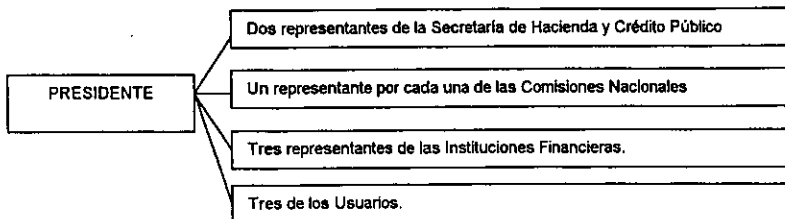
XVII. Presentar o proponer los documentos o proyectos que respectivamente correspondan, para la aprobación o determinación de la Junta a que se refieren las diversas fracciones del artículo 22 de esta Ley;

XVIII. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias, y

XIX. Las demás que le atribuya la Junta, esta Ley u otros ordenamientos.

El Presidente ejercerá sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión Nacional, salvo aquéllas a las que se refiere el artículo siguiente. Los acuerdos por los que se deleguen facultades serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.”

3. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional estará integrado por:



El Presidente presidirá el Consejo Consultivo Nacional,

4. Los Consejos Consultivos Regionales estarán integrados por:

Los Delegados Regionales o, en su caso, Estatales de la Comisión Nacional,

Por los demás miembros que acuerde el Consejo Consultivo Nacional.

Por los representantes de los Usuarios y de las Instituciones Financieras que sean necesarios para el desempeño de las funciones específicas.

El Consejo Consultivo Nacional sesionará por lo menos dos veces al año; los Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales que en su caso instale la Junta, sesionarán por lo menos una vez al año.

Los Consejos Consultivos tendrán las siguientes atribuciones:

- a. Opinar ante la Comisión Nacional sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice;
- b. Elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la Comisión Nacional;
- c. Opinar sobre el establecimiento de criterios para orientar la protección y defensa de los derechos de los Usuarios;
- d. Opinar ante la Comisión Nacional en cuestiones relacionadas con las políticas de protección y defensa a los Usuarios, así como sobre las campañas publicitarias que la Comisión Nacional emprenda, con el fin de fomentar una cultura financiera entre la población;
- e. Proponer medidas para fortalecer la desconcentración de la Comisión Nacional con base en los lineamientos que expidan, en sus respectivos ámbitos de competencia, la Junta y el Presidente;
- f. Resolver o, en su caso, emitir opinión respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración, y
- g. Las demás que como órgano auxiliar le confieran otros ordenamientos.

Los Consejos Consultivos sesionarán por materia, para lo cual se convocará únicamente a los representantes de los Usuarios e Instituciones Financieras directamente vinculados con el tema.

El Consejo Consultivo Nacional podrá conocer de los asuntos que traten los Consejos Consultivos Estatales, Regionales o Locales, cuando a su juicio, la importancia de dichos asuntos así lo amerite.

D. FUNCIONES DE LA CONDUSEF

A continuación desarrollaré brevemente a través de cinco apartados muy delimitados las funciones atribuidas a la CONDUSEF por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros a fin de atender al desahogo de su objeto esencial, promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los Usuarios, proveyendo de esta forma a la equidad en las relaciones entabladas entre éstos y las instituciones financieras,

Los apartados son los siguientes:

1. LA ASESORIA JURIDICA .- es el primer medio que la CONDUSEF pone al alcance de los usuarios de los servicios financieros para contribuir a que éstos mantengan una equitativa y sana relación con las instituciones financieras, para lo anterior ha establecido canales de comunicación directa con los usuarios en favor de quienes ha establecido un mecanismo de consulta telefónica, a través del cual los usuarios pueden resolver desde sus dudas mas básicas como por ejemplo sobre la lectura de sus estados de cuenta hasta algunas otras que podrán incluir aspectos más técnicos como lo son la explicación sobre los mas complejos mecanismos de inversión que ofrece el mercado.

A través de este mecanismo, la CONDUSEF no solo atiende las consultas que plantean los usuarios de los servicios financieros, sino que también resuelve algunos problemas concretos mediante un proceso de intercomunicación con las instituciones financieras involucradas, es decir coadyuva a la solución de eventuales conflictos que se pudieran suscitar entre las instituciones y sus usuarios

Este mecanismo evita la proliferación de conflictos entre los usuarios y las instituciones financieras mismos que incluso podrían rebasar las capacidades de la institución para brindar una adecuada atención a cada uno de los problemas planteados por la ciudadanía.

Es este el sentido, es un organismo moderno y eficaz que atienda las necesidades de los usuarios para resolver favorablemente las controversias suscitadas, pero sobre todo, que instrumente los mecanismos indispensables para que estos conflictos no se actualicen o de hacerlo su presencia sea mínima. De esta forma la CONDUSEF podrá brindar a cada uno de los asuntos que se le presente una mejor atención, personalizada y de mayor calidad.

Es también este el canal idóneo para hacer llegar a los usuarios la información necesaria para que conozcan algunas ventajas y desventajas de los servicios que prestan las instituciones financieras así como información general acerca de los servicios tales como

tasas de interés, comisiones, condiciones de contratación y rendimientos de los diferentes tipos de mercados que se encuentran a disposición de los usuarios.

2. SOLUCION DE CONTROVERSIAS.- La CONDUSEF se encuentra facultada para dirimir las controversias suscitadas entre las instituciones financieras y sus usuarios a través de mecanismos alternos a la jurisdicción de los tribunales como la conciliación y el arbitraje

Con la creación de la CONDUSEF se busca que el medio financiero cuente con una instancia imparcial, profesional, confiable y expedita para la solución de controversias, ello coadyuvaría de manera importante a la fluidez de las transacciones financieras y por ende al desarrollo del sistema financiero toda vez que fomentará entre los usuarios el incremento de la confianza y certeza jurídica sobre la prestación de los servicios que brindan los participantes del sistema redundando en el prestigio del mismo e incentivando a la población en general a la generación de ahorro y a la inversión de sus recursos.

Al efecto la Ley establece dos mecanismos de probada y reconocida eficacia para la solución de las controversias planteadas, la conciliación y el arbitraje:

Primeramente procederemos a hablar sobre el procedimiento de conciliación.

Los procedimientos conciliatorios proveen a las partes en conflicto de un instancia de carácter administrativo para solucionar sus controversias, ante la cual manifiestan libremente sus argumentos sobre el tópico a discutir y ante la cual pueden llegar a un acuerdo que resuelva en definitiva su conflicto sin que la autoridad en ese caso pueda tomar decisiones vinculatorias para las partes respecto a que parte le asiste el derecho.

La función de conciliador generalmente se encuentra limitada a fomentar el acercamiento de las partes y a proporcionarles los elementos mínimos indispensables para que de común acuerdo resuelvan la controversia que los enfrenta.

Como es sabido las leyes de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y

de los Sistemas de Ahorro para el Retiro ya preveían la existencia de un procedimiento conciliatorio ejercido por cada una de las Comisiones supervisoras de cada uno de estos sectores del sistema financiero, sin embargo debido a que la función primordial de cada una de esas Comisiones es la regulación y supervisión de las instituciones financieras se fue generando paulatinamente un fenómeno adverso consistente en el demérito de la función conciliadora que se fue quedando en muchos casos marginada de los intereses de cada una de las Comisiones y ocasionando que las áreas abocadas a la conciliación en cada una de esos organismos no contaran con los recursos materiales y humanos suficientes para hacer frente a sus funciones.

Con la creación de la CONDUSEF la función conciliatoria ya ejercitada por las diversas Comisiones reguladoras del sistema financiero mexicano, fueron transferidas por ministerio de Ley a este nuevo organismo público constituido como descentralizado de la administración pública y por ende dotado de la autonomía jurídica indispensable para cumplir en forma cabal con el compromiso adquirido por el gobierno federal en favor de la justicia y del fortalecimiento del Estado de Derecho, por lo que concedieron a este nuevo organismo las facultades para resolver los conflictos que se le hayan planteado en vía de reclamación y cuyo primordial interés es servir a los intereses de los usuarios, se trata de un organismo que representa pues el interés de contribuir al desarrollo permanente de relaciones jurídicas cada vez más justas y equitativas entre las instituciones financieras y sus usuarios.

Para ello, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros otorgó gran relevancia al papel del conciliador dentro de este tipo de procedimientos administrativos, dotándolo de mayores y más vigorosas facultades sobre sus antecesores.

Debemos recordar que debido a la naturaleza jurídica de la instancia conciliadora, la autoridad no puede dirimir las controversias planteadas a través de resoluciones que gocen de un carácter vinculatorio para las partes, por lo que en caso de no llegar a feliz término en esta etapa, la CONDUSEF puede invitar a las partes a someter sus diferencias a su jurisdicción a través de un juicio arbitral.

Es este juicio arbitral el que convierte a esta institución en una instancia impartidora de justicia para un tipo especializado de controversias que desafortunadamente no han gozado tradicionalmente del suficiente conocimiento por parte de nuestros juzgadores.

Una vez sometidos a la jurisdicción de la CONDUSEF, las partes pueden optar que su juicio arbitral se tramite con estricto apego a derecho o se desahogue en amigable composición.

De tratarse de un arbitraje exequet bono las partes podrán fijar libremente los plazos y formas del juicio arbitral así como la litis a resolver.

En caso de tratarse de un juicio arbitral de estricto derecho las partes deberán ceñirse a lo dispuesto por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Es importante destacar que en el desahogo del juicio arbitral la CONDUSEF se constituye como en un verdadero garante de la justicia y la equidad de la solución de las controversias planteadas ante su jurisdicción, puesto que cuenta con las facultades señaladas expresamente por la Ley para allegarse de todos lo elementos de convicción necesarios, para conocer la verdad histórica y la verdad legal de los asuntos que se le hayan planteado.

La Ley también otorga a la CONDUSEF las facultades necesarias para hacer uso de diversas medidas de apremio en contra de las instituciones financieras a fin de constreñirlas al irrestricto cumplimiento de sus resoluciones, entre las que destacan el uso de la fuerza pública y las multas administrativas señaladas por la propia Ley.

Un argumento más que obra en favor del arbitraje que de forma institucional ofrece este nuevo organismo público es el carácter de sus laudos, el cual de acuerdo a la legislación adquiere el rango de sentencia ejecutoria, es decir que no admite recurso alguno en contra.

Lo anterior, ofrece al usuario un mecanismo eficiente para la solución de su controversia pues le evita un tortuoso camino judicial que en muchas ocasiones, debemos reconocerlo,

ofrece a los litigantes de mala fe formas para abusar de la justicia impartida por los tribunales dilatando innecesariamente los procedimientos a través de diversos medios de impugnación previstos en la legislación aplicable.

3. ORIENTACION JURIDICA Y DEFENSORIA LEGAL .- Gracias a este servicio la CONDUSEF se encuentra facultada para representar a los intereses de los usuarios ante los órganos jurisdiccionales en las controversias suscitadas entre éstos y las instituciones financieras.

Para ello, la CONDUSEF realiza en forma inicial, un estudio de carácter técnico jurídico en el que servidores públicos de reconocida competencia y experiencia en los medios financieros analizan los casos presentados y formulan una dictamen en el que establecen su opinión jurídica sobre el asunto y presentan un panorama previo sobre las posibilidades reales de éxito de la defensa legal que en su caso se inicie. Es decir la CONDUSEF establece, en congruencia con su compromiso con la verdad, la justicia y la equidad procedimientos claros que le permitan concentrar su atención en aquellos casos en que la justicia se encuentre del lado del usuario.

Una vez dictaminada la procedencia jurídica del asunto planteado a su consideración, se procede a iniciar una valoración de la situación económica del usuario que solicita la intervención de la CONDUSEF a fin de corroborar que quien invoca la representación de la CONDUSEF sea una persona que no cuente con los medios económicos suficientes para hacer frente a su defensa legalmente a fin de encontramos en posición de atender en forma prioritaria a aquellos usuarios que debido a su particular condición económica se encuentran en una posición desventajosa frente a la capacidad de movilización de recursos materiales y humanos con que cuentan la mayoría de las instituciones financieras en México.

Una vez determinada la necesidad del usuario de acceder a un servicio de forma gratuita, la CONDUSEF inicia su actuación en su defensa ante los tribunales competentes.

Otro medio a través del cual la CONDUSEF coadyuvará efectivamente al sano desarrollo del sistema financiero y procurará establecer en favor de sus usuarios, condiciones

jurídicas mas justas y equitativas serán las recomendaciones que podrá formular a las instituciones financieras y a las autoridades federales y locales.

Las recomendaciones emitidas en contra de las instituciones financieras podrán ser dirigidas a formar al interior de los diversos participantes del sistema una verdadera cultura de servicio en favor de sus usuarios.

En cuanto se refiere a las recomendaciones que la CONDUSEF podrá emitir en contra de las autoridades, éstas podrán revestir el carácter incluso de iniciativas de leyes o reglamentos a través de los cuales se establezcan nuevas figuras jurídicas que estrechen aún más los lazos de coordinación y colaboración entre los participantes del sistema financiero mexicano o bien de mecanismos para la protección de los intereses de los usuarios de tales servicios.

En congruencia con la tendencia de reestructurar el federalismo mexicano, la CONDUSEF se constituyó como un organismo público descentralizado el cual tendrá delegaciones en cada una de las entidades federativas y delegaciones metropolitanas en la Ciudad de México, lo que permitirá a la Comisión encontrarse siempre cerca del usuario que tenga una controversia con alguna institución financiera.

Estas Delegaciones contarán con competencia funcional propia y autonomía en la toma de decisiones por lo que la justicia podrá llegar en forma expedita a quien la reclama sin necesidad de supeditarse a decisiones centralizadas que lo único que provocan es el alejamiento de la autoridad y sus gobernados y permite que el servidor público que se encuentre a cargo de un determinado asunto sea un verdadero conocedor de la problemática.

Las delegaciones de la CONDUSEF podrán presentar todos los servicios referidos con anterioridad, por lo que todos los mexicanos podrán acceder en forma expedita a un defensor gratuito de mecanismos de solución de controversias heterocompositivos incluso con carácter vinculatorio para las partes y también como un eficiente orientador de las inquietudes de los usuarios de los servicios financieros.

4. FOMENTO DE LA EQUIDAD ENTRE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y LOS USUARIOS.

Aunado a lo anterior, la CONDUSEF fungirá como un eficiente interlocutor entre las entidades integrantes del sistema financiera mexicano y los usuarios de sus servicios, a fin de dotar a los usuarios de los elementos necesarios para fortalecer la equidad en sus relaciones con las instituciones financieras y para lo cual podrá:

- a. Informar al público usuario sobre cuáles han sido las instituciones con mayor índice de reclamaciones, lo cual servirá como un importante incentivo a las instituciones financieras para que procuren en forma constante brindar mejores niveles de atención a los usuarios de sus servicios.
- b. Difundir entre los usuarios información sobre las características de los productos y servicios que ofrecen cada una de las instituciones financieras .
- c. Promover la creación de una cultura financiera en el pueblo a través de la comunicación constante con los usuarios la que tendrá como finalidad la difusión entre estos últimos de forma sencilla y concisa las características de las principales operaciones financieras, las autoridades de la materia que coadyuvan a la defensa de sus intereses.
- d. Desarrollar campañas publicitarias que tengan como objeto el hacer del conocimiento de la sociedad en general algunos de los mecanismos que el sistema financiero pone a disposición del publico usuario para proteger su ahorro y fomentar sus inversiones en beneficio de toda la economía nacional.
- e. Otra de las funciones asignadas a la CONDUSEF es la de procurar que las relaciones jurídicas derivadas de la contratación de los servicios financieras no favorezcan a los intereses de las instituciones financieras, quienes cuentan con el asesoramiento de sus respectivas áreas jurídicas.
- f. Para ello la CONDUSEF se encuentra realizando una extensa y minuciosa revisión de los contratos utilizados por las instituciones financieras en su contratación diaria

a fin de verificar que los contratos de adhesión utilizados se encuentren redactados en forma clara y sencilla de manera que cualquier lector, sin necesidad de ser versado en materia financiera y pueda conocer con precisión el alcance y contenido de los acuerdos celebrados con la institución financiera.

