



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLAN



"GUIA PARA EL ADMINISTRADOR DE RECURSOS  
HUMANOS"  
EN EL REGISTRO DE OBRAS ANTE EL I.M.S.S.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN ADMINISTRACION  
P R E S E N T A :  
ELBA C. DIAZ LOPEZ

ASESOR L.A. FRANCISCO RAMIREZ ORNELAS

CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEX.

1993





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## INDICE

INTRODUCCION	2
CAPITULO 1 METODO DE INVESTIGACION	5
1.1 Identificación del Problema	5
1.2 Planteamiento de Hipótesis	5
1.3 Fijación de Objetivos	7
1.4 Diseño de Investigación	8
CAPITULO 2 ANTECEDENTES	17
2.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social	17
2.2 La Industria de la Construcción	27
CAPITULO 3 GUIA PARA EL REGISTRO Y REGULACION DE OBRAS EN EL SEGURO SOCIAL	33
3.1 El Procedimiento de Cobro de Cuotas Obrero Patronales a la Industria de la Construcción	33
3.2 Los Trabajadores Eventuales, la Industria de la Construcción y el Seguro Social	45
3.3 El Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado.	61
3.4 El Recurso de la Inconformidad	110
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	140

## INTRODUCCION

En México, La industria de la Construcción es de gran importancia dadas sus características de desarrollo. En la que una de las necesidades más importantes es la de la carencia de vivienda digna y de infraestructura.

De lo anterior se desprende que, el número de trabajadores que se contrata por obra y tiempo determinado, es considerable y por lo mismo, lógicamente debería ser el elemento humano, uno de los más importantes. Lo cual no corresponde a la realidad ya que el único estímulo que recibe es el de la protección de la seguridad social y en la mayoría de las ocasiones ni ésta, dado el desconocimiento y la negligencia por parte del Administrador de Obra para brindar oportunamente este derecho al trabajador, donde ambas partes (trabajador y patron) ya efectuaron su aportación sin erogar un servicio.

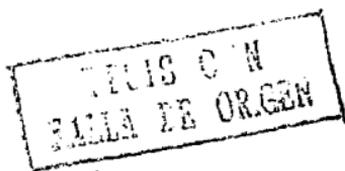
Presentamos como alternativa una guía que sirva como instrumento tanto a administradores del ramo de la Industria de la Construcción, como a personas físicas o particulares que, eventualmente contratan



mano de obra para construcción como remodelación o ampliación de obras públicas, privadas o sociales; para determinar los pasos y criterios a seguir en el registro y control de obras en el seguro social, tomando la alternativa más conveniente para el patrón, así como para orientar a los trabajadores sobre las ramas de aseguramiento a que tienen derecho tanto ellos como sus dependientes.

En diversas ocasiones hemos hecho referencia y seguiremos insistiendo en que, el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene como actividad fundamental prestar en su calidad de órgano descentralizado, los servicios de seguridad social y la protección a la masa trabajadora. Así como también está obligado como todo organismo fiscal, a ejercer las facultades que la Ley le otorga con sujeción a derecho.

Siendo característica la expedición de instructivos y reglamentos que frecuentemente son combatidos por particulares, ya que vulneran de algún modo los derechos de los patrones y trabajadores, lo cual perjudica además a las organizaciones ya que eleva grandemente el costo de operación al tener que emplear mecanismos de contradefensa, en relación a



controversias y la amplitud de métodos de trabajo que, pudiendo ser simples, se vuelven complicados.

Lo cual es comprobable si se examina el contenido de la Ley con el de sus Reglamentos, quienes rebasan o modifican el fundamento y alcance de la misma.

Logrando al concluir el presente trabajo, evaluar si la distracción de recursos económicos que hacen los patrones al pagar las cuotas obrero patronales realmente cumple con los objetivos lógicos tanto de los patrones como del Seguro Social. o si en realidad el primero lo hace para cumplir con un requisito fiscal y el segundo para captar ingresos que según le corresponden.

TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO I METODO DE INVESTIGACION APLICADO

El método de investigación aplicado en este trabajo es de gran importancia para tener la seguridad de que la toma de decisiones así como alternativas de solución que se dicten tendrán un alto margen de confiabilidad.

### 1.1 IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

¿El desconocimiento del método de registro y control de obras en el Seguro Social, así como la negligencia por parte del Administrador de Obra, genera en las empresas, elevación de gastos y pone en manifiesto la poca importancia que se da en este tipo de industria al recurso humano al no brindarle con oportunidad la protección y beneficios de la Seguridad Social, dificultando el desarrollo de las organizaciones?.

### 1.2 HIPOTESIS

1.2.1 Mediante la aplicación de una guía para el Administrador de la industria de la construcción, que indique los pasos y criterios a seguir para el control de obras, así como los mecanismos de

regulación se propiciará la optimización de recursos en las organizaciones.