- g Asimismo, se prevé recomendar a las instituciones financieras que este tipo de contratos se celebren bajo un formato estandarizado con un solo tamaño de letra evitando así que algunas de las cláusulas, generalmente las que imponen situaciones mas gravosas para los aceptantes de los contratos, sean discriminados por el lector debido a que el tamaño de su letra no es el adecuado. En este sentido también se buscará que las instituciones financieras den mayor relevancia a aquellas cláusulas en las que se encuentran reflejadas las obligaciones principales de los contratantes.

5. PROMOTOR DEL DESARROLLO ADECUADO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

Asimismo, la CONDUSEF podrá convertirse en eje fundamental para el desarrollo del sistema financiero debido a que el desempeño de sus funciones le dotará de la sensibilidad necesaria para conocer a fondo las necesidades y problemas reales de los usuarios así como de sus posibles soluciones.

CAPITULO VI

PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE CONDUSEF.

A. CONCILIACION.

Este mecanismo de solución de controversias, cumple su función a través de un Tercero ajeno a la controversia, quien puede asumir un papel activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para resolver de común acuerdo, sus diferencias.

En esta hipótesis el tercero asume el papel de "conciliador" y a su función se le denomina la "conciliación".

El papel del conciliador no se circunscribe a mediar entre las partes sino que debe hacerse responsable de sugerir a las partes fórmulas específicas para acceder a un convenio entre los antagonistas.

Por lo anterior, es importante hacer hincapié en que la labor del conciliador no puede ser la de un ajeno a la problemática o a la materia sobre la que esta versa, sino que es indispensable que el conciliador conozca los detalles de la problemática de que se trate, a fin de encontrarse en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución, a los contendientes.

Debemos reconocer que la función del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta en todo caso a la voluntad de las partes y por lo tanto éstas pueden aceptar o rechazar las propuestas del conciliador.

Algunos autores como Carlos Cortes Figueroa definen a la conciliación como "... a virtud de la cual trata de evitarse el proceso inminente merced a una labor de convencimiento y de avenimiento de las personas en conflicto, esto es, logrando cuando menos que cada una sacrifique parcialmente sus pretensiones, en aras de evitar, conviene repetir un mal

mayor (como es el proceso) que el estado mismo conflictivo y el cual, según las corrientes procesales en boga, se traduce en litigio.”⁴⁸

Por su parte, Jorge Alberto Silva la define “La conciliación ha sido entendida como el medio para solucionar un conflicto, así como el resultado obtenido. Cuando la conciliación se define como medio, se pone atención a los procedimientos para alcanzar el resultado, se entiende a la solución misma, independientemente de los procedimientos que para ella se requirieron.”⁴⁹

Luis Dorantes Tamayo afirma “En la conciliación interviene un tercero (conciliador), tratando de avenir a las partes y proponiéndoles alternativas de solución. La conciliación puede desembocar en un convenio.”⁵⁰

Igualmente Jesús Fuente Rodríguez refiere que “La conciliación desde el punto de vista legal puede definirse, como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran en una controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, con objeto de evitar un juicio, o bien de poner fin al mismo.”⁵¹

El mismo autor al referirse al procedimiento ante la CONDUSEF, señala que “La conciliación ante la nueva CONDUSEF, (tomada de la legislación financiera), es un mecanismo a través del cual, las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de la calificadas por la LPDUSF como Servicios Financieros, ponen fin a sus diferencias.”⁵²

Para el Doctor Gonzalo Uribarri Carpintero, la conciliación es “..... el tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer alternativas concretas a las partes para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias.”⁵³

⁴⁸ Carlos Cortes Figueroa, *Teoría General del Proceso*, (1ª edición; México: Cárdenas Editor y Distribuidor: 1974), p. 359 a 361.

⁴⁹ Jorge Alberto Silva, *Arbitraje Comercial Internacional en México*, (1ª edición; México: Porezleto Editores: 1994), pág. 12.

⁵⁰ Luis Dorantes Tamayo, *Elementos de Teoría General del Proceso*, (4ª edición; México: Porrúa: 1993), p 357.

⁵¹ Jesús de la Fuente Rodríguez, *Tratado de Derecho Bancario, y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Grupos Financieros*, (1ª edición; México: Porrúa: 1999), p 944.

⁵² Fuente Rodríguez Loc. Cit.

⁵³ Gonzalo Uribarri Carpintero, “El Arbitraje en México” , Oxford University Press, (1999), pág. 16.

Finalmente para el Maestro Cipriano Gómez Lara, "La conciliación es una figura sin vida propia, pues si llega a triunfar, es decir, si a través de la conciliación se resuelve el litigio, llegaríamos a una figura autocompositiva; y, si fracasa el intento conciliador, es decir, si lo que hay es una conciliación frustrada, lógicamente tendríamos un equivalente jurisdiccional."⁵⁴

1. FIGURAS AFINES⁵⁵:

a. En la conciliación al igual que en la mediación, la solución del litigio depende, finalmente de la voluntad de las partes. Es esta la razón por la que se considera que ambas instituciones mantienen, en realidad, una posición intermedia entre la autocomposición y la heterocomposición.

Sin embargo, a diferencia de la mediación, la conciliación normalmente es desempeñada por organismos o instituciones y a través de procedimientos formalizados a través de la legislación, lo que le brinda un sello particular y la institucionaliza.

b. Proceso Jurisdiccional es la forma más institucional y evolucionada de solución de controversias, a través del cual el Estado emite una resolución obligatoria y coactiva para las partes.

El Estado considerando en prevenir y disminuir las litis que son sometidas a la jurisdicción de los tribunales, ha creído oportuno favorecer la conclusión de tales componendas, confiando a órganos públicos el oficio de interponerse entre los litigantes para inducirlos a la concordia haciendo las veces de comunicador ente las partes que intente aproximar sus voluntades hasta hacerlas coincidir en un convenio.

Esta función de conciliación pública, puede confiarse a órganos no judiciales y tiene entonces naturaleza administrativa, no solo sustancialmente sino también orgánicamente, como es el caso de la CONDUSEF.

⁵⁴ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, (9ª edición; México: Harta, 1996), p 10.

⁵⁵ Referidas a las distintas especies de heterocomposición.

La función conciliadora debe, en consecuencia, ayudar a los particulares, no a prescindir del derecho, sino a encontrar por sí solos "su propio derecho".

c. Arbitraje: Es la forma de solución de controversias mediante un procedimiento seguido ante un juez de carácter privado, que es el arbitro, quien estudiara el asunto, emitiendo su opinión para resolver el conflicto, dicha resolución recibe el nombre de laudo. El sometimiento a este arbitro deviene de la voluntad de las partes.

d. Ombudsman: Se ha considerado como una forma mas avanzada de intervención de un tercero en la solución de controversias a el llamado Defensor del Pueblo o Ombudsman, en ella el tercero ajeno asume en un plano mas elevado, un papel diferente en el que se permite intervenir en defensa de una de las partes, la que se considera que se encuentra en un plano de desigualdad debido a su menor capacidad económica.

En esta institución nacida en la Constitución sueca de 1809, el ombudsman asume el carácter de representante o comisionado del Parlamento encargado de velar por los derechos generales e individuales del pueblo, de recibir las quejas de los particulares en contra de actos de funcionarios públicos que se estimen violatorios de la ley, de llevar a cabo las investigaciones pertinentes sobre dichos actos, así como de formular las recomendaciones que considere convenientes en interés de la protección de los derechos del pueblo.

La institución a que hacemos referencia alcanzó su mayor desarrollo durante el siglo pasado en Suecia pero no fue sino hasta el presente siglo que logró un mayor grado de difusión, primero en los Estados Escandinavos (Finlandia, Dinamarca y Noruega) y después de la segunda guerra mundial, en numerosos países mas en donde se le ha venido adoptando con características propias y distintivas.

Entre otros Estados que también han adoptado esta institución en tiempos modernos podemos mencionar a Francia, España, Gran Bretaña, Italia y Portugal.

Por sus características, se considera que en nuestro país, esta institución se introdujo en 1976 con la aparición en el ámbito jurídico nacional de la Procuraduría Federal del

Consumidor, pues este organismo detenta funciones similares a las del Ombudsman sueco pues puede llevar a cabo una real intervención en favor de los desfavorecidos en la relación jurídica entablada, es decir de los consumidores, entre quienes sin embargo no se incluyó a los usuarios de servicios financieros.

Otros antecedentes con similares características son, la aparición, en nuestra máxima casa de estudios de la denominada Defensoría de los Derechos de los Universitarios, a la cual le fue encomendado el conocimiento de las reclamaciones presentadas por los estudiantes y miembros del personal académico con relación a la afectación de sus derechos, encontrándose asimismo facultada para realizar las investigaciones necesarias y proponer en su caso, a las autoridades de la Universidad, las soluciones mas convenientes para cada uno de los problemas que se le planteen.

Posteriormente, en 1990 la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que encuentra su sustento en el propio texto constitucional a través del nuevo apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, en el que se autoriza al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para establecer organismos de protección de los derechos humanos que conozcan de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen sus derechos, con exclusión de los actos provenientes del Poder Judicial Federal.

Aquí, es importante resaltar que los organismos inspirados en la figura del Ombudsman no se encuentran facultados para emitir resoluciones vinculatorias sino recomendaciones, documentos cuya eficacia depende de la respetabilidad del organismo que las fórmula, de la fundamentación de sus propuestas y de la disposición de las autoridades responsables para acatarlas.

Es esta la idea que inspiró a la creación de la CONDUSEF, fungir como un efectivo intermediario que favorezca la resolución de los conflictos generados entre las Instituciones Financieras y los usuarios de sus servicios mediante una participación imparcial en el conflicto que se puede concretar a la proposición de alternativas viables que maticen sus puntos de vista y los acerquen a consensos o incluso resolviendo las controversia mediante una resolución que asuma el carácter de laudo cuando así lo

decidan las partes y cuando esto no sea a través de una intervención directa a favor de la equidad en las relaciones entre esas partes pudiendo incluso formular algunas recomendaciones a las Instituciones Financieras para que éstas mejoren la calidad de los servicios que proporcionan o en forma de proyectos legislativos que busquen esta finalidad.

B. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE CONDUSEF.

Atento a lo dispuesto por el artículo 11 fracción II de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la CONDUSEF se encuentra facultada para tramitar y en su caso resolver las reclamaciones que presenten los usuarios.

En este ordenamiento, la conciliación cobra un importante papel dentro de la protección y defensa que de los derechos de los usuarios de servicios financieros, labor que le fue encomendada por el legislador a la CONDUSEF.

De esta forma, el procedimiento a través del cual se resolverán las reclamaciones presentadas por los usuarios en contra de las instituciones financieras y que serán resueltas en vía conciliatoria, será el descrito por el Capítulo I del Título Quinto de la Ley, el cual refiere a las normas a las que deberán atenerse las partes para la tramitación de dicho procedimiento y el cual trataré de referir brevemente:

Cuando un usuario de los servicios prestados por alguna institución financiera sostenga alguna controversia con esta, contará con el derecho de acudir ante la CONDUSEF a fin de solicitar su intervención como conciliador del conflicto.

Al efecto la CONDUSEF realizará un análisis previo sobre la forma del escrito de reclamación a fin de verificar su admisibilidad.

Aquí es importante resaltar el papel que juega el conciliador designado, quien deberá proponer a las partes posibles alternativas de solución para sus conflictos, orientándoles

sobre la mejor forma de arribar a consensos que favorezcan al arreglo de sus posiciones, en apariencia antagónicas de origen.

Lo anterior se hace posible gracias a los conocimientos que cada uno de los servidores adscritos a esta función, ostentan con relación las materias que cada uno de ellos atienden así como al grado de experiencia con la que se han visto enriquecidos a través de su labor cotidiana.

En caso de que, no obstante los esfuerzos del conciliador y de las partes, no sea posible conciliar los intereses de las partes opuestos por definición, el conciliador invitará a los contendientes para que, de común acuerdo sometan sus diferencias al arbitraje de la propia Comisión Nacional o bien al de un árbitro privado propuesto por ésta por sus especiales calificaciones.

En caso de que la institución financiera rechace ir al arbitraje o no haya acudido a la audiencia de conciliación, el usuario tendrá el derecho a solicitar a la CONDUSEF la emisión de un dictamen técnico sobre el asunto planteado, el cual podrá ser puesto a la consideración del juez competente como un elemento más de convicción.

En consecuencia dicho dictamen constituirá la opinión jurídica de la Comisión Nacional sobre el asunto que se haya plantado a su consideración.

Para su elaboración, la CONDUSEF se allegará de la mayor cantidad de elementos que le permitan obtener un adecuado nivel de convicción sobre el tópico sometido a su consideración.

A pesar de ser una resolución de carácter administrativo que no afecta la esfera de derechos de las partes, la elaboración del aludido dictamen es sometida a una serie de criterios diseñados por la propia Autoridad, que pretenden garantizar su seriedad y profundidad de análisis y entre los que destacan los siguientes: una consideración sobre los antecedentes del asunto, una relación de los preceptos jurídicos aplicables, la formulación de los silogismos jurídicos pertinentes, una valoración de los elementos de prueba existentes en el expediente y finalmente la emisión de la opinión respectiva, la que

por provenir de una Autoridad cuya esencial preocupación es propiciar la equidad en las relaciones entre las entidades financieras y sus usuarios, deberá gozar de una validez intrínseca y podrá ser ofrecido por el reclamante como un medio probatorio en el juicio que en su caso haya entablado en contra de la institución financiera de que se trate ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Asimismo, es importante hacer hincapié en que la opinión vertida en el dictamen técnico cuenta con el visto bueno de un Comité conformado por diversos profesionistas especialistas en la materia abordada en el dictamen, los cuales proceden de los diversos organismos supervisores del sistema financiero y de las propias áreas jurídicas de la CONDUSEF, lo cual le concede respaldo moral y académico a su sentido.

En atención a las características descritas, consideramos que para la elaboración del dictamen técnico la CONDUSEF toma en cuenta todos los vértices que pudiesen encontrarse a cada uno de los asuntos planteados y por ende este tipo de opiniones deberá ir ganando paulatinamente el reconocimiento y confianza del sistema financiero y de la sociedad en general.

Cuando la labor del conciliador es fructífera y finalmente las partes pueden arribar a consensos que les permitan resolver un conflicto o prevenir la creación de uno mayor, la finalidad de la CONDUSEF se satisface y se evita que los conflictos lleguen a instancias judiciales.

En esta forma la CONDUSEF llega a ser un importante filtro para la función jurisdiccional, que facilita la satisfacción de los intereses de las partes, la armonización de las relaciones entre ellas y la consecución del bien común.

Una vez que las partes acuerdan conciliar sus intereses, el conciliador procede a explicarle al usuario el alcance del convenio a que ha llegado a fin de proporcionarle los elementos que le permitan obligarse válidamente y solicita la suscripción del acta administrativa en que éste queda consignado.

Concomitantemente, la CONDUSEF fija un plazo para que la institución financiera acredite ante la CONDUSEF, el cumplimiento de lo convenido y la apercibe, para el caso de no hacerlo, con una sanción.

En caso de que los contendientes no hayan podido llegar a un acuerdo para conciliar sus intereses, por causa que sea imputable a la Institución Financiera o bien cuando ésta no acuda a la audiencia de conciliación, la CONDUSEF podrá ordenar a la parte reclamada el registro de un pasivo contingente, y en el caso de la Instituciones de Seguros la constitución e inversión de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, por un monto equivalente al del reclamo.

Traspolando este concepto a nuestro derecho positivo constituye una obligación de hacer para aquellas Instituciones Financieras que no hayan coadyuvado a la satisfacción de los intereses de sus clientes en los procedimientos de conciliación ventilados ante la CONDUSEF, con lo que se intenta dar seguridad jurídica a los reclamantes respecto de que, llegado el momento procesal, la Institución Financiera contará con recursos suficientes para cubrir en su favor las prestaciones que se le hayan concedido.

Asimismo, estos registros contables persiguen un objetivo diverso consistente en incentivar a las Instituciones Financieras con mayores incidencia de reclamos en su contra a coadyuvar con la CONDUSEF en la satisfacción de los intereses de los usuarios de servicios financieros, pues en caso contrario sus estados financieros reflejarán esta situación afectando la credibilidad de la institución y la confianza de la sociedad en ella.

La CONDUSEF cuenta también con la posibilidad de ordenar este registro contable cuando la Institución Financiera haya incumplido con alguna de las obligaciones derivadas del convenio celebrado con el usuario para conciliar sus intereses, lo cual lo constituye un elemento de coerción para el cumplimiento de los convenios adoptados en audiencias de conciliación.

Sin embargo, es importante resaltar que esta medida no es adoptada de forma arbitraria sino que previo a su determinación, la CONDUSEF realiza un nuevo análisis sobre la procedencia de la reclamación y en caso de determinarse que existen elementos para

suponer la procedencia de las pretensiones hechas valer por el reclamante, se ordene a la institución financiera que registre la reclamación como un pasivo contingente por un monto equivalente a las obligaciones que podrían derivarse de la inconformidad.

Esta anotación que generalmente se realiza hasta por el monto de lo reclamado, es matizada en aquellos casos en que como resultado de la naturaleza de la operación financiera que ha dado origen a la reclamación, no es posible determinar con precisión su equivalencia así como cuando se trata de una operación ubicada dentro de los denominados servicios en los que no existe menoscabo patrimonial alguno, el pasivo es acotado por la CONDUSEF a un cantidad representativa del asunto y que de igual forma cumpla con la finalidad de la medida sin afectar sensiblemente los estados financieros de la institución.

Asimismo, la medida asume un carácter reversible en virtud de que la Ley prevé la posibilidad de cancelar dicho registro cuando se acredite alguna de las siguientes circunstancias:

-Que hayan transcurrido 180 días naturales desde su anotación, sin que el reclamante haya hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no haya dado inicio al procedimiento arbitral.

-Que exista sentencia que hay causado ejecutoria en que se absuelva a la institución financiera o bien,

-Que se haya efectuado el pago de las prestaciones invocadas por el reclamante con su conformidad expresa.

Otro importante instrumento del que puede disponer la CONDUSEF para compeler a las instituciones financieras al cumplimiento sobre el registro de los pasivos contingentes o las constituciones e inversiones de las reservas, es la sanción prevista en el propio Título VII Capítulo I de la Ley, consistente en multa administrativa que podría alcanzar hasta los 3000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la más alta de las que el legislador previó en el ordenamiento legal.

C. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA CONDUSEF.

Los usuarios de los servicios financieros prestados por alguna sociedad controladora, institución de crédito, sociedad financiera de objeto limitado, sociedad de información crediticia, casa de bolsa, especialista bursátil, sociedad de inversión, almacén general de depósito, unión de crédito, arrendadora financiera, empresa de factoraje financiero, sociedad de ahorro y préstamo, casa de cambio, institución de seguros, sociedad mutualista de seguros, institución de fianzas, Patronato del Ahorro Nacional, administradora de fondos para el retiro, empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, o cualquier otra sociedad que realice actividades análogas, y que tengan como resultado de su relación con alguna de ellas, algún tipo de conflicto, cuyo origen se haya actualizado dentro del año inmediato anterior al momento en que se solicita la intervención de la Comisión Nacional, podrán acudir ante la CONDUSEF.

Los usuarios para ser atendidos como tales en la CONDUSEF deberán reunir las siguientes calidades y requisitos.

- Ser usuario de los servicios financieros prestados por alguna de las instituciones financieras referidas en el artículo 2 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros referidos con anterioridad.
- Sostener una controversia con alguna institución financiera.
- Solicitar directamente la intervención de la Comisión Nacional ya sea en vía de reclamación o de solicitud de orientación técnica o jurídica.

Para analizar el procedimiento conciliatorio, lo he dividido en tres etapas:

1. Presentación de la reclamación.
2. Rendición de Informe.

3. Audiencia conciliatoria:

- a. Las partes llegaron a un Acuerdo Conciliatorio,
- b. Las partes no llegaron a un Acuerdo Conciliatorio.

1. Todo procedimiento conciliatorio inicia con el Escrito Formal de Reclamación el cual debe contener: nombre y domicilio del reclamante, nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como el documento en donde conste dicha atribución, descripción del servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación, nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación y copia de la documentación que ampara la contratación del servicio que origina la reclamación.

En caso de que el Usuario no proporcione los datos correctos para la identificación de una Institución Financiera reclamada, la Comisión Nacional a través de la Dirección de Área correspondiente, solicitará los datos necesarios a la Dirección de Registro de Prestadores de Servicios Financieros de la propia CONDUSEF, o en su defecto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las Comisiones Nacionales (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro), para que se proceda a la descripción de la Institución Financiera reclamada.

La CONDUSEF no conocerá de las reclamaciones que tengan por objeto dirimir controversias derivadas de la variación de las tasas de interés pactadas entre el Usuario y la Institución Financiera, cuando tales variaciones sean consecuencia directa de condiciones generales observadas en los mercados.

La CONDUSEF podrá suplir en beneficio del Usuario la deficiencia de las Reclamaciones. Una vez admitida la reclamación, mediante Acuerdo de Admisión y Notificación, se correrá traslado de la misma tanto al Usuario como a la Institución Financiera reclamada dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su recepción.

Cuando se trate de Escritos Formales de Reclamación presentados de manera conjunta por los Usuarios que presenten problemas comunes con una o varias Instituciones Financieras, se debe de elegir al efecto uno o varios representantes formales comunes.

Todo escrito formal de Reclamación debe presentarse dentro del término de 1 año contado a partir de que se suscite el hecho que les dio origen, en caso contrario, se debe de desechar la reclamación por extemporánea, dejando a salvo los derechos del Usuario para que los haga valer ante las autoridades competentes.

El Escrito Formal de Reclamación que reúna los requisitos por su sola presentación, interrumpe la prescripción de las acciones legales correspondientes durante el tiempo que dure el procedimiento.

La Reclamación puede presentarse, a elección del Usuario en oficinas centrales, o bien, en las Delegaciones de la CONDUSEF.

De conformidad con lo ordenado por el artículo 68 de la Ley, la CONDUSEF deberá, una vez admitida la reclamación, citar al usuario y a la institución financiera para la celebración de una audiencia que tendrá como finalidad obtener un acuerdo entre las partes que ponga fin a la controversia suscitada entre ellas.

2. La institución financiera deberá, en términos de lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 68 de la Ley, presentar, a más tardar el día designado para la celebración de la audiencia de conciliación, un informe detallado sobre todos y cada uno de los puntos de la reclamación, en caso contrario, se debe tener por no presentado dicho informe para todos los efectos legales a que haya lugar; la no presentación del informe hará tener por cierto lo manifestado por el usuario, con independencia de las sanciones a que haya lugar.

La falta de presentación del informe de ley por parte de la Institución Financiera, no puede ser causa para suspender o diferir la Audiencia de Conciliación

La Comisión Nacional, cuando así lo considere, dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la audiencia o hasta el momento de su celebración, podrá solicitar

información adicional a la Institución Financiera y diferir la Audiencia de Conciliación, debiendo requerir a ésta para que en la nueva fecha presente la información adicional a fin de contar con mayores elementos para avenir a las partes.

3. En cualquier caso la fecha y hora señaladas por la celebración de la referida audiencia de conciliación será dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la reclamación y ésta debe darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la Comisión Nacional no pueda celebrarse en la fecha indicada, se podrá diferir dentro de los 5 días hábiles siguientes.

Durante la audiencia respectiva, el conciliador designado por la CONDUSEF procurara en todo momento que las partes lleguen a un acuerdo, exhortando a las partes a exponer sus argumentos e incluso propondrá a las partes posibles soluciones al conflicto que sostienen siempre en busca de favorecer la equidad entre las partes.

En caso de que el usuario no se presentara a la audiencia de conciliación, contará con 10 días hábiles contados a partir de la celebración de la referida audiencia para justificar su inasistencia. Si el usuario presenta dicha justificación, se deberá señalar nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia, en caso contrario, se elaborará el cómputo de días para presentar la justificación y se determinará la conclusión y archivo del expediente que corresponda.

En caso de que las partes no estén debidamente notificadas, se les notificará el nuevo día y hora de la nueva Audiencia de Conciliación.

La no comparecencia del fiado o su representante no impide que se lleve a cabo la Audiencia de Conciliación.

a. En caso de que las partes lleguen a un acuerdo, la CONDUSEF explicará al usuario el alcance del convenio celebrado y fijará un plazo a la institución financiera para que esta acredite su cumplimiento.

En caso de que la Institución Financiera incumpla con cualquiera de las obligaciones derivadas del convenio de conciliación, se ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la Reclamación, o en su caso como Reserva Técnica, tratándose de la materia de Seguros.

b. En caso de que estando presente ambas partes en la Audiencia de Conciliación y no fuera posible conciliar los intereses, el Abogado Conciliador los debe de invitar a que de común acuerdo designen como arbitro a la propia CONDUSEF o a alguno(s) de los arbitro(s) que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho. El compromiso correspondiente se debe hacer constar en el Acta que al efecto las partes firmen. En caso de que ambas partes o una de ellas declinen el arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los haga valer ante las autoridades correspondientes.

Cuando la Institución Financiera rechace el arbitraje o no asista a la Audiencia de Conciliación y siempre que del Escrito de Reclamación o del Informe presentado por la Institución Financiera se desprendan elementos que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, el Director General de Quejas, Conciliación y Arbitraje puede emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un dictamen técnico que contenga su opinión sobre el asunto.

Previa acreditación del pago de los derechos correspondientes por parte del Usuario en las oficinas de la Tesorería de esta Comisión Nacional, se le entregará copia certificada del Dictamen Técnico.

Concluidas las Audiencias de Conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, se ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre la reclamación como Pasivo Contingente.

En el caso de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la orden mencionada en el párrafo anterior, se refiere a la constitución e inversión conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de una Reserva Técnica específica

para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no debe exceder de la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable específica.

Cuando al Usuario se le hayan dejado a salvo sus derechos para que los haga valer ante las autoridades competentes, el Conciliador debe informar al Usuario que puede acudir a la Dirección General de Orientación Jurídica y Defensoría, siempre y cuando el Usuario no haya estado asesorado por un Abogado durante la Audiencia de Conciliación.

CAPITULO VII

PROBLEMATICA PRESENTADA EN EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN MATERIA DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

En el capítulo IV hice una breve descripción de algunas operaciones en el sistema de ahorro para el retiro, en este capítulo haré un relato de la problemática que se presenta en cada una de estas operaciones, lo que da origen a las reclamaciones que son desahogadas en el procedimiento Conciliatorio ante la CONDUSEF.

A. REGISTRO EN AFORE:

1. Registro Involuntario:

Es aquel que se lleva a cabo sin que el trabajador haya externado su voluntad a través de la consignación de su firma en la solicitud y en el contrato de administración de fondos para el retiro. Esta situación se presenta cuando el agente promotor falsifica la firma en la solicitud y en el contrato de administración de fondos para el retiro, o bien altera la información contenida en el documento emitido por el IMSS o en el documento probatorio.

En la primera circunstancia el registro del trabajador en la Base de Datos Nacional SAR, contiene los datos correctos del trabajador, sin embargo fue violado su derecho a la libre elección de AFORE. En el segundo supuesto además de la violación a su derecho para elegir la AFORE, los datos con los cuales se encuentra registrado en la Base de Datos Nacional SAR son erróneos.

Por ejemplo, Juan Pérez López, no había elegido AFORE, en 1999 decidió elegir a Afore Banamex Aegón, S.A. de C.V., que a su criterio le proporcionaba los más altos rendimientos, acudió a la sucursal de la institución financiera elegida, presentó la solicitud de registro y el contrato de administración debidamente firmados, acompañados de la copia simple de la tarjeta de afiliación al Seguro Social y copia simple del acta de nacimiento. Dentro de los quince días hábiles siguientes recibió en su domicilio correspondencia donde se le informaba que su solicitud había sido rechazada por la

empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, emitiendo dicha empresa operadora un diagnóstico de rechazo por encontrarse el número de seguridad social registrado en Sólida Banorte Generali, S.A. de C.V., Afore.

Posteriormente, solicitó información en la Unidad Especializada de Atención al Público de esa administradora, sin que le dieran solución a su problema, habiéndosele informado que, toda vez que los datos con los que se encontraba registrado en su Base de Datos, eran diferentes a los proporcionados por Juan Pérez López se abstendían de proporcionar información, ya que se trataba de personas diferentes.

Adicionalmente, el agente promotor de Afore Banamex Aegón, S.A. de C.V., le sugirió que presentara una solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso, trámite que no dio resultado positivo, toda vez que Sólida Banorte Generali, S.A. de C.V., emitió carta de rechazo indicando que la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso contenía una firma notoriamente diferente a la contenida en el expediente, en términos de lo que señala la fracción II de la regla Séptima de la circular CONSAR-28-4 relativas a las Reglas a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para el traspaso de cuentas individuales de los trabajadores.

Con posterioridad acudió a CONDUSEF, presentando la reclamación, cuyo desarrollo fue el siguiente:

Se dio entrada a la reclamación con el acuerdo de admisión y se registro en el libro de gobierno, asignándole un número de expediente, se fijó día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la presentación de la reclamación, se corrió traslado a Sólida Banorte Generali, S.A. de C.V., Afore, con las copias simples de la reclamación, notificándole sobre el día y hora señalada para la audiencia de conciliación, así como de la obligación de rendir el informe contestando a todos y cada uno de los hechos referidos en la reclamación, (este trámite se realiza en todos los casos).

El día y hora fijado para la audiencia de conciliación Sólida Banorte Generali, S.A. de C.V., Afore, rindió el informe, manifestando que con fecha 13 de julio de 1998 recibió una solicitud de registro y un contrato de administración de fondos para el retiro firmados por el reclamante, asimismo, anexó a dicho informe las copias simples de la tarjeta de afiliación emitida por el IMSS y del acta de nacimiento, reiterando que toda vez que el registro se había llevado a cabo de conformidad con la normatividad aplicable, era un registro válido.

Cabe hacer la aclaración que de la copia de la solicitud de registro como del contrato se pudo apreciar una firma notoriamente diferente y que los datos con los que aparece registrado, tales como el domicilio y registro federal de contribuyentes difieren de los del reclamante.