1.2.2 La aplicación de una guía que determine los pasos a seguir para registrar una obra ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, ayudará que esta sea oportuna y que los trabajadores y sus familiares gocen de los beneficios de la Seguridad Social.

1.2.3. El Licenciado en Administración es el profesionista idóneo en quién debe recaer la responsabilidad de la administración en la Industria de la Construcción, ya que ésta regularmente es ejercida por personas sin preparación ni formación académica, como puede ser desde un trabajador de albañilería hasta un Ingeniero o Arquitecto, los cuales se considera que cuentan con los conocimientos técnicos generales necesarios para este tipo de trabajo, pero no así con la formación de Licenciado en Administración en el área de Recursos Humanos.



### **1.3 OBJETIVOS**

#### **SOCIALES**

Proporcionar al Licenciado en Administración de Recursos Humanos en la Industria de la Construcción, una herramienta que le permita encausar los beneficios de la Seguridad Social para los trabajadores y que estos a su vez hagan uso de sus derechos, así como de las prestaciones que brinda el Instituto. Obteniéndose con este una sociedad protegida.

#### **ECONOMICOS**

Proporcionar a las organizaciones que se desarrollan en el ramo de la construcción, elementos que le sirvan de apoyo para la toma de decisiones en cuestión de registro y control de obras en el Seguro Social, encaminados a la optimización de recursos financieros de la organización lo que propiciará su desarrollo.

#### **DE SERVICIO**

Proporcionar a las empresas cuya actividad principal es la construcción, así como a personas físicas y

particulares que eventualmente contratan mano de obra, una guía que facilite la regulación de obras ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y de esta forma coadyuvar con el ofrecimiento de servicios de calidad para la comunidad.

#### 1.4 DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Considerando la identificación del problema, las hipótesis planteadas, así como los objetivos fijados, hemos considerado que el diseño de la investigación lo estructuraremos de la forma siguiente:

##### A) MARCO DE REFERENCIA

El Instituto Mexicano del Seguro Social en su afán por proteger a la población trabajadora en su totalidad ha ido absorbiendo gradualmente a cada una de las ramas de producción, así es como llega a la Industria de la Construcción, para lo que es necesario efectuar algunas modificaciones al artículo 19 de la Ley del Seguro Social, adicionando la cláusula V bis, en la que por un lado menciona las obligaciones de los patrones, de inscribir a sus

trabajadores para que estos reciban los beneficios de la seguridad social, y por el otro lado nos dice que en la inteligencia de que aún en el caso de no ser posible determinar a que trabajadores se aplicarán los beneficios de la Seguridad Social, los patronos están obligados a cumplir las cuotas obrero patronales correspondientes. Luego entonces preguntariamos ¿cuál es el objetivo primordial del IMSS? brindar beneficios a los trabajadores o la captación de recursos financieros.

En virtud de lo anterior este Instituto con el objeto de "facilitar" a los patronos los trámites para el cumplimiento de sus obligaciones emite un reglamento.

Dicho reglamento aunque en su momento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, es desconocido por la mayoría de las personas obligadas. Situación que provoca que el procedimiento sea complicado e inoportuno, generando como consecuencia gastos extras por el incumplimiento de las obligaciones y lo más grave, que aun cumpliendo con el pago de las cuotas obrero patronales la extemporaneidad con que se efectúa

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

provoca que el trabajador y sus dependientes sean la parte más afectada, ya que estos no gozan de los beneficios de la Seguridad Social, ni siquiera conocen las ramas del Seguro Social de los que en un momento dado puedan disfrutar, como son: El Seguro de Riesgo de Trabajo, de enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el seguro de guarderías para hijos de asegurados, así como las prestaciones que ofrece a través de estas ramas de seguro integradas por prestaciones en especie y prestaciones en dinero; los primeros orientados a proteger la salud del individuo y de la colectividad y los segundos orientados a la protección de los medios de subsistencia de la población amparada. Consecuencia que recae en el incumplimiento del objetivo de la Seguridad Social generando que la distracción de recursos financieros que ejercen las organizaciones para pagar las cuotas obrero patronales, así como la retención que se hace en su momento al trabajador para este rubro no cumpla con el objetivo para el que fue creado, dándole meramente un sentido de cumplimiento a una obligación fiscal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Si nos proponemos la reflexión sobre lo expuesto comprenderemos la importancia de proporcionar a la comunidad en general una guía que nos indique los pasos a seguir para efectuar el registro y control de obras ante el IMSS. Así como el que las organizaciones que tienen este giro contraten para la administración de obras al Licenciado en Administración ya que dentro de su formación académica incluyen la Administración por objetivos y de Recursos Humanos, Producción, Derecho Fiscal, Derecho Laboral, Desarrollo Organizacional, materias importantes para el crecimiento de las organizaciones.