En las manifestaciones que hizo asentar el reclamante en el acta de la audiencia, refiere que desconoce la firma estampada tanto en la solicitud como en el contrato, y que el acta de nacimiento contiene datos que difieren con los suyos.

Es conveniente mencionar que en primera instancia, el conciliador trata de descartar que se trate de una homonimia, (problema al cual nos referiremos posteriormente), solicitando para tal efecto información al IMSS quien es la autoridad competente para determinar esta situación, en consecuencia el conciliador opta por diferir la audiencia de conciliación para contar con la información necesaria, en tal caso, CONDUSEF elabora oficio a dicho Instituto indicándole los datos del trabajador que se encuentran registrados en la AFORE y los datos del reclamante.

Normalmente, el IMSS, envía a la Delegación o Subdelegación correspondiente la solicitud de información a efecto de verificar si existe homónimo o no. Si es confirmado que existe homónimo, esta Comisión elabora oficio notificando al trabajador, para que acuda a la Delegación o Subdelegación del IMSS que le corresponda para regularizar su situación, asimismo, se le informa que en caso de que se le haya emitido un nuevo NÚMERO DE SEGURIDAD SOCIAL podrá acudir a la AFORE de su elección para iniciar el trámite de registro, así como iniciar el procedimiento señalado en la circular CONSAR 47-1 Reglas Generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el

retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la corrección o aclaración del número de seguridad social utilizado para la identificación de las cuentas individuales.

Si dicho Instituto confirma que no existe homónimo, se cita para la continuación de la audiencia de conciliación, y se hace del conocimiento de la AFORE, también se solicita a dicha institución financiera que presente un estado de cuenta para verificar el registro de los patrones que están pagando cuotas y aportaciones en esa cuenta individual.

Si con la información proporcionada por el IMSS no se logra convencer a la AFORE que no existe el homónimo, la audiencia concluye con la no conciliación de las partes, dejando a salvo sus derechos y asentando su sometimiento o no al arbitraje.

En caso de tratarse de una falsificación de datos o de documentos, CONDUSEF, carece de facultades para determinar la existencia de este ilícito, ya que por obvias razones corresponde al Ministerio Público.

Al respecto, explicare por que no se cumplen con los requisitos del tipo penal de falsificación, referido en el artículo 245 del Código Penal Federal, esencialmente en lo que se refiere al daño o perjuicio que se causa al sujeto pasivo, es decir que el trabajador registrado en una AFORE en contra de su voluntad, no le causa daño alguno, en lo particular, Juan Pérez López, se encuentra registrado desde hace dos año en Sólida Banorte Generali, S.A. de C.V., Afore, lo que le reporto rendimientos superiores a los que le hubiera generado la cuenta concentradora, por consiguiente aquellos trabajadores que pretendan acreditar este tipo penal tendrán como obstáculo esta situación.

Sin perjuicio de lo anterior, el conciliador propone como convenio de conciliación que se le emita el estado de cuenta para traspaso, sí ambas partes están de acuerdo, se fija término para que se lleve a cabo la emisión del referido documento y un plazo para acreditar ante CONDUSEF la emisión y entrega del estado de cuenta para traspaso.

Pero ¿cual sería la situación que guarda el trabajador que no ha cumplido con el término a que se refiere el artículo 74 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, es decir, que

no haya cumplido un año de haberse registrado en la AFORE, y que fue registrado en contra de su voluntad?.

No existen alternativas de solución que pueda ofrecer el procedimiento conciliatorio, lo anterior debido a que no existe la normatividad que permita llevar a cabo la cancelación de un registro ante la Base de Datos Nacional SAR, aún y cuando la AFORE acepte que llevó a cabo un registro irregular, (situación que nunca ocurre).

Por otra parte, es importante destacar que se encuentra vigente la Circular CONSAR 05-2 y 05-3 donde se establece modificaciones en cuanto a la responsabilidad de la administradora respecto de sus agentes promotores, imponiendo la obligación a la AFORE de presentar la denuncia ante el ministerio público en contra de los agentes promotores que presuntamente llevaron a cabo los registros irregulares, sin embargo las mismas no han prosperado por no ser la administradora la parte afectada, quedando la denuncia en reserva hasta en tanto el registrado se presente a ratificar dicha denuncia.

Por otra parte, la Procuraduría de Asuntos Financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió criterio en el sentido de que al ser el contrato de administración de fondos para el retiro un contrato de naturaleza mercantil es posible darlo por terminado por mutuo consentimiento de las partes, sin embargo, como se mencionó anteriormente, no existe la normatividad que permita la cancelación de dicho registro.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el reclamante también podrá acudir a la autoridad judicial en materia civil, para acreditar la inexistencia del contrato, debido a que no hubo el consentimiento de una de las partes, sin embargo, la sentencia forzosamente tendría que emitirse con relación a la cancelación, o no, del registro en la Base de Datos Nacional SAR, ya que uno de los efectos del Contrato de Administración de Fondos para el Retiro es exactamente que el trabajador quede registrado en dicha Base de Datos, no se concibe el contrato de administración de fondos para el retiro sin el correspondiente registro en la Base de Datos Nacional SAR, por lo que en caso de que se resolviera en el sentido de la inexistencia del contrato y su posible cancelación en la Base de Datos Nacional SAR, la empresa operadora no sabría como llevar a cabo la cancelación de dicho registro.

2. Problemas derivados de la asignación del Número de Seguridad Social.- Como me he referido anteriormente, la asignación o modificación de los números de seguridad social corresponde de forma exclusiva al IMSS, así lo señala el artículo 17 del Reglamento de Afiliación, de igual forma, este número de seguridad social debe ser único y permanente, ya que con éste se identifica la cuenta individual y se lleva a cabo la individualización de los recursos. Por consiguiente, el origen de la problemática derivada de la asignación de los números de seguridad social, se establece en el propio IMSS, y no en la AFORE. La AFORE así como la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, participaron en la solución de este problema conforme a la normatividad que para tal efecto emita la CONSAR, en consecuencia el desahogo de las reclamaciones presentadas con relación a esta problemática, consistirán en verificar si la AFORE o la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, se ajustaron a dicha normatividad. Si dicha normatividad no ha sido emitida o el IMSS no ha llevado a cabo la corrección correspondiente, la institución financiera queda excluida de toda responsabilidad. Los problemas derivados de la asignación del número de seguridad social los encuadramos en tres tipos:

- a Homonimia
- b Duplicidad de Números de Seguridad Social.
- c Invasión de Número de Seguridad Social.

a. **Homonimia:** No sólo es la que deriva de que dos o varios trabajadores tengan el nombre igual, ésta tiene la particularidad de que el IMSS indebidamente le asignó a dos o más trabajadores un mismo número de seguridad social, esto tiene como consecuencias, entre otras, que los patrones de cada uno de los trabajadores aportan a la misma cuenta, por lo que afecta el cálculo de la cuota social, asimismo, el trabajador que se registró primero es el que aparece como titular de la cuenta individual, por su parte, el trabajador que intenta registrarse con posterioridad, es rechazado por encontrarse registrado en una AFORE que el no eligió, y ocasionalmente se ve impedido para acceder a un crédito con el INFONAVIT.

Si bien es cierto que existe la circular CONSAR 47-1 Reglas Generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la corrección o aclaración

del número de seguridad social utilizado para la identificación de las cuentas individuales, dicho proceso no se ha implementado en la práctica, por lo que hasta el momento, las personas que tienen el problema de homonimia, se encuentran en espera de que se corran las primeras pruebas.

Cabe señalar que este proceso comprende dos etapas, una referida a la verificación de la existencia de dos trabajadores que comparten un mismo número de seguridad social y la correspondiente asignación de un nuevo número de seguridad social para cada uno de ellos, y la segunda etapa, que comprende la separación de recursos.

En la solución de esta problemática interviene de forma esencial el IMSS, la empresa operadora de la Base de Datos y dos administradoras de fondos para el retiro, aquella en la que se encuentra el trabajador que se registró primero y aquella AFORE en la cual se quiere registrar el trabajador que se encuentra excluido.

A continuación expondré el caso de José López Hernández, que refleja los alcances que puede tener un problema de homonimia.

José López Hernández, labora en Colgate Palmolive, S.A. de C.V., inició su vida laboral desde hace veinte años con el número de seguridad social 01735524015, en 1986 le fue asignado el número de seguridad social 01735005231, emitiéndole el IMSS un documento en el que comunica al trabajador que el anterior número le correspondía a un homónimo, sin embargo, en 1990, dicho Instituto, emite otro documento en donde le vuelve a asignar el número de seguridad social 01735524015.

Las cuotas y aportaciones que realizó su patrón por el periodo de 1992 al tercer bimestre de 1997, no reflejan problema alguno y se efectuaron en Banca Serfin, S.A. En 1997, eligió como su administradora a AFORE Bancomer, S.A. de C.V., de quien a recibido periódicamente los estados de cuenta. En marzo del 2000, verificó a través del estado de cuenta que se reflejaba un retiro de su cuenta individual, retiro que el trabajador no había efectuado. Después de infructuosas solicitudes de información, José López Hernández, presentó su reclamación en la CONDUSEF, la cual tuvo el desarrollo siguiente:

En la audiencia de conciliación, la AFORE reclamada informó que el reclamante no era el trabajador registrado sino otro José López Hernández domiciliado en Puebla, para tal efecto dicha administradora presentó las impresiones de pantalla que emitió la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, donde refleja que la solicitud de registro del reclamante fue rechazada por duplicidad de solicitud, asimismo, la administradora exhibió copia de la solicitud y del contrato de administración de fondos para el retiro, la credencial azul y blanca emitida por el IMSS y el acta de nacimiento del trabajador domiciliado en Puebla, de igual forma, dicha administradora informó que este trabajador inició en marzo del año dos mil, trámite de retiro de fondos al amparo de una resolución de invalidez emitida por el IMSS, motivo por el cual el estado de cuenta reflejaba el retiro correspondiente. Por lo que se refiere a la emisión del estado de cuenta al domicilio del reclamante, la administradora informó que el trabajador había presentado una solicitud para la corrección de su domicilio, solicitud que fue aceptada por la administradora en virtud de la coincidencia en los datos, es decir que la administradora no identificó que se trataba de dos trabajadores.

En virtud que la Circular CONSAR 47-1 se encuentra en etapa de pruebas, la audiencia de conciliación fue suspendida a efecto que la administradora proporcione información adicional sobre el diagnóstico que emita la empresa operadora a la solicitud de aclaración de número de seguridad social.

Este problema tuvo las consecuencias siguientes:

- De conformidad con la circular CONSAR 31-1 con sus modificaciones, el trabajador pensionado tiene derecho a retirar los recursos correspondientes al periodo de mayo de 1992 a junio de 1997, trámite que concluyó con el retiro de fondos acumulados en la cuenta individual SAR de cada uno de los trabajadores, es decir, los recursos del reclamante que fueron traspasados de Banca Serfín, S.A. a la administradora y los recursos del cliente de la AFORE Bancomer, S.A. de C.V., traspasados de Banco Nacional de México, S.A., en este caso se desconoce si el trabajador registrado tenía conocimiento de los recursos que realmente le correspondían, pero es un hecho que retiró los recursos de las dos cuentas individuales SAR.

- Del estado de cuenta exhibido por la AFORE reclamada se desprendió que los patrones que realizaron el pago de las cuotas y aportaciones fueron Colgate Palmolive, S.A. de C.V. y Cervecería Cuahutemoc, S.A. de C.V., es decir que se encontraban en la cuenta individual recursos de ambos trabajadores.

- Como consecuencia de lo anterior y como parte del proceso iniciado a partir del otorgamiento de la resolución de invalidez por parte del IMSS, dicho Instituto solicita información previa sobre el saldo acumulado en la cuenta individual a fin de determinar el monto constitutivo que será la base para el cálculo de la pensión que recibirá mensualmente el trabajador. Como en la cuenta individual existen recursos de los dos trabajadores, la información que recibió el IMSS fue errónea, y también lo es el monto de la pensión que recibe el trabajador pensionado.

- Por otra parte, de conformidad con el procedimiento establecido en el Capítulo II de la circular CONSAR 31-1 con sus modificaciones, la AFORE deberá entregar al IMSS, los recursos correspondientes a los rubros de cesantía y vejez, por lo que la cuenta individual quedó prácticamente en ceros.

b. Duplicidad de número de seguridad social: Se refiere a aquellos trabajadores a los que el IMSS, les asignó al inicio de su vida laboral un número de seguridad social y por diferentes circunstancias con posterioridad les asignó otro.

Normalmente estos trabajadores se registran en la administradora de su elección con el segundo de los números, quedando sus cuotas y aportaciones bajo este número, sin embargo una vez realizada la nueva asignación del número de seguridad social por parte del IMSS, el trabajador le informa a su patrón para que éste realice el pago bajo el nuevo número de seguridad social, por otra parte, dicho Instituto emite un documento donde certifica el número de seguridad social correcto y cancela el otro número por duplicidad. En una mayoría de casos el trabajador se registra con el nuevo número, quedando dos cuentas a nombre de un mismo trabajador.

Como la LSAR señala que debe de existir una sola cuenta por trabajador, para solucionar este tipo de problemas la CONSAR emitió la circular CONSAR 42-1 relativa a las Reglas

Generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la unificación de las cuentas individuales, sin embargo esta circular tiene para su aplicación varios obstáculos, que describiré en el siguiente ejemplo:

El Sr. Antonio Rivas Morán, inició su vida laboral con la empresa Metales Martínez, S.A. de C.V., y fue dado de alta ante el IMSS con el número de seguridad social 01957214210. Con motivo del cambio de residencia, inició una relación laboral con Laminados Dávalos, S.A., sin embargo no tuvo la precaución de proporcionar su número de seguridad social, y le fue asignado un nuevo número de seguridad social, años mas tarde, se cambio de trabajo a la empresa Tubos de Cobre, S.A. de C.V., y le fue asignado otro número de seguridad social, con este número se registro en AFORE Bancomer, S.A. de C.V. Cuando recibió sus estados de cuenta verificó que había muy pocos recursos, motivo por el cual reunió su documentación percatándose de la discrepancia en los números de seguridad social. Acudió a la administradora y presentó por escrito la solicitud de unificación de cuentas, sin obtener respuesta por varios meses, por lo que a través de CONDUSEF, se dio inicio al procedimiento conciliatorio.

En el desarrollo del mismo, se citó a la audiencia de conciliación a AFORE Bancomer, S.A. de C.V., y se le requirió la rendición del informe correspondiente. Se solicitó a través de oficio a la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, información con relación a los números de seguridad social a nombre de Antonio Rivas Morán.

En el desahogo de la audiencia de conciliación la institución financiera reclamada informó que la solicitud de unificación presentada por el reclamante fue rechazada toda vez que la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR no contaba con la información del IMSS correspondiente a la unificación de los números, asimismo, informó que era del conocimiento de CONDUSEF y de CONSAR que los procesos de unificación se encontraban en prueba y que solo se encontraban en proceso de unificación aquellos números de seguridad social que se encontraran registrados en la misma AFORE.

La empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, informó que el número de seguridad social 01957214210 se encontraba en la cuenta concentradora y prestadora de

servicios Profuturo G.N.P., S.A. de C.V., Afore. Por lo que se refiere al número de seguridad social 23977226161, se encontraba también en cuenta concentradora y prestadora de servicios Afore XXI, S.A. de C.V., por último el número de seguridad social 01987215253 se encontraba registrado en AFORE Bancomer, S.A. de C.V. Adicionalmente, señaló los nombres de los patrones que llevaron a cabo el pago de las cuotas y aportaciones a cada uno de los números de seguridad social

En dicha audiencia de conciliación la AFORE hizo asentar en el acta respectiva su disposición para llevar a cabo la unificación de las cuentas individuales, sin embargo se encontraba imposibilitada para llevarla a cabo toda vez que sólo un número de seguridad social del reclamante se encontraba registrado en AFORE Bancomer, S.A. de C.V., reiterando que los procesos de unificación que se estaban llevando a cabo, hasta esa fecha eran sobre aquellos números de seguridad social que se encontraban registrados en la misma AFORE, y en el caso particular los otros números de seguridad social se encontraban en prestadoras de servicios.

Por su parte el conciliador propuso que se iniciara el proceso de registro con los números de seguridad social que se encontraban con las prestadoras de servicios, difiriendo la audiencia de conciliación a efecto de que el reclamante presentara la solicitud de registro con los números de seguridad social.

En la nueva fecha para la celebración de la audiencia de conciliación AFORE Bancomer, S.A. de C.V., informó que las solicitudes de registro fueron rechazadas por la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, argumentando que existía un trabajador con el mismo nombre, el mismo registro federal de contribuyentes y el mismo CURP, esto significa que la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR mantiene una serie de candados para evitar que se dupliquen los registros.

Por lo anterior y no obstante que existe la circular correspondiente para la unificación de cuentas individuales, no es posible llegar a un convenio conciliatorio, y hasta el momento no existe solución a la problemática planteada por el trabajador Antonio Rivas Morán.

c. Invasión de Número de Seguridad Social.-

Es cuando el beneficiario queda registrado en la Base de Datos Nacional SAR, con el número de seguridad social del titular. La consecuencia de este tipo de registros es que el titular no se puede registrar con su número de seguridad social, sin embargo los recursos llegan a la cuenta individual identificada con ese número de seguridad social.

Por otra parte el trabajador registrado, casi siempre beneficiario, tiene su propio número de seguridad social con el cual puede solicitar nuevamente su registro.

El registro irregular normalmente se lleva a cabo con el documento probatorio del trabajador solicitante, consistente en el acta de nacimiento y la tarjeta de afiliación, emitida por el IMSS donde consta el número de seguridad social a once posiciones, sin embargo esta tarjeta es la que el Instituto proporcionó a los beneficiarios con el número de seguridad social del titular, motivo por el cual no es el documento correcto.

En estos casos la AFORE lleva a cabo el registro que solicitó el trabajador invasor, cumpliendo todos los requisitos que exige la normatividad y llevando a cabo los procesos de validación, lo que implica, mas bien, un error en los sistemas.

Es el caso de Roberto Sánchez Martínez, quien presentó su reclamación ante CONDUSEF, aduciendo que su hijo Roberto Sánchez Jiménez fue registrado en Afore Banamex Aegon, S.A. de C.V., con su número de seguridad social.

Manifestaba que su hijo no se encontraba sujeto a una relación laboral, motivo por el cual no contaba con número de seguridad social y la tarjeta de afiliación con la que fue registrado es de beneficiario, considerando que el agente promotor no tenía los suficientes conocimientos para haber llevado a cabo este registro.

El informe presentado por la AFORE reclamada en la audiencia de conciliación refiere que el registro se llevó a cabo conforme a la normatividad, anexando al efecto copia del acta de nacimiento y de la tarjeta de afiliación emitida por el IMSS donde consta el número de seguridad social y el nombre de la persona que solicitó el registro, además de las copias de la solicitud y contrato de administración de fondos para el retiro donde consta la firma del solicitante.

La audiencia concluyó con la no conciliación de las partes, reiterando la AFORE reclamada que el reclamante no era su cliente pero que manifestaba su intención de sujetarse a la normatividad que emitiera la CONSAR para la solución de esta problemática y su deseo de no someterse al arbitraje. Por su parte la parte reclamante manifestó que en diversas ocasiones había presentado ante la AFORE la documentación que comprueba que él es el titular del número de seguridad social y que su hijo es beneficiario, por lo que consideraba que no era posible llegar a un acuerdo conciliatorio.

B. TRASPASO DE CUENTAS:

1. Traspaso ICEFA-AFORE:

Es el procedimiento al que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Instituciones de Crédito y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para el Traspaso de cuentas individuales de los trabajadores que se integra con los recursos de la subcuenta de retiro prevista por la abrogada Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, con sus adiciones y reformas, así como información correspondiente a la subcuenta de vivienda prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de una Institución Financiera a la AFORE que elija el trabajador solicitante. Lo anterior encuentra su fundamento en artículo Sexto Transitorio de la LSAR, que refiere lo siguiente:

“ El trabajador tendrá derecho a que las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda prevista en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, se transfieran a la administradora elegida por éste, para que ésta última las administre por separado de la cuenta individual prevista por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.”

Resulta atractivo para el trabajador que los recursos de la subcuenta de retiro se inviertan en los mismos términos en que serán invertidos los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, ya que el rendimiento de las administradoras a sido mayor al que da la cuenta concentradora.

Las cuentas individuales que operan las instituciones de crédito autorizadas, se identifican con cuatro datos, a saber, el nombre del trabajador, el registro federal de contribuyentes, el número de seguridad social y el número de control interno.

El procedimiento para solicitar el traspaso de una cuenta individual SAR a una AFORE, estuvo descrito en las Circulares CONSAR 24-1 y 24-2, actualmente abrogadas por la Circular CONSAR 24-3, las cuales prevén el llenado del formato correspondiente al que deberán anexar un formulario SAR-03, SAR-04, estado de cuenta o algún documento que le haya emitido la institución de crédito que permita la identificación de la cuenta, igualmente deberá anexar un documento que permita su identificación del trabajador.

Por otra parte, a fin de facilitar el traspaso de estos recursos a la AFORE, la CONSAR, publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 1998, la Circular CONSAR 30-1, Reglas Generales a las que deberán de sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las instituciones de crédito y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la depuración de la Base de Datos Nacional SAR, cuyo objeto fue establecer el procedimiento al que deberían sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las instituciones de crédito y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR para la identificación y unificación de los registros de cuentas, así como coordinar los procesos de traspaso y unificación de las mencionadas cuentas.

Con esta circular, las administradoras de fondos para el retiro, tenían acceso a la Base de Datos Nacional SAR a efecto de identificar cuentas individuales SAR en las diferentes instituciones de crédito a nombre de su cliente, sin que mediara una solicitud de traspaso, esta operación fue conocida como traspaso automático, desafortunadamente los procesos de identificación no tuvieron los suficientes candados para evitar el traspaso de recursos de una cuenta diversa.

La AFORE, verificaba en la Base de Datos Nacional SAR si en Banco Nacional de México, S.A. de C.V., por ejemplo, había una cuenta a nombre de su cliente, para ello solicitan la búsqueda con el registro federal de contribuyentes, como existen registros

federal de contribuyentes que a diez posiciones coinciden, la cuenta se traspasaba a la administradora que la había solicitado sin ser la de su cliente.

Por su parte el titular de la cuenta individual SAR en Banco Nacional de México, S.A., acudía a dicha institución de crédito a solicitar información sobre su cuenta o con motivo de la emisión de un estado de cuenta, que a su vez proporcionaría a la administradora de su elección para que realizara su traspaso, sin embargo la Institución de Crédito le informaba que su cuenta había sido traspasada a otra administradora, esto es lo que se conoció como traspaso indebido y es lo que ha dado origen a un sin número de reclamaciones ante la CONDUSEF.

Es común que un trabajador acuda a CONDUSEF haciendo referencia a este problema, es decir que su cuenta individual SAR había sido traspasada a una AFORE diversa a la elegida, sin que el hubiera otorgado su consentimiento. El problema resulta ser mayor cuando el trabajador se encuentra en algún supuesto de retiro de fondos.

A continuación expondré el caso de Fidencio Herrera Morales:

Fidencio Herrera Morales, presentó su reclamación ante CONDUSEF en febrero de 2000, fueron señaladas como instituciones financieras reclamadas Bancomer, S.A. y Profuturo G.N.P., S.A. DE C.V., Afore, ya que en su reclamación refiere que su cuenta individual SAR que operaba Bancomer, S.A., fue traspasada a Profuturo, G.N.P., S.A. de C.V., Afore, a pesar de que él se encuentra registrado desde 1997 en AFORE Bancomer, S.A. de C.V.

En el desarrollo de la audiencia de conciliación Profuturo G.N.P. S.A. de C.V., Afore, informó que solicitó los recursos de su cliente Fidel Hernández Mata a Bancomer, S.A., sin embargo dicha institución financiera envió la cuenta de Fidencio Herrera Morales.

Por su parte Bancomer, S.A., informó que recibieron una solicitud para traspaso de la cuenta individual de Fidencio Herrera Morales, sin embargo el sistema de la administradora "lo pego" en la cuenta de Fidel Hernández Mata.

No obstante que existe un mecanismo para la devolución de cuentas que fueron traspasadas indebidamente, mismo que se encuentra señalado en las circulares CONSAR 30-3, 30-4 y 30-5, ninguna de las dos instituciones financieras quiso iniciar el intercambio de información, a que se refería en su momento la regla Vigésima Quinta de la circular CONSAR 30-5, alegando ambas instituciones que no habían realizado indebidamente el traspaso, pues se ajustaron a la normatividad que rige dichos procedimientos.

El Conciliador suspendió la audiencia de conciliación a efecto de contar con el criterio de la CONSAR, sobre cual de las dos instituciones financieras involucradas debía iniciar dicho proceso de intercambio de información, ya que según el manual de procedimientos transaccionales la institución financiera que realizó el traspaso indebido es quien inicia y es quien paga el servicio a la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

Actualmente, la audiencia de conciliación se encuentra suspendida, a pesar que con fecha 16 de octubre de 2000, la CONSAR, publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular CONSAR 24-3, que aboga las circulares CONSAR 24-1, 24-2, CONSAR 30-1, 30-2, 30-3, 30-4 y 30-5, sin embargo señala que los procesos de traspaso y devolución de cuentas que hayan iniciado su trámite durante la vigencia de las circulares que se abrogan, deberán de culminarse de conformidad con lo previsto en las mismas.

2. Traspaso AFORE-AFORE:

Es el procedimiento al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para el traspaso de cuentas individuales de los trabajadores de una AFORE a otra elegida por el trabajador titular de la cuenta.

De conformidad con el artículo 74 de la LSAR, este traspaso sólo podrá solicitarlo una vez en un año calendario contado a partir de la última ocasión en que haya ejercitado este derecho, salvo que se modifique el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución.

Este proceso se encuentra regulado actualmente por la Circular CONSAR 28-4, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de octubre del 2000, la cual abroga las circulares CONSAR 28-1, 28-2 y 28-3.

Las reclamaciones que se han recibido en la CONDUSEF, con relación a este proceso lo podemos encuadrar en dos grupos:

- Las relacionadas a la emisión del estado de cuenta para traspaso.
- Las relacionadas a la falsificación de la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso y a la solicitud de traspaso.

Por lo que se refiere a la emisión del estado de cuenta para traspaso, los problemas más comunes son:

Falta de emisión del estado de cuenta para traspaso:

En términos normales, una vez presentada la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso, la AFORE deberá, dentro de los diez días hábiles siguientes, emitir y enviar el estado de cuenta para traspaso, o en su caso, emitir una carta donde haga del conocimiento del solicitante la causa por la cual dicho documento no fue emitido, pudiendo señalar únicamente como causas de rechazo las que señala la propia circular CONSAR 28-4, a saber, que el trabajador solicitante sea una persona distinta de la que aparece en sus registros, que la firma consignada en la solicitud sea notoriamente diferente de la documentación que obra en el expediente, que la cuenta se encuentre en proceso de traspaso, en trámite de retiro, en proceso de unificación, en proceso de transferencia de acreditados, en proceso de separación de cuentas o que haya dejado de administrar la cuenta, igualmente, puede dejar de emitir el estado de cuenta para traspaso si la cuenta se encuentra en un supuesto de traspaso de conformidad con la normatividad aplicable, por último, la AFORE puede dejar de emitir el estado de cuenta para traspaso si la cuenta se encuentra en algún proceso indicado en el manual de procedimientos transaccionales. (Regla octava de la circular CONSAR 28-4).

No obstante que la normatividad es clara, las administradoras de fondos para el retiro se abstienen de emitir los documentos correspondientes, motivo por el cual los trabajadores presentan su reclamación ante la CONDUSEF.

Por ejemplo, Leticia Gómez Hernández, manifestó en su reclamación que había presentado en cuatro ocasiones la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso, sin embargo en todas las ocasiones Bancrecer Dresdner, S.A. de C.V., Afore, había emitido una carta de rechazó en la que señalaba que la firma del solicitante era notoriamente diferente a la que obraba en el expediente, no obstante que en la última ocasión en la que presentó la solicitud fue en la sucursal de dicha administradora en presencia de un agente promotor.

En el informe que rindió la AFORE, consistente en el contrato de administración de fondos para el retiro y las cuatro solicitudes presentadas por la reclamante, se podía observar que las firmas estampadas en dichas solicitudes eran iguales a la que se encuentra en el contrato respectivo.

No obstante que en la audiencia de conciliación las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio en el sentido de que dicha administradora emitiría dentro de los diez días hábiles siguientes el estado de cuenta para traspaso, los antecedentes fueron remitidos a la CONSAR, en virtud de que las firmas contenidas en las solicitudes no eran notoriamente diferentes a la estampada en el contrato de administración de fondos para el retiro.

Por lo que se refiere a la falsificación de la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso y a la solicitud de traspaso, se han presentado casos en los que los agentes promotores falsifican la firma en la solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso, al obtener dicho documento, acuden a la administradora receptora donde nuevamente falsifican la firma en la solicitud de traspaso. La persona registrada se da cuenta que hubo esta irregularidad una vez que recibe un estado de cuenta de la nueva administradora.

Es el caso de la Sra. Juana Ramírez López, que presentó su reclamación ante CONDUSEF, señalando que había recibido un estado de cuenta de Garante, S.A. de C.V., Afore, siendo que ella desde 1997, se encontraba satisfactoriamente registrada en Afore Banamex Aegón, S.A. de C.V. En el desarrollo del procedimiento conciliatorio Afore Banamex Aegon, S.A. de C.V., informó que recibió una solicitud para la emisión del estado de cuenta para traspaso y que dicho documento fue emitido de conformidad a la normatividad aplicable. Por su parte Garante, S.A. de C.V., Afore, informó que recibió una solicitud de traspaso, así como el estado de cuenta para traspaso, motivo por el cual procedió a solicitar la cuenta a la administradora transferente, en términos de lo que señala la circular aplicable.

Del análisis a la documentación presentada por ambas administradoras, no se desprende que la firma sea notoriamente diferente y los documentos que acompañaron a las solicitudes respectivas eran de la trabajadora reclamante.

En este caso, como el de registro irregular, la CONDUSEF, carece de facultades para determinar la falsificación de la firma de la reclamante, por otra parte, el registro no ha cumplido un año para solicitar el traspaso de la cuenta, independientemente de que no existe el proceso para la cancelación del registro.

El asunto fue concluido con la no conciliación y fue turnado a la CONSAR.

C. RETIRO DE FONDOS:

1. Retiro de Fondos Parcial.-

- a. Por concepto de ayuda para gastos de matrimonio.
- b. Por desempleo.

Estos procesos, encuentran su fundamento en el artículo 165 y 191 de la Ley del Seguro Social respectivamente.

La ayuda para gastos de matrimonio es el derecho que tienen aquellos trabajadores que han reunido 150 semanas de cotización al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y

vejez, a la fecha de celebración del matrimonio, que comprueben con documentos la muerte de la persona que registró como esposa ante el Instituto o exhiba el acta de divorcio y que la cónyuge no haya sido registrada con anterioridad como esposa.

Este derecho se podrá ejercer por una sola ocasión y la ayuda consiste en una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, recursos que serán dispuestos de la cuota social.

Los trabajadores que ejercen este derecho acuden al IMSS para solicitar la ayuda para gastos de matrimonio, quien emite una resolución, este documento es presentado a la administradora quien da el trámite señalado en la Circular CONSAR 34-1 y CONSAR 34-2.

Por lo que se refiere a ayuda para gastos por desempleo, es el derecho que tiene el trabajador cuando deja de estar sujeto a una relación laboral, la cantidad susceptible de ser retirada es la que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio salario base de cotización de la últimas 250 semanas o el 10 % del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedo desempleado.

Este derecho lo podrá ejercer siempre que el trabajador acredite con los estados de cuenta no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada.

Anteriormente el trabajador debía acreditar haber dejado de estar sujeto a una relación laboral con el aviso de baja ante el IMSS, sin embargo por criterio emitido por el propio Instituto, el documento para que el trabajador acredite haber dejado de estar sujeto a una relación laboral es la certificación de baja, es decir, el trabajador deberá acudir al Instituto con el aviso de baja que le proporcionó su patrón y solicitar la certificación de la baja, documento en el cual dicho Instituto ratifica que a la fecha de certificación el trabajador se encuentra dado de baja, lo anterior, suponemos que fue como consecuencia de que cualquier trabajador podía ejercer este derecho con algún aviso de baja de empleos anteriores sin encontrarse desempleado al momento de solicitar el retiro.

Asimismo, se ha presentado la interrogante, si el trabajador desempleado tiene derecho a hacer el retiro de recursos de la cuenta individual SAR que fue traspasada a la cuenta individual, al respecto cabe mencionar que el IMSS ha emitido criterio en el sentido de que no se puede efectuar retiros de la cuenta individual, incluida la cuenta individual SAR, hasta en tanto no hayan transcurridos los cinco años, hecho que evidentemente no ha transcurrido pues los primeros registros se realizaron a partir del cuarto bimestre de 1997.

Si los recursos de la cuenta individual SAR se encuentran en una institución de crédito, los trabajadores podrán ejercer este derecho al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973 y en las Reglas Generales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2. Retiro de Fondos Totales:

Recordemos que al existir dos tipos de recursos en la cuenta individual, el retiro de recursos mantiene su propia normatividad.

Como ya se había mencionado la cuenta individual tiene tres subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- De vivienda.
- De aportaciones voluntarias.

Contiene además, los recursos de la cuenta individual SAR, (que fueron traspasados de las instituciones de crédito) que se administran en los mismos términos que los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pero de forma separada y serán los recursos que son susceptibles de ser retirados por aquellos trabajadores que adquieren el derecho a una pensión, en los términos que establece la Ley del Seguro Social de 1973, que es la ley que le dio origen a esos recursos.

Los recursos acumulados en la cuenta individual de aquellos trabajadores que se pensionan bajo el nuevo régimen de pensiones, serán entregados a una aseguradora que

elija el trabajador, previo el cálculo del monto constitutivo y determinación de la pensión, incluido el cálculo para la contratación del seguro de sobrevivencia, conforme lo señala la Ley del Seguro Social vigente en cada uno de los seguros del régimen obligatorio.

Sin embargo, la Ley del Seguro Social (vigente) en su artículo Décimo Tercero Transitorio, establece lo siguiente:

“ Por cuanto hace a los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro se establecerá a lo siguiente:

- a) Los sujetos que se encuentren en conservación de derechos y que se pensionen bajo el régimen de la ley anterior, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro en una sola exhibición.
- b) Los sujetos que lleguen a pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de esta ley pero que opten por los beneficios de pensiones regulados por la ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta del seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal.”

De este artículo podemos hacer los siguientes comentarios:

El artículo hace una distinción para aquellos trabajadores que eligieron pensionarse por cesantía en edad avanzada o por vejez (exclusivamente), bajo el régimen de la Ley que se deroga, obtendrán la pensión y los recursos de la subcuenta del seguro de retiro (de la cuenta individual SAR).

Sin embargo, el legislador dispuso que los recursos de la cuenta individual correspondientes a cesantía en edad avanzada y vejez sean entregados al Gobierno Federal.

No queda claro, por qué solo a los trabajadores que se pensionan por cesantía en edad avanzada y vejez, si el artículo Tercero y Undécimo Transitorio de la Ley del Seguro Social vigente, da la opción a aquellos asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la mencionada ley, para acogerse al beneficio de la Ley derogada o al esquema de pensiones de la nueva ley.

El artículo Décimo Tercero Transitorio referido con anterioridad, establece con claridad que los recursos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados al Gobierno Federal siendo omiso en el destino de los recursos del ramo de retiro (de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez).

En conclusión, los trabajadores pensionados bajo la nueva Ley del Seguro Social, solo tienen derecho a retirar los recursos de la cuenta individual SAR, por que los recursos de su cuenta individual será entregado a la aseguradora para el pago de la pensión y contratación del o los seguros de sobrevivencia.

Los trabajadores pensionados por cesantía en edad avanzada y vejez durante la vigencia de la nueva Ley del Seguro Social pero que optaron por los beneficios de la Ley del Seguro Social de 1973, podrán retirar los recursos de la cuenta individual SAR y quedará pendiente los recursos correspondientes al ramo de retiro ya que los de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados al gobierno federal.

En diversas ocasiones se ha solicitado al IMSS emita criterio sobre el destino de los recursos del ramo de retiro de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores pensionados conforme a la Ley del Seguro Social de 1973, sin que a la fecha haya emitido el criterio solicitado.

3. Retiro de fondos por plan privado de pensiones o derivado de contratación colectiva:

Para el caso de los trabajadores que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de una contratación colectiva, que haya sido autorizado por la CONSAR con los requisitos que para tal efecto establezca esa Comisión, tendrán derecho a que la AFORE que opere su

cuenta individual les entregue los recursos que la integran, para situarlos en la institución financiera que el trabajador designe para contratar una pensión o entregárselos en una sola exhibición, siempre que la pensión que disfrute sea mayor a un 30% a la pensión garantizada.

Cabe hacer mención, que existen planes de pensiones que fueron establecidos antes del Sistema de Ahorro para el Retiro por lo que no ha sido posible su modificación conforme a lo que señala la CONSAR.

El procedimiento para que los trabajadores que se pensionaron al amparo de un plan privado de pensiones puedan hacer el retiro de fondos correspondiente esta señalado en las circulares CONSAR 31-1 con sus modificaciones y adiciones y CONSAR 36-1.

4. Retiro de Fondos por Negativas de Pensión:

Por lo que se refiere a aquellos trabajadores que no obstante que reúnen los demás requisitos para la obtención de una pensión, no han cotizado las semanas que la Ley del Seguro Social determina, en tal caso dicho Instituto emite una resolución de Negativa de Pensión en términos de lo que señalan los artículos 122, 154 y 161 de la referida Ley.

Los trabajadores que han obtenido este documento podrán retirar en una sola exhibición los recursos acumulados en su cuenta individual y los recursos de la cuenta individual SAR si se encuentran en la AFORE.

Si los recursos de la cuenta individual SAR se encuentran en la institución de crédito que los opera no son susceptibles de retiro, lo anterior se debe a que la Ley del Seguro Social de 1973, no contempla la Resolución de Negativa de Pensión, solo la Resolución de Pensión y la pensión derivada de un plan privado de pensiones o derivado de contratación colectiva o en su caso haber cumplido 65 años de edad

Con relación a la emisión de las resoluciones de negativa de pensión, es un hecho que el IMSS ha emitido erróneamente este documento lo que ha dado origen a una gran cantidad de reclamaciones ante CONDUSEF, la mayoría de ellas en contra de las

administradoras de fondos para el retiro, no teniendo éstas responsabilidad alguna si el retiro es efectuado o no.

Por último, haré mención a los problemas que presentan los beneficiarios de las cuentas individuales y los beneficiarios de las cuentas individuales SAR.

5. Retiro de Fondos por Beneficiarios de las cuentas individuales SAR:

Son aquellos que se encuentran designados en el formulario SAR 04 o Designación de Beneficiarios o los beneficiarios que designe la autoridad laboral competente en caso de que no haya designación de beneficiarios o la misma haya quedado sin efectos como lo señalan las Reglas Generales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Las Instituciones de Crédito que reciban solicitudes de retiro de fondos deberán solicitar a dichos beneficiarios, el formulario SAR 04 que debió tener en su poder el trabajador, y el documento que permita la identificación del beneficiario.

Los motivos de las reclamaciones presentados ante CONDUSEF por este tipo de retiros se refieren a que el beneficiario de la cuenta individual SAR no presenta el formulario correspondiente, en consecuencia la institución de crédito no recibe la solicitud correspondiente y no inicia el trámite. La reclamación establece como pretensión la exhibición del formulario por parte de la institución de crédito.

En el informe respectivo la Institución de crédito manifiesta que no cuenta en sus archivos con el formulario SAR 04; atribuyendo dicha omisión al patrón.

En un 99% de las reclamaciones que son presentadas ante CONDUSEF por la carencia de formulario SAR 04, son resueltas de forma favorable al beneficiario, llegando a un acuerdo conciliatorio en el sentido de hacer la entrega de los recursos.

En los términos que señala la normatividad, la carencia de dicho formulario debe ser resuelta por la autoridad laboral competente, quien hará una designación de beneficiarios conforme a la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, la razón del convenio es que la institución de crédito acepte la resolución de pensión (de viudez, orfandad o ascendencia), que emitió el IMSS como un sustituto de la designación de beneficiarios que en su caso pudiera hacer la autoridad laboral competente. Esta aceptación por parte de la Institución de Crédito, es de sentido común, ya que la autoridad laboral competente, para la designación de beneficiarios, en términos de la Ley Federal de Trabajo refiere a los mismos beneficiarios que la Ley del Seguro Social, a saber, la esposa o concubina, los hijos y los ascendientes. Por su parte la CONSAR respalda estos convenios omitiendo imponer sanciones a las instituciones de crédito que los celebran ante CONDUSEF.

6. Retiro de Fondos por Beneficiarios de las cuentas individuales:

Al respecto el artículo 193 de la Ley del Seguro Social refiere que los beneficiarios del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los que establecen la fracciones III al IX del artículo 84, en relación con los artículos 129 al 137 de esa Ley.

El artículo 84 fracciones III al IX refieren a la esposa o concubina del asegurado o pensionado, los hijos menores de dieciséis años del asegurado o pensionado, los hijos incapaces de mantenerse por su propio trabajo o hasta 25 años si estudian en planteles del sistema educativo nacional, hijos mayores de 16 años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, disfrutando de asignaciones familiares, así como los hijos de los pensionados por incapacidad permanente, el padre o la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste o el padre o la madre del pensionado por incapacidad, invalidez o cesantía en edad avanzada y vejez que vivan en el hogar de éste.

Los beneficiarios al momento de obtener del IMSS la resolución correspondiente podrán efectuar el retiro de los recursos de la cuenta individual SAR, ante la AFORE, si dichos recursos fueron traspasados.

Es pertinente aclarar que si los recursos de la cuenta individual SAR se encuentran en la institución de crédito que los opera, podrán efectuar este retiro los beneficiarios designados en el formulario SAR-04 o conforme a la designación que realice la autoridad laboral competente en caso de la inexistencia del referido formulario o que el mismo haya quedado sin efectos, como se mencionó con anterioridad.

Puede suceder que los beneficiarios designados en el formulario SAR 04 no sean los mismos que los beneficiarios legales, lo que podría implicar un conflicto entre los distintos beneficiarios.

Por ejemplo, un trabajador pudo haber designado en el formulario SAR 04 a su esposa e hijos, al pasar los años el trabajador se divorcia y forma una nueva familia, al momento de fallecer el IMSS otorga una resolución de pensión por viudez y orfandad a la nueva familia, con dicha resolución de pensión la viuda puede retirar los recursos correspondientes a la cuenta individual SAR que fueron traspasados a la AFORE, siendo que los beneficiarios legales de los recursos, conforme a la Ley que les dio origen, son los miembros de la familia anterior.

Se llama pensión derivada a la pensión que adquieren los beneficiarios cuando el trabajador titular se encontraba pensionado al momento de fallecer, dichos beneficiarios también pueden retirar los recursos de la cuenta individual SAR si el trabajador fallecido no efectuó dicho retiro al momento de obtener su pensión.

Por otro lado la Ley del Seguro Social refiere que el trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales, estos beneficiarios tendrán derecho a retirar los recursos de la cuenta individual y los recursos de la cuenta individual SAR si los mismos se encuentran en la AFORE.

Si los recursos de la cuenta individual SAR se encuentran en la institución de crédito, la regla es que se entreguen conforme al formulario SAR 04 o designación de beneficiarios que realice la autoridad laboral competente, no existen beneficiarios sustitutos.

Actualmente, la CONSAR, no ha establecido el mecanismo para que los beneficiarios sustitutos puedan realizar el retiro de fondos de la cuenta individual.

No obstante que existen diversos casos de retiros de fondos, según el tipo de retiro, he elegido el siguiente:

Soledad Cobos Carvajal, tiene 83 años de edad, mantuvo una relación laboral durante varios años con agencia funeraria, sin embargo, en incumplimiento a su obligación, el patrón no la afilió al IMSS, sino hasta el año de 1996.

En 1997 eligió como AFORE a Santander Mexicano, S.A. de C.V., Afore.

Fue retirada de su trabajo en 1999, habiendo cotizado un total de 182 semanas, por lo que le fue otorgada por el IMSS una resolución de negativa de pensión.

Por lo que se refiere a los recursos de su cuenta individual SAR, operados por Banco Nacional de México, S.A., los mismos fueron traspasados a Santander Mexicano, S.A. de C.V., Afore.

En el año 2000, solicitó con su Resolución de Negativa de Pensión el retiro de la totalidad de los recursos acumulados en su cuenta individual sin que a la fecha se haya podido realizar dicho retiro, por las siguientes razones:

- Santander Mexicano, S.A. de C.V., Afore, solicitó el retiro de los recursos de la cuenta individual SAR, como si fuera el procedimiento señalado para el retiro de fondos con Resolución de Pensión, por no haberse perfeccionado el procedimiento de retiro de fondos bajo los supuestos de Resolución de Negativa de Pensión.

Cabe señalar que para este tipo de retiros, los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los de la subcuenta de vivienda (si no hay crédito de vivienda) son entregados al gobierno federal, por tal motivo el sistema quedo activado con esta función.

- Después del retiro de los recursos de la cuenta individual SAR, Santander Mexicano, S.A. de C.V., Afore, inició el trámite para el retiro de fondos de la cuenta individual, es decir, de los recursos acumulados a partir del cuarto bimestre de 1997, sin embargo, el diagnóstico que emitió la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR fue de rechazo, precisando que dicho rechazo se emitió en virtud de que el INFONAVIT, tiene en su sistema "saldo ceros", como consecuencia de la operación anterior.