#### **B) EXPERIENCIA**

Con base en la experiencia adquirida durante las vivencias en el ámbito de la problemática que nos ocupa fungiendo como jefe en las oficinas de la industria de la construcción, atención a patrones, y cobranza, encontramos que existe un alto porcentaje de patrones que desconocen los procedimientos operativos, administrativos así como la ley y

reglamento del Seguro Social; lo cual trae como consecuencia el incumplimiento de sus obligaciones.

**C) INTERCAMBIO DE OPINIONES DE CARACTER FORMAL  
CON ADMINISTRADORES DE OBRAS**

Como complemento a la experiencia adquirida en los años de servicio institucional se realizaron pláticas de carácter formal con administradores de la industria de la construcción, con intención de brindarles asesoría en cuestión de seguridad social, quienes vierten comentarios similares respecto a la complejidad de los procedimientos del instituto así como el abuso de autoridad por parte de las personas encargadas de determinar tanto el monto de las cuotas obrero patronales como en la aplicación de los procedimientos de cobro de la misma. Ante situaciones que la misma institución genera por la falta de orientación, difusión y capacitación de su mismo personal, además de sus métodos de control deficiente. Lo que deteriora la imagen de la institución y genera inconformidad por parte de las organizaciones privadas.

Con lo expuesto en este punto, confirmamos las hipótesis planteadas en cuanto a la aplicación de una guía para el Administrador de la Industria de la Construcción, lo que propiciará la optimización de los recursos de la organización, así como que sus trabajadores gocen de los beneficios de la Seguridad Social.

#### D) LA FORMACION ACADEMICA

Por todo lo anterior apoyamos y comprobamos nuestra hipótesis de que el Licenciado en Administración de Recursos Humanos es el profesionista idóneo para esta rama de la industria y para situarnos recordaremos algunos conceptos.

#### ADMINISTRACION GENERAL

"Es la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado" (Fernandez Arena, 1990). Como se puede

observar el esfuerzo humano resulta vital para el funcionamiento de las organizaciones, por lo que es preciso destacar la importancia del factor humano en las organizaciones.

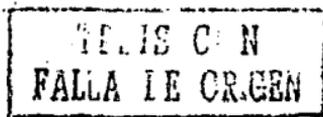
#### ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

Es el proceso administrativo aplicado al crecimiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc. de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general.

A mayor abundamiento nos apoyaremos en otras disciplinas como son:

- Seguridad Industrial
- Derecho del Trabajo
- Derecho Fiscal
- Desarrollo Organizacional
- Relaciones Públicas

Aspectos importantes en la formación del Licenciado en Administración, además de su habilidad para



utilizar los conocimientos adquiridos a través de su instrucción, experiencia y educación. Así como su capacidad en el discernimiento para trabajar con personas, comprender sus actitudes y motivaciones para la aplicación de un liderazgo eficaz.

Habilidades necesarias que permiten el desarrollo de las organizaciones.

#### E) INTERPRETACION DE LOS DOCUMENTOS LEGALES DEL

##### IMSS QUE REGULAN LA PROBLEMÁTICA QUE TRATAMOS

Dada la complejidad y abundancia de actividades y operaciones que ordena el reglamento del Seguro Obligatorio para los trabajadores de la industria de la construcción, por obra o tiempo determinado, es de esperarse que su difusión vaya más allá de la publicación en el Diario Oficial y que el Instituto Mexicano del Seguro Social emprenda una campaña de difusión y orientación, tanto a nivel de patrones como al de trabajadores. Así como una revisión a la misma, ya que consideramos tiene algunas lagunas como son:

-No toma en cuenta la idiosincrasia del trabajador eventual de la construcción, ya que éste le marca

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que debe conservar algunos documentos que, llegado el momento, al no tenerlos le impediría recibir las prestaciones que la ley otorga:

-Su contenido no se acerca a la constitucionalidad que debe tener todo acto de autoridad y por lo tanto es vulnerable y sujeto a impugnación..

-Por lo expuesto se recomienda que el administrador de obra elabore sus liquidaciones y las pague en tiempo, lo que beneficiará a la organización, ya que se evitará la acumulación de recargos moratorios y a su vez, se beneficiaría a los trabajadores ya que estarían protegidos y tendrían derecho a recibir las prestaciones que la ley les otorga durante el tiempo que dure su contratación.

Sustentándonos en los puntos antes emitidos podemos establecer que las hipótesis inicialmente planteadas se cumplen de forma amplia, quedando así plenamente comprobadas.

## CAPITULO 2 ANTECEDENTES

### 2.1 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Las ideas sobre Seguro Social en México empezaron a surgir en los primeros años del presente siglo, cuando los diferentes partidos políticos discutieron y publicaron sus programas de acción, al paso de los años llegaron a estructurar el ideario de la Revolución Mexicana, erigiendo en Institución Constitucional al Seguro Social.

El Partido Liberal Mexicano, Publicó el primero de julio de 1896, su programa y manifiesto político, proponiendo entre otros asuntos vitales "Se reformara la Constitución en el sentido de establecer la indemnización por accidente y la pensión a los obreros que han agotado sus energías en el trabajo".1

En 1909 se organizó el Partido Democrático que presidió el Señor Lic. Benito Juárez García y en su manifiesto político del primero de abril de 1909, se comprometió a "La expedición de Leyes sobre

1. Zertuche Muñoz F, (Coordinador) Historia del I.M.S.S., 1980, Documento 15, 209 p.

TECIS CAN  
FALLA LE CR.GEN

accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente".2

En el Plan Político Social de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña, de marzo de 1911, suscrito por los representantes de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, se adquirió el compromiso en su Fracción XI de "Reglamentar las horas de las jornadas de trabajo, que no serían menos de ocho ni pasarían de nueve".3

En la Fracción XII también se establece que "se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen renta más crecida relativamente al capital que esas fincas representan, a reserva de realizar los trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas a largos plazos para las clases obreras".4

2. Historia del Instituto ..Obra Citada p.p. 17

3. Historia del Instituto ..Obra Citada p. 23

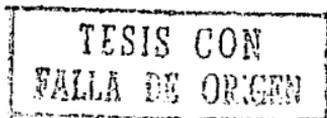
4. Historia del Instituto ..Obra Citada p. 49

En el discurso pronunciado por Don Francisco I. Madero el 25 de abril de 1910, al aceptar su candidatura para la Presidencia de la República, planteo con énfasis su ideología. "Haré que se presenten las iniciativas de Ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas y en la agricultura, o bien, pensionado a sus familiares cuando aquellos pierdan la vida en servicio de alguna empresa".<sup>5</sup>

El primero de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del Proyecto de Reformas Constitucionales y al dirigirse al organismo manifestó:

"Con la responsabilidad de los empresarios para los casos accidentales de trabajo; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Con todas esas reformas, espera fundamentalmente el gobierno a mi cargo que, las Instituciones políticas del País

5. Medina L., Origen y Circunstancias de la Unidad Nacional. LA Vida Política en México, El Colegio de México, México 1974 p. 15.



responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del poder publico sean lo que deban ser: Instrumentos de Seguridad Social".6

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política poco pudo hacerse para establecer un verdadero regimen del Seguro Social o reglamentar la Fracción XXI del Artículo 123 Constitucional.

Correspondió al General de División Alvaro Obregón, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el mérito de haber realizado el mayor esfuerzo posible para dar a luz pública el 9 de diciembre de 1921, su famoso Proyecto de Ley del Seguro Social, donde expuso todo un ideario de interpretación Constitucional, animado de la más sincera y fervorosa intención de hacer algo práctico y viable en beneficio de la República.

Siendo Presidente de la Republica el Licenciado Emilio Portes Gil en 1928, la entonces Secretaria de

6. Origen y Circunstancias ..Obra Citada, p. 27.

Industria, Comercio y Trabajo designó una comisión, presidida por el Señor Reynaldo Cervantes Torres, encargado de redactar un capítulo de Seguros Sociales que debería formar parte, en forma provisional del Código Federal de Trabajo.

El 6 de septiembre de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional quedando en los siguientes términos:

"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".<sup>7</sup>

Esta reforma dio al Seguro la categoría de un derecho público obligatorio, y antes del establecimiento de cajas de Seguros Populares se consideró de primera importancia la expedición de la Ley del Seguro Social.

El 27 de diciembre de 1938, el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, por conducto de

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 Fracción XXIX del Artículo 123.

la Secretaría de Gobernación, envió a la Cámara otro Proyecto de Ley de Seguros Sociales que comprendía los riesgos: Accidentes de trabajo, enfermedad profesional y no profesional, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria.

"En el año 1940, El Presidente Lázaro Cárdenas, por conducto de la Secretaría de Gobernación, entonces a cargo del Lic. Ignacio García Teller, envió a las Cámaras un nuevo proyecto de Ley de Seguros Sociales que se turnó a la Comisión de Seguros de la Cámara de Diputados el día 2 de septiembre de 1940. Los riesgos cubiertos en ese proyecto eran: Enfermedad Profesional y accidentes de trabajo; enfermedades no profesionales, maternidad, vejez y muerte".<sup>8</sup>

El proyecto adoleció también del inconveniente grave de los anteriores de no cuantificar las cuotas; si bien es cierto que aceptó la triple contribución en las proporciones que siguen: 4 novenos del patrón 3 novenos al trabajador asegurado y 2 novenos al Gobierno Federal.

8. El I.M.S.S. 1943-1983 40 Años de Hist. Méx. 1983

En septiembre de 1942, siendo Presidente de la República el Señor General Manuel Avila Camacho, ordenó que la Delegación de México, llevará, con el carácter de ponencia, el Proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano al Primer Congreso Interamericano de Seguridad Social celebrado en Santiago de Chile, donde mereció los más cálidos elogios y fue aprobado por aclamación.

Esta iniciativa fue remitida por el Señor Presidente de la República a las Cámaras, se discutió los días 17 y 18 de diciembre de 1942 y se publicó en el

Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, México tiene desde esa fecha, una Ley del Seguro Social.

La Ley inicial, del 19 de enero de 1943, sufrió varias reformas como resultado de la experiencia adquirida en diferentes ejercicios de operación, hasta que se abrogó el 31 de marzo de 1973, dando como consecuencia que a partir del primero de abril de 1973 entrara en vigor la nueva Ley del Seguro Social.(9)

9. El Nacional, 20 de enero de 1943 p. 8

La cual en su texto basado en el anterior tenia como objetivo no solo el de mera Institución de Justicia Laboral, sino de "Solidaridad Social Integral", encaminada a 3 fines fundamentales como son:

1. Proteger a sus asegurados y a sus beneficiarios durante toda su existencia y mejorar su nivel de vida.
2. Colaborar con una redistribución equitativa de la riqueza Nacional, aplicando las aportaciones a la protección de grupos sociales menos privilegiados.
3. Colaborar en Programas Sociales. Culturales, deportivos, recreativos, de adiestramiento y capacitación, vacunación, planificación familiar.

En mayo de 1986, el Congreso de la Unión, discutió y aprobó una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal; modificando ciertos Artículos de la Ley del Seguro Social, en los que se establecían las cuotas relativas a los seguros de: Riesgo de Trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, y de

invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, a fin de disminuir el porcentaje de las aportaciones correspondientes al gobierno y de incrementar proporcionalmente, el de los que deben cubrir los patrones.

El 4 de enero de 1989, aparecen en el Diario Oficial de la Federación significativas modificaciones a diferentes artículos de la multicitada Ley, como son: El otorgamiento de aumentos en las pensiones, automáticamente en la misma medida en que se incrementan los salarios mínimos generales en el Distrito Federal. Para hacer frente a estas obligaciones se autoriza un aumento en las cuotas de los diferentes seguros de enfermedad general y maternidad, los cuales pasaron, para los patrones, de 6.3 a 8.4 por ciento del salario base de cotización, y para los trabajadores de 2.25 a 3.0 por ciento; proporcionalmente las aportaciones estatales también se incrementaron ya que estas según el Artículo 178 constituyen el 7.143 por ciento de los empresariales, en cuanto a la prima de seguro de guarderías, cuyo pago solamente

corresponde a los patrones, sigue siendo uno por ciento de todos los salarios pagados sin límite anterior de hasta "diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal".

Otras modificaciones aprobadas se refieren al incremento de la ayuda para gastos de funeral, de uno o dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal a la fecha de fallecimiento; al incremento de la pensión por viudez de 30 a 90 por ciento de la de vejez, de invalidez ó de cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido disfrutaba o de la que le hubiera correspondido al asegurado en el caso de invalidez.

Las últimas modificaciones a la Ley del Seguro Social, la más importante es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992, se creó un nuevo ramo dentro del régimen ordinario del Seguro Social, el de retiro, cuyo financiamiento corresponde a cargo de los patrones, mediante el entero de cuotas equivalentes a 2 por ciento del salario base del trabajador. Depositados en cuentas individuales a nombre del

trabajador en alguna Institución de crédito y de cuyos fondos podrá disponer el titular al momento de cumplir 65 años de edad o al adquirir el derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial por 50 por ciento más, en los términos de la Ley del Seguro Social.<sup>10</sup>

## 2.2 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

La importancia de la Industria de la Construcción en la economía del país, motivó que a partir de 1987 se iniciara un período de acercamiento y cooperación intensa entre éste sector y las instituciones de capacitación tributaria y fiscal, ya que ésta actividad económica generó alrededor del 6% del Producto Interno Bruto del País, creando y manteniendo un gran número de empleos directos e indirectos y su desarrollo sirve a dos sectores de la población que se conocen como:

10. El Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1993. 50 Años de Historia, México 1993.

## OBRA PRIVADA Y OBRA PUBLICA

Sin embargo, dentro de ambos existe un tercer grupo que podemos identificar porque, sin ser estrictamente obra privada o pública, se relaciona con ambas, por lo que podemos darle la denominación de obra "social", ya que estando destinada a convertirse en una propiedad individual en condominio, generalmente se realiza con financiamiento, estudio y proyección gubernamental y privado.

Examinemos a continuación algunos conceptos

generales de la Industria de la Construcción y las diferentes soluciones que se dan a cada uno de los tipos de construcción que hemos mencionado.

### A. CONTRATO DE OBRA

Es aquel que en una de las partes (contratante) se obliga a pagar un precio y la otra (contratista), se obliga a construir o ejecutar una obra específica en un tiempo determinado.

Los contratos de obra pueden celebrarse en cualquiera de las siguientes modalidades.

a) Contrato de Obra a Precio Alzado.

En este tipo de contrato, el constructor se obliga a realizar una obra inmueble o mueble por su precio fijo, suministrando la mano de obra y los materiales necesarios para su ejecución.

b) Contrato de Obra a Precios Unitarios.

En este el dueño de la obra se obliga a pagar al empresario una remuneración que se fija por unidad terminada, es decir las partes fijan un monto estimado de retribución, que el dueño debe pagar al empresario por cada etapa de la obra que se cubra, se paga conforme se produce el avance de la obra, ajustando los precios de los insumos, siempre que así se halla pactado, de acuerdo a las variaciones del mercado.

En este tipo de contrato los riesgos son a cargo de los empresarios, los cuales se traspasan al dueño conforme se concluyan y reciban las etapas de la obra.

c) Contrato de Obra por Administración.

Constituyen en si, contratos de prestación de servicios, ya que el constructor aplica sus

Conocimientos para dirigir una obra, tomando únicamente la administración de los elementos necesarios para su construcción, sin tener ninguna responsabilidad en cuanto a riesgos y costo y sin que se obligue tampoco a suministrar materiales ni mano de obra.

## **B. CONTRATO DE OBRA PUBLICA**

Obra Pública es la que el Estado con un fin de interés general construye por si o por medio de un tercero, destinada al uso o servicio público, o a cualquier otra finalidad de servicio colectivo. Se consideran también obra pública, los contratos de servicios relacionados con ella, que requieran celebrar la Administración Pública Federal Centralizada, los organismos descentralizados, las empresas de participación Estatal de las Entidades Federativas y de los Municipios.

En consecuencia, Contrato de Obra Pública es aquel que tiene por objeto crear, construir, conservar o

modificar bienes inmuebles, por su naturaleza o por disposición de Ley, en el cual una de las partes, el Estado, se obliga a pagar un precio y la otra el constructor, a construir o prestar el servicio objeto del contrato.

Este tipo de contratos solo pueden celebrarse a precio alzado o precios unitarios.

#### C. CONTRATO DE OBRA PRIVADA

Los contratos de obra privada son los que se celebran entre particulares, en virtud de los cuales una de las partes se obliga a construir una obra determinada, y la otra a pagar el precio que por ella hayan pactado de común acuerdo. Este tipo de contrato puede celebrarse a precio alzado, a precios unitarios y por administración de obra.

#### D. OBRA SOCIAL

Bajo la circunstancia que caracteriza la construcción de habitaciones y unidades habitacionales de ser financiadas por el Estado.

Organos Paraestatales pero generalmente con la intervencion de Instituciones Bancarias como Fideicomisos para otorgarse en propiedad finalmente a particulares.

## CAPITULO 3 GUIA PARA EL REGISTRO Y REGULACION DE OBRAS EN EL SEGURO SOCIAL

### 3.1. EL PROCEDIMIENTO DE COBRO DE CUOTAS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Con la promulgación de la Constitución General de la República el 5 de febrero de 1917, el país entra en el camino del orden, de la legalidad de las Instituciones y del derecho, ya que dicha Constitución, calificada como la primera Constitución Social que ha conocido el mundo, procuraba delimitar las esferas de acción así como los derechos y obligaciones tanto del Estado como de los particulares.

Dentro de los Artículos más importantes de dicho documento figura el 123 dedicado a armonizar los derechos de los patrones y sus trabajadores como una fórmula de terminar con abusos, explotaciones y garantizar el justo pago a los trabajadores por sus servicios, preservar la dignidad del trabajador como

persona, reducir los riesgos profesionales, proteger las inversiones de los patrones, conservar las fuentes de trabajo y contribuir a la paz social.

Por considerarse de utilidad pública se debatió y aprobó, la creación de una Ley del Seguro Social que protegiera a los trabajadores y sus familias de las contingencias a que se encuentran expuestos, abrogada por la nueva Ley el primero de abril de 1973, vigente actualmente.

Así llegamos a la incorporación al régimen del Seguro Social de los trabajadores de la Construcción, aseguramiento que se hizo factible a partir de la expedición del reglamento del Seguro Obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos. Este instrumento reglamentario entra en vigor el 25 de junio de 1960. Sobre el tipo de derechos de esta modalidad de trabajadores, vale la pena mencionar que no existen limitaciones en cuanto a las prestaciones a que tienen derecho, es decir, deben recibir los beneficios del Seguro

Social en similares condiciones que los asegurados permanentes, con la única variante de que para recibir las prestaciones médicas, deben presentar en la Unidad correspondiente un documento denominado SEC 06, comprobante de afiliación vigencia, mediante el cual el patrón testifica que el asegurado de referencia es su trabajador y que por lo tanto se encuentra vigente en sus derechos. Tomando en consideración las características particulares de los patrones y trabajadores de la Industria de la Construcción, el IMSS expidió un instructivo que regulaba en forma especial la aplicación del Reglamento para esta actividad económica, en este primer instructivo se exceptuaba al patrón de presentar avisos afiliatorios y se obligaba a presentar listas de raya semanales con base en las cuales el IMSS formulaba cédulas de liquidación bimestrales. Cuando el patrón no pagaba oportunamente, emitía cédulas de diferencias comprobando las listas de raya contra la cédula de liquidación pagada, asimismo se establecía que para el pago de las cuotas, con base en las percepciones

obtenidas por el trabajador y los días laborados, se determinarían las semanas y grupos de salarios a cotizar.

Por acuerdo del H. Consejo Técnico No. 117.063 de la fecha 12 de agosto de 1963, el IMSS puso en operación un Programa de Afiliación abierta a nivel Nacional en donde se establecía que para facilitar el cumplimiento de las obligaciones, que la Ley impone a los patrones de inscribir a los trabajadores, el Instituto efectuaría el registro de los mismos en sus Oficinas de Afiliación, quedando obligados los patrones a contratar solo trabajadores registrados. Con esta medida el IMSS pretendía dar la prestación al trabajador a partir del primer día de su ingreso al trabajo.

El 26 de mayo de 1969 el H. Consejo Técnico del IMSS dictó su Acuerdo 245.280, mediante el cual ponía en operación un nuevo instructivo en el que se modificaba el sistema de pago, sustituyendo los grupos y semanas a cotizar por la aplicación de un

por ciento sobre el monto de las percepciones bimestrales afectos a cotizar. Sin embargo, la experiencia demostro que la aplicación de éstos instructivos no permitia la operacion eficiente y generaba actos de inconformidad por parte de los patrones. El Instituto se veia obligado a emplear procedimientos supletorios para determinar el monto de las cuotas omitidas, originando con ello situaciones conflictivas, pérdida de confianza en la Institución, temor y resistencia de parte de los patrones, que en forma porfiada procuraban evadir el cumplimiento de la Ley y, en varios casos, por la carencia de elementos no se llegó a otorgar la debida protección a los trabajadores..

Ante esta situación el IMSS, conjuntamente con la Camara Nacional de la Industria de la Construcción y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, diseñaron el nuevo procedimiento para el aseguramiento de los trabajadores temporales urbanos de la Industria de la Construcción, que fue aprobado por el H. Consejo Técnico en su Acuerdo 10.144 el 11 de octubre de 1978, el cual entre sus objetivos buscó que todos los trabajadores de la Industria de

la Construcción, así como sus familiares derechohabientes, quedarán debidamente protegidos por el régimen del Seguro Social Obligatorio y de la misma manera, que las prestaciones y servicios que otorga el IMSS a los asegurados y beneficiarios de esta Industria, sean oportunos y adecuados en los términos que señala la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

La característica principal de este nuevo procedimiento consiste en que el importe de los gastos obrero patronales se determina por la aplicación de un índice al precio de venta de la obra (importe total de la obra, en la que se incluyen costos directos e indirectos), este índice, según el IMSS, está calculado para los diversos tipos de obra y representa un porcentaje del importe de las cuotas obrero patronales con respecto al precio de venta.

En la práctica, el procedimiento que utiliza el IMSS para valorar las obras y con base en esta valuación determinar y emitir cuotas obrero patronales es el siguiente: Tratándose de la construcción de casas,

edificios, urbanización, puentes y otro tipo de construcciones que sean distintos a pequeñas reparaciones se determinan los metros, cuadrados, lineales, cúbicos construidos, a continuación se deja al juicio, criterio o leal saber y entender del empleado comisionado, que muchas de las veces no es perito en la materia, determinar un valor por metro, se multiplica por el número de metros de que consta, se le designa un valor general a la construcción y este valor a su vez es multiplicado por diversos factores, al ser sumados los productos dan el valor total de la mano de obra, a este total se le aplica un nuevo factor para determinar el importe de las cuotas obrero patronales, agregándose además al valor de la mano de obra el 1% de cuota de guarderías. Para el desarrollo de este trabajo o más bien para los fines del Instituto, no importa que la construcción se encuentre en su inicio, en una fase intermedia o terminada.

Este sistema de valuación de obra nació como experimento aislado de alguna de las entidades de la República en los años de 1967, 1968, 1969 y 1970 y se estableció como un sistema generalizado, como ya

lo hemos comentado, en el año de 1970 sin que jamás la Ley del Seguro Social haya reglamentado este procedimiento de cobro, el cual es totalmente ilícito.

En efecto, la captación de cuotas a través de este método constituye en enriquecimiento sin causa por parte del Seguro Social, ya que se cobra por unidad de obra y no por trabajadores, como prescribe la ley.

La impresión que proyecta el IMSS con la aplicación de este tipo de procedimientos para determinar y cobrar cuotas de la construcción, teniendo como base la unidad de obra, es que no le interesa la persona del trabajador ni su nombre, ni su fecha de ingreso, ni su salario, ni su grupo de cotización, ni su actividad, ni sus beneficios y para justificar la aplicación del procedimiento, sucede que en todos los casos, los empleados medianos y menores del Instituto, argumentan que la acción de cobro está apoyada y fundamentada en el Artículo 25 de la Ley del Seguro Social no importando las condiciones particulares de la obra y si el patrón paga

bimestralmente por lista de raya o por planillas al Seguro Social, al terminar la obra le fincará diferencias, alegando que el patrón no presenta toda la documentación que le fue requerida en la visita de Auditoria y que por ello se procede al cálculo de las cuotas, mediante la aplicación del referido Artículo 25.

Ahora bien, la única forma de aplicar el Artículo 25 de la Ley del Seguro Social consiste en inscribir a los trabajadores sin previa gestión del patrón, en consecuencia, cualquier otro procedimiento es violatorio a la Ley y debe impugnarse de inmediato. Sobre este particular, es válido manifestar que si queremos ser congruentes con el derecho y si sabemos que la Ley del Seguro Social carece de normas que permitan medir obras y valuarlas, todas las actividades que se realicen mediante este Sistema son ilícitas y sin ninguna fuerza obligatoria a cargo de los empresarios o patrones de la construcción.

Esta actitud en la práctica, ha generado un gran número de inconformidades, inclusive ha dado lugar a

interposición del juicio de garantías porque tanto en los casos de Auditoría como en la elaboración de las cédulas de liquidación se incurre en evidentes violaciones a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, consagradas en la Constitución General de la República, independientemente de que resulta obvia la interpretación de los medios de defensa porque siendo en todos los regímenes que maneja el Seguro Social el trabajador la figura central, y es, como lo han dicho las autoridades del Instituto, el trabajador, el origen y fin de las medidas de protección, cuando llegamos al régimen de la construcción, el trabajador deja de tener importancia y desaparece para ceder su lugar a la casa, edificio u obra de que se trate.

A mayor abundamiento y como complemento de lo acabado de manifestar diremos que este sistema impositivo es violatorio de las normas fiscales que rigen la materia, porque se deja al criterio de empleados menores la determinación de las cuotas, que en este caso ya no pueden llevar con propiedad el nombre de cuotas obrero patronales, en razón de que no se derivan del salario del trabajador como

debiera ser, ( puesto que la Ley del Seguro Social tiene como única fuente de cálculo de las cuotas, el salario integral del trabajador), sino que debieran llamarse cuotas de obras, por derivarse de la valuación de la obra.

Por otra parte, los factores utilizados para el cálculo de cuotas aparecen en tablas de valuación que son manejadas por los visitantes y estos factores son elevados cada año, con la agravante de no ser fijos sino flotantes y aplicados en muchos de los casos según el criterio de personas neófitas en la materia, o con muy poca o ninguna experiencia en el ramo de la construcción y así deciden los visitantes del Instituto, a su libre albedrío, los diversos valores a utilizar cuando se trata de obras "residencial de lujo", "residencial medio", "de interés social", lo que agrava la situación del visitado, puesto que son muy ambiguos los criterios que utilizan para definirlos.

Como se ve, son muchos los vicios, tanto de fondo como de forma, que tiene la aplicación de este procedimiento, de ahí que el Seguro Social, mientras

no diseñe un mecanismo equitativo, justo y eficaz para registrar a los trabajadores de la construcción, no podrá darles en forma oportuna y adecuada, las prestaciones a que tienen derecho; entre otras las prestaciones en dinero, debido a una gran falla del sistema que, al no llevarse