Actualmente este problema ya no se presenta, sin embargo, el problema de Soledad Cobos Carvajal, no se ha resuelto, a pesar de haberse girado diversos oficios a la CONSAR.

D. RECAUDACION

No obstante que los problemas de recaudación pueden presentarse en las diversas etapas de la misma, procederé a narrar el siguiente:

El señor Roberto Casillas, observo en su estado de cuenta que las cuotas y aportaciones no se encontraban en su cuenta individual, después de corroborar que el patrón efectuó los enteros respectivos, acudió a la CONDUSEF para presentar su reclamación, en el desarrollo de la etapa conciliatoria la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, informó que debido a que el señor Roberto Casillas, no tiene apellido paterno, el apellido materno ocupo los campos destinados para el apellido paterno, situación por la cual no es posible validar la operación y consecuentemente los recursos no llegan a la cuenta individual del referido trabajador. En tal circunstancia, tanto la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR como la AFORE carecen del mecanismo para la solución de esta problemática, motivo por el cual no es posible llegar a una solución conciliatoria.

CONCLUSIONES

Por ser necesario para el análisis que constituye esta tesis, mencionare que di comienzo a este trabajo con los antecedentes de la seguridad social en México, que ésta concluyó en lo que actualmente son los Sistemas de Ahorro para el Retiro, señalé las principales operaciones dentro del sistema de ahorro para el retiro, me referí a las autoridades que intervienen, especificando la función de la CONDUSEF, para la solución de conflictos entre los usuarios y las instituciones financieras, destacando la función de conciliación que me toca desempeñar en esa Comisión, finalmente hice una narración de la problemática donde expuse aquellos casos, que de conformidad con los mecanismos establecidos por las propias autoridades, no se pueden solucionar.

Por lo que el objetivo de este trabajo es exponer las propuestas de reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que permitan facilitar la solución de problemas relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro, así como determinar si la conciliación es el mecanismo idóneo en la solución de este tipo de problemática, por lo anterior, mi opinión esta dirigida a 3 aspectos:

1. Propuestas de reformas relacionadas a los sistemas de ahorro para el retiro.
2. Propuestas de reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
3. Determinar si la conciliación es el mecanismo idóneo para la solución de estos conflictos.

1. Propuestas de reformas relacionadas a los sistema de ahorro para el retiro.

- a. Consideraciones en torno a la autoridad reguladora:

Podríamos decir que la autoridad en materia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es la CONSAR, por así señalarlo expresamente la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sin embargo, como lo describí en los capítulos que antecedieron, intervienen otros

organismos, a saber, el IMSS e INFONAVIT, lo que implica que la CONSAR, carece de facultades para ordenar la ejecución de algún acto, aún aquellos relacionados a los sistemas de ahorro para el retiro, en ese sentido la CONSAR, no puede ordenar al IMSS, por ejemplo, el registro del número de resolución de pensión en la Base de Datos Nacional SAR, no obstante que el procedimiento relativo (de retiro) determine que el IMSS o INFONAVIT deben realizar ciertos actos, que prevén las circulares y los manuales de procedimientos transaccionales. Sí dichos Institutos no pueden llevar a cabo la parte del procedimiento que les toca, cabe preguntarse ¿quién puede ordenar dicha ejecución?.

En otras palabras, un trabajador que no puede retirar sus recursos por la omisión del IMSS en el registro del número de resolución de pensión en la Base de Datos Nacional SAR, por ejemplo, debe esperar a que dicho Instituto tenga a bien cumplir con la parte del procedimiento que le corresponde.

Mi propuesta se refiere a que debe ser la CONSAR, quien por mandato legal, pueda ordenar el cumplimiento de los procedimientos, o por lo menos, tener la facultad para omitir un procedimiento que no se puede concluir por causas imputables a los participantes, por que de lo contrario resulta un daño directo para el trabajador, quien debe esperar, (inclusive años), a que se concluyan los procedimientos, dejándolo en estado de indefensión.

En consecuencia, resulta necesario plantear una modificación a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que le otorgue facultades para Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento; y en su caso señalar las medidas necesarias a las que deberán de sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, para su exacto cumplimiento.

Así como, establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro; mismas que incluirán las medidas a las que deberán de sujetarse para el caso de incumplimiento a las disposiciones de carácter general que emita la CONSAR, así como a los Manuales de procedimientos Transaccionales.

b. Consideraciones en torno a la problemática de registros irregulares.

Se propone adicionar en el Capítulo de Delitos, aquellos relacionados con los Agentes promotores que falsifiquen o alteren la información relativa a los trabajadores.

Estableciendo que, comete el delito de falsificación de registro en la Base de Datos Nacional SAR, el agente promotor o cualquier empleado de la administradora de fondos para el retiro que lleve a cabo la alteración de los datos asentados tanto en la solicitud, como en el contrato de administración de fondos para el retiro, o falsifique la firma estampada en dichos documentos, cuyo bien jurídico tutelado sería el derecho del trabajador a la libre elección de AFORE.

Sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la falsificación o alteración de otros documentos, tales como, el acta de nacimiento o los documentos emitidos por el IMSS.

Se llama falsificación de registro, porque materialmente se esta alterando el registro en la Base de Datos Nacional SAR, como consecuencia de la misma alteración de los datos o falsificación de firma, contenidos e impresos en la solicitud y en el contrato de administración de fondos para el retiro, ya que si la solicitud y contrato fueran alterados o falsificados, sin haberse llevado a cabo el registro en la Base de Datos, no se constituiría el delito, por que dichos documentos no surtieron sus efectos, repito, con independencia de la actualización de otra conducta delictuosa.

No se cuentan con estadísticas de la falsificación de registros, pero he podido verificar con motivo del desahogo de los procedimientos conciliatorios, la existencia de miles de registros irregulares.

Adicionalmente, se debería omitir la aplicación del Programa de Autocorrección, (a criterio de la CONSAR), para los casos en que se llevó a cabo el registro irregular de un grupo de trabajadores. Es decir, en los casos, en los que, con los mismos documentos se registraron a diversos trabajadores, situación que evidencia, la falta de supervisión por parte de la AFORE a su personal.

Por otra parte, sería de gran ayuda establecer la presunción legal de que existe un registro falsificado, cuando el trabajador afectado cuente con el documento emitido por el IMSS, que certifique el número de seguridad social, a efecto de que la carga de la prueba quede en la administradora de fondos para el retiro.

Lo anterior se plantea, ya que en la práctica, el trabajador esta obligado a seguir el procedimiento de aclaración de número de seguridad social, cuando con antelación a recabado ante el IMSS, la certificación del número de seguridad social.

Si existiera la presunción legal, correspondería a la AFORE, buscar a su afiliado y conminarlo a que le proporcione la documentación necesaria.

Se plantea establecer en el capítulo de sanciones aquellas relacionadas con los servicios que prestan las AFORE, tales como, omisión en la recepción de solicitudes, omisión en la presentación o exhibición de la documentación de que consta el expediente del trabajador o beneficiario solicitante.

Así como, establecer la obligación, por parte de CONDUSEF, para dar a conocer a la CONSAR, el incumplimiento por parte de las Instituciones Financieras, a la normatividad en los sistemas de ahorro para el retiro, con motivo de los procedimientos conciliatorios de que tenga conocimiento. No obstante, que existe un convenio de colaboración, sin embargo, hasta el momento no se ha actualizado, por no existir la obligatoriedad.

2. Propuesta de reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Si bien es cierto que existen diversas disposiciones que, en mi opinión, deben de modificarse, en el caso particular solo me referiré a las disposiciones relacionadas con el procedimiento conciliatorio.

El artículo 5 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no consigna como una de las finalidades de la Comisión Nacional el fungir como conciliador de los conflictos suscitados entre los usuarios y las Instituciones Financieras, lo que deja sin sustento la actividad que en la práctica resulta la sustantiva del Organismo.

El artículo 2 de la Ley deja fuera del alcance del objeto de la protección de la Comisión Nacional a los usuarios de los servicios que prestan las filiales de la Instituciones Financieras del Exterior, asimismo, incluye como institución financiera a las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, lo que constituye un error, porque no presta servicios financieros y no celebra con los "usuarios", ningún tipo de contratación o servicio.

Es necesario señalar las causas de improcedencia de la reclamación pues si lo entendemos en el sentido procesal tradicional habría que hacer un examen de la procedencia de la acción intentada.

Resulta de gran trascendencia señalar expresamente en la ley cual es la jerarquización de normas supletorias que podrán aplicarse a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros pues en su mismo texto se hace alusión al Código Fiscal de la Federación y al Código de Comercio como normas de carácter supletorio de la misma, lo que origina gran confusión y evidentemente afecta la certeza jurídica que debería permanecer en todo régimen jurídico. Lo anterior aunado al hecho de que dichas remisiones se encuentran referidas específicamente para "las notificaciones que se practiquen fuera del procedimiento conciliatorio" y del juicio arbitral respectivamente lo que sin lugar a dudas deja una laguna sobre la supletoriedad de las normas aplicables al procedimiento conciliatorio y a las demás normas del cuerpo legal.

Dada la naturaleza conciliatoria del procedimiento descrito por el artículo 68 de la Ley, resulta necesario precisar que en su tramitación no resulta necesaria la presencia de formalidades específicas mas allá de las esenciales del procedimiento.

La disposición prevista en el artículo 65 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros debe circunscribirse al momento en que el reclamante tenga conocimiento del hecho que dio origen a su reclamación pues de lo contrario se le estaría privando de una instancia de solución de controversia.

Por lo que se refiere al informe que rinde la institución financiera y tomando en consideración que de lo informado por la Institución Financiera sobre la reclamación depende en gran medida la materia con la que el conciliador podrá analizar las posibilidades de llegar a un acuerdo conciliatorio es indispensable que la Ley prescriba expresamente la obligación de la Institución Financiera de acompañar a su informe las documentales (entendido en el sentido lato de la palabra) en que sustente su dicho pues de lo contrario se estaría afectando gravemente la seguridad jurídica que se le brida al reclamante que se ve obligado a aceptar como cierto lo manifestado por la Institución Financiera.

Toda vez que la Ley no señala cuáles serán las causales para diferir la audiencia y cuáles para suspenderla es necesario hacer esta distinción pues acarrea consecuencias jurídicas distintas ambas situaciones, en caso de diferirse aún es posible sancionar por no comparecer a la audiencia, mientras que si está suspendida no es posible señalar que no acudió la Institución Financiera pues en la primera ocasión ya se dio cuenta con su presencia en una audiencia ya iniciada.

Debemos reconocer que el servidor público designado como conciliador para las audiencias de conciliación es quien verdaderamente actúa en la misma y por ello es necesario reconocer en la Ley su existencia y su facultada para actuar en nombre y representación de la Comisión Nacional pues de lo contrario cualquier acuerdo que se dicte sin la suscripción de un servidor público reconocido en el Estatuto Orgánico, carecería de validez jurídica alguna.

Es necesario asimismo facultar a la Comisión Nacional probablemente a través de sus conciliadores para dictar acuerdos administrativos que obliguen a las Instituciones Financieras a realizar diversas conductas, que a juicio de la Comisión Nacional coadyuven a la solución de la problemática planteada por el usuario, ello sin perjuicio de lo dispuesto por las fracciones IV y VI del artículo 68 de la Ley.

Resulta necesario precisar el alcance del contenido del artículo 12 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros pues de no precisarse el objeto de la información solicitada y la finalidad que se persigue con ella, se deja en estado de indefensión a la Institución Financiera a la que se le solicita y ello ocasionaría que en un momento dado las mismas desconocieran su obligatoriedad.

Resultaría también de gran utilidad al desahogo de los procedimientos conciliatorios el que las Instituciones Financieras se encontraran obligadas a comparecer ante la Comisión Nacional mediante un apoderado con facultades para obligar a la Institución Financiera y transigir en su nombre.

Que se consigne expresamente la posibilidad de que se cite en dos o mas ocasiones a la Institución Financiera que no haya acudido a la audiencia de conciliación sancionando como reincidencia el hecho de no haber acudido en la primera ocasión, toda vez que la redacción actual del texto parece impedir la realización de una ulterior audiencia en caso de que la Institución Financiera no acuda a la primera cita, pues la propia fracción IV del artículo 68 señala que en caso de no presentarse el informe de Ley acarrea como consecuencia el que se tenga por cierto lo manifestado por el reclamante y en esa línea de razonamiento la Comisión Nacional debería en ese momento suponer la procedencia de lo reclamado y emitir, si así se lo solicitan un dictamen técnico a favor del usuario, sin perjuicio de la imposición de la sanción que corresponda.

La redacción actual del artículo 68 fracciones VIII y IX de la Ley con relación a lo dispuesto por el artículo 94 fracción IV de la misma, implica que la Institución Financiera que cumpla un convenio celebrado ante la Comisión Nacional pero que omita acreditarlo ante la misma, en el término que le se haya concedió para tal efecto, sufra la imposición de una sanción y además que se le ordene registrar el pasivo contingente que derive de la

reclamación. Situación por demás contraria a la finalidad que se persigue con la imposición de este tipo de sanciones, es decir, constreñir a las Instituciones Financieras al cumplimiento de los convenios celebrados con los reclamantes, en ese sentido sería conveniente señalar en la Ley que "el incumplimiento de los convenios celebrados ante la Comisión Nacional será el origen de una sanción y no solo el acreditamiento de ese evento.

Con relación al pasivo contingente, podemos decir que, como resultado de un análisis de la práctica contable y de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados se desprende con claridad que el reconocimiento, en la información financiera de una empresa de un pasivo contingente no implica una carga, o gravamen para dicha empresa sino simplemente, como su nombre lo indica el reconocimiento de que un evento podría o no actualizarse en el futuro, esto es la existencia de una resolución judicial o arbitral que obligara a la empresa a cubrir una obligación a favor de una contraparte en un juicio previamente incoado. En lo particular y como resultado de la lectura de la Ley, resulta claro que el pasivo contingente a que se refiere la misma no establece concomitantemente un procedimiento coactivo de ejecución de dicho pasivo y por ende no constituye una garantía en el sentido en que lo conoce la doctrina jurídica tradicional.

El dictamen técnico se debería emitir en todo caso que sea solicitado por el usuario sea o no procedente la reclamación pues de lo contrario se estaría reconociendo tácitamente la posibilidad de que la Comisión Nacional haya admitido una reclamación que a la postre la misma autoridad desestima como improcedente.

Por último, es necesario precisar el momento en que se deberá entender como agotado el procedimiento conciliatorio.

3. Determinar si la conciliación es el mecanismo idóneo para la solución de estos conflictos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

A pesar de que con anterioridad se propuso algunas modificaciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, con relación al procedimiento conciliatorio, resulta paradójico

concluir que EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO NO ES EL MECANISMO IDONEO PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS DERIVADOS DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Por los siguientes razonamientos:

Existen tres tipos de problemas que plantean los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

- a. Aquellos en los que se plantea un derecho sustantivo.
- b. Aquellos que se refieren a un procedimiento.
- c. Aquellos que se refieren a un servicio o trámite.

Para aquellos problemas en los que se plantea un derecho sustantivo, no interviene la ICEFA, AFORE, SIEFORE, la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR, las entidades receptoras, ni las instituciones de crédito liquidadoras, en virtud de que el derecho sustantivo se encuentra establecido en la Ley del Seguro Social, en este caso, no es susceptible de conciliar el alcance, por ejemplo, de una resolución de pensión. El trabajador con esta problemática, debe acreditar su derecho ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con relación, a los problemas derivados de un procedimiento, es importante precisar que los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro solo pueden actuar estrictamente bajo los procedimientos y mecanismos señalados por la CONSAR, estos procedimientos y mecanismos se encuentran recopilados en las circulares y manuales de procedimientos transaccionales, algunos de ellos esquematizados en el Capítulo IV, de tal suerte que si un procedimiento no está establecido, el participante no puede actuar, pero sí el supuesto fuera que, existiendo dicho procedimiento, el participante omite realizar una operación, tal circunstancia no debe ser sujeta a una conciliación, sino a una orden de ejecución por parte de la autoridad supervisora con independencia de la imposición de sanción que ello implique.

Aunado a lo anterior, y como se comentó con anterioridad, en los procedimientos y mecanismos intervienen otros organismos, como el IMSS y INFONAVIT, que están fuera del ámbito de facultades de la CONSAR y más aún de CONDUSEF.

La solución de conflictos relacionados con los problemas de los sistemas de ahorro para el retiro, deben por lógica jurídica, estar supeditada a la autoridad supervisora, porque su funcionamiento esta estructurado así.

Podríamos decir que un porcentaje altísimo de reclamaciones se debe a la carencia de los procedimientos y mecanismos para realizar una operación, por ejemplo, no existe el procedimiento para que un beneficiario sustituto pueda llevar a cabo el retiro de fondos, igualmente, existe el procedimiento para los casos de homonimia pero el mismo no esta operando, y así puedo señalar varias situaciones que escapan a la actuación de los participantes.

De igual forma, una parte de la supervisión de los sistemas de ahorro para el retiro esta estrictamente relacionada con la información que el público usuario reporte, porque es el público usuario el que finalmente evalúa a los participantes, en consecuencia la facultad supervisora de la CONSAR esta limitada en este aspecto, a pesar de los reportes que proporciona la CONDUSEF.

Por lo que se refiere a los servicios que presta una AFORE, sobre la emisión de estados de cuenta, atención telefónica, tarjetas para consulta de saldos, información de trámites, etc., podríamos decir que, si bien es cierto que se podría plantear una solución conciliatoria, también es cierto que el ofrecimiento de dichos servicios fueron aprobados por la CONSAR, y el incumplimiento al ofrecimiento de los servicios debería ser igualmente sancionado por la autoridad reguladora.

Cabe destacar que los problemas derivados de los sistemas de ahorro para el retiro, tienen una connotación de carácter laboral, motivo por el cual, la solución de conflictos no puede ser igual a la de los conflictos suscitados con las demás Instituciones Financieras.

No es igual, el conflicto con una aseguradora en la que se reclama la suma asegurada de un contrato de seguro de vida, con el retiro de fondos con motivo de una resolución de pensión, en el segundo caso, el derecho del trabajador no esta a discusión, la AFORE, es solo un participante en un procedimiento, situación que no esta sujeta a la voluntad de la AFORE, mas aún, la actuación de la AFORE, no puede estar sujeta a una "conciliación" fuera de lo que marca estrictamente la normatividad, luego entonces, no es una conciliación.

En síntesis, corresponde a la autoridad reguladora y supervisora la solución de conflictos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro, toda vez que las instituciones financieras que en ella intervienen, encuadran su actuación a los procedimientos y mecanismos establecidos por dicha autoridad y su incumplimiento solo puede ser corregida por la misma, sin que pueda ser susceptible de una conciliación.

Por último, cabe preguntarse, en el ámbito judicial ¿cuál es la autoridad competente para conocer de estos conflictos?, por materia correspondería al juez civil, por ser un contrato de naturaleza mercantil y a las juntas (de conciliación y arbitraje) laborales, por derivar de leyes de Seguridad Social.

Si es de naturaleza mercantil es procedente demandar a la AFORE, pero no al IMSS y al INFONAVIT; por otro lado, si se determina la competencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje, es procedente demandar al IMSS y al INFONAVIT, no así a la AFORE, por que su relación con el demandante es de naturaleza mercantil. Ahora bien, es competente la Junta de Conciliación y Arbitraje, con relación a la designación de Beneficiarios, no así con relación a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª edición, México, Harla, 1996.
- BACRE, Aldo, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986, Tomo I.
- BALDO DE CASTAÑO, Vicente, *Conceptos Fundamentales de Derecho Mercantil*, Las Relaciones Jurídicas Empresariales, 3ª edición, Barcelona-México, Marcombo Boixareu Editores, 1982.
- CARVAJAL AGUILAR, Leopoldo, *Contratos Civiles*, 2ª edición, México, Porrúa, 1997.
- CORTES FIGUEROA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, 1ª edición, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1974.
- DAVALOS MEJIA, L. Carlos, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, 1ª edición, México, Harla-México, 1984.
- DIAZ BRAVO, Arturo, *Contratos Mercantiles*, Reimpresión de la sexta edición, México, Harla-México, 1998.
- DIRECCION DE AFILIACIÓN Y COBRANZA, COORDINACION DE AFILIACION VIGENCIA " *Evolución histórica de los trabajadores asegurados permanentes al IMSS*", en *Solidaridad*, No. 132, México, IMSS, Septiembre- Octubre 1997.
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de Teoría General del Proceso*, 4ª edición, México, Porrúa, 1993.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo, Panorama del Derecho Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, B: Textos y Estudios Legislativos, Num. 96, Mc Graw Hill, México.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 31ª edición, México, Porrúa, 1992.
- FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la, *Tratado de Derecho Bancario, y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Grupos Financieros*, 1ª edición, México, Porrúa, 1999.
- GARRIGUES, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, II , 2ª reimpresión a la 9ª edición, México, Porrúa, 1998.
- GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª edición, México, Harla, 1996.
- MACIAS SANTOS, Eduardo, *El Sistema de Pensiones en México dentro del contexto Internacional.*, Themis, México, Coparmex e Instituto de Proposiciones estratégicas, A.C., 1993.
- MUÑOZ, Luis, *Derecho Bancario Mexicano*, 1ª edición, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor.
- MUÑOZ, Luis, *Derecho Mercantil*, III, 1ª edición, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1974.
- MURUETA SANCHEZ, Alfredo, *Cien preguntas y respuestas sobre el seguro social* México, Ed. Pac, 1992.
- NESTOR DE BUEN, *Seguridad Social*, México, Porrúa, 1995.
- OLVERA DE LA LUNA, Omar, *Contratos Mercantiles*, 1ª edición, México, Porrúa, 1982.
- OVALLE FABELA, *Teoría General del Proceso*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 4ª edición, Oxford University Press, México, 1996.
- RAFAEL TENA SUCK Y HUGO ITALO MORALES, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Ed. Pac, 1992.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, *Derecho Bancario*, 5ª edición, México, Porrúa, 1978.

SANCHEZ BARRIO, Armando, *Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social Régimen Obligatorio*, México, Ed. SICCO, 1996.

SILVA, JORGE ALBERTO, *Arbitraje Comercial Internacional en México*, 1ª edición, México, Pereznieta Editores, 1994.

TREVIÑO GARCIA MAZO, Norberto, *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*, México, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1995, Serie estudios.

TRUEBA LARA, José Luis, *Afores Bajo la Lupa*, 1ª edición, México, Times Editores, 1997.

URIBARRI CARPINTERO, Gonzalo, *El Arbitraje en México*, Oxford University Press, México, 1999.

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel, *Contratos Civiles*, 6ª edición, México, Porrúa, 1997.

DIRECCION JURIDICA, COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Nueva Ley del Seguro Social Comentada*, 1ª Edición, México, Editorial Promotora Industrial del País, 1998, Tomo II.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
Ley del Seguro Social.
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
Ley de Banco de México.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Código Fiscal de la Federación.
Código Penal Federal.
Código de Comercio.
Código Federal de Procedimientos Civiles.
Ley de Sociedades de Inversión.
Ley del Mercado de Valores.
Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Circular CONSAR 01-1 Reglas generales que establecen el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. DOF 10/Oct/1996 y 18/Ago/2000
Circular CONSAR 04-1 Reglas generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro. DOF 10/Oct/1996 y 18/Ago/2000
Circular CONSAR 05-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse los agentes promotores de las administradoras de fondos para el retiro. DOF 10/Oct/1996 y 14/Nov/1997 11/Feb/1999
Circular CONSAR 06-1 Reglas generales sobre publicidad y promociones que realicen las administradoras de fondos para el retiro. DOF 10/Oct/1996 y 15/Dic/1999
Circular CONSAR 07-1 Reglas a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR para el registro de trabajadores. DOF 9/Ene/1997, 10/Sep/1998 y 6/Jun/1999.
Circular CONSAR 08-1 Reglas generales sobre requisitos mínimos de operación que deberán observar las administradoras de fondos para el retiro. DOF 10/Ene/1997, 12/Feb/1998, 21/Jul/1999 y 02/Dic/99
Circular CONSAR 09-1 Reglas generales que establecen las características que debe reunir la información que las administradoras de fondos para el retiro deben dirigir a los trabajadores y al público en general. DOF 10/Ene/1997 y 3/Ago/1999.
Circular CONSAR 10-1 Reglas generales que establecen las características que deben reunir los prospectos de información y los folletos explicativos que las sociedades de

inversión especializadas de fondos para el retiro deben proporcionar a los trabajadores. DOF 14/Ene/1997 y 30/Jun/1997.

Circular CONSAR 11-1 Reglas generales que establecen la información que deberá contener el contrato de administración de fondos para el retiro. DOF 18/Feb/1997 y 3/Ago/1999.

Circular CONSAR 12-1 Reglas generales sobre el registro de la contabilidad y elaboración y presentación de estados financieros a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. DOF 16/Abr/1997, 14/Nov/1997, 6/Feb/1998, 11/Mar/1998, 24/Dic/1998, 10/Mar/1999, 12/Abr/1999, 20/Sep/1999, 5/jun/2000 y 22/12/2000.

Circular CONSAR 15-1 Reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, cuya cartera se integre fundamentalmente por valores que preserven el valor adquisitivo de los ahorros de los trabajadores. DOF 30/Jun/1997, 29/Oct/1997, 01/Mar/1999 y 21/Ago/2000

Circular CONSAR 17-1 Reglas generales que establecen los requisitos mínimos que deberán reunir los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva para su registro ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. DOF 29/Jul/1997 y 30/Nov/1998.

Circular CONSAR 18-1 Reglas generales que establecen los requisitos que deben reunir los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de contratación colectiva en términos y para los efectos del artículo 27, fracción VIII, de la Ley del Seguro Social. 11/Nov/1997

Circular CONSAR 19-1 Reglas generales a las que deberá sujetarse la información que las empresas operadoras de la base de datos Nacional SAR, las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y las entidades receptoras, entreguen a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. DOF 17/Nov/1997, 30/Jun/1998, 30/Sep/1998, 12/Abr/1999, 04/Oct/1999, 27/Oct/1999 y 22/02/2001.

Circular CONSAR 22-1. Reglas generales sobre la administración de las cuentas individuales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR. DOF 10/Dic/1997 y 29/Abr/1997.

Circular CONSAR 23-1 Reglas generales sobre la divulgación y confidencialidad relacionada con la información del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que conozcan las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR y las administradoras de fondos para el retiro. DOF 2/Dic/1997, 14/Jul/1998, 15/Dic/99 y 19/09/2000

Circular CONSAR 24-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las instituciones de crédito y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR para el traspaso de cuentas individuales de los trabajadores. DOF 10/Dic/1997, 3/Ago/1998 y 16/10/2000

Circular CONSAR 25-1 Reglas a las que deberán sujetarse los contralores normativos de las administradoras de fondos para el retiro para la presentación del informe mensual previsto en el artículo 30 fracción IV de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. DOF 11/Dic/1997 y 23/Feb/2000.

Circular CONSAR 26-1 Reglas generales a las que se sujetará la aplicación de programas de autocorrección en las administradoras de fondos para el retiro respecto a infracciones a las normas que regulan los sistemas de ahorro para el retiro. DOF 11/Dic/1997, 11/Feb/1999, 21/Jul/1999 y 7/02/2000.

Circular CONSAR 27-1 Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Administradoras de fondos para el retiro, las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR y las

instituciones de crédito, en relación a la prestación de servicios a los trabajadores que no hayan elegido Administradora de fondos para el retiro. DOF 20/Feb/1998, 3/Ago/1998, 29/Ene/1999, 18/Jun/1999 y 14/Dic/1999.

Circular CONSAR 28-1 Reglas a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR para el traspaso de cuentas individuales de los trabajadores. DOF 9/Ene/1998, 27/Jul/1998, 14/Jun/1999 y 16/10/2000.

Circular CONSAR 29-1 Reglas generales que establecen la comisión que será cobrada por las administradoras de fondos para prestar servicios de administración a los trabajadores cuyos recursos se depositen en la cuenta concentradora. DOF 27/Feb/1998.

Circular CONSAR 30-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las instituciones de crédito y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR para la depuración de la base de datos nacional SAR. DOF 20/May/1998, 3/Ago/1998, 27/Nov/1998, 14/Jun/1999 y 7/02/2000.

Circular CONSAR 31-1 Reglas generales que establecen los procesos a los que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la disposición total y transferencia de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores. DOF 8/Jun/1998, 10/Sep/1998, 18/Mar/1999 y 25/Jun/1999.

Circular CONSAR 34-1 Reglas generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la disposición parcial de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores. DOF 7/Ago/1998 y 7/02/2000.

Circular CONSAR 36-1 Reglas generales que establecen el procedimiento al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las instituciones de crédito para la disposición de recursos en virtud de los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva previstos en la Ley del Seguro Social de 1973. DOF 8/Sep/1998.

Circular CONSAR 39-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y empresas operadoras de la base de datos nacional SAR relativas a la clave única de registro de población. DOF 11/Mar/1999.

Circular CONSAR 40-1 Reglas generales que establecen los procesos a los que deberán sujetarse las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la disposición y transferencia de información y recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores que no eligieron administradora de fondos para el retiro, derivadas de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez y vida. DOF 08/Abr/1999 y 31/May/1999.

Circular CONSAR 41-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR en cuanto a la amortización de créditos otorgados por el instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores. DOF 19/Abr/1999.

Circular CONSAR 42-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la unificación de cuentas individuales. DOF 25/Jun/1999.

Circular CONSAR 43-1 Reglas generales que establecen el procedimiento operativo para la transferencia de recursos al gobierno federal de trabajadores pensionados por riesgos de trabajo, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de la ley del seguro social 97, pero que opten por los beneficios de la ley del seguro social 73, al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro y las empresas Operadoras de la base de datos nacional SAR. DOF 14/Dic/1999 y 18/May/2000.

Circular CONSAR 44-1 Reglas generales que establecen los procesos a los que deberán sujetarse las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, para la disposición y transferencia de información y recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores que no eligieron administradora de fondos para el retiro, que obtengan una resolución de negativa de pensión de conformidad con la ley del seguro social 97. DOF Circular 44-2, 14/Dic/1999 y 22/12/2000.

Circular CONSAR 46-1 Reglas que determinan las características de valores cuya adquisición se encuentra prohibida a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. DOF 27/Abr/2000.

Circular CONSAR 47-1 Reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las prestadoras de servicios y las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR para la corrección o aclaración del número de seguridad social utilizado para la identificación de las cuentas individuales. DOF 29/May/2000.

Circular CONSAR 48-1 Reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que tengan por objeto la inversión de aportaciones voluntarias. DOF 21/Ago/2000.

Circular CONSAR 49-1 Reglas generales sobre la asignación de cuentas individuales de trabajadores que no eligieron administradora de fondos para el retiro. DOF 22/12/2000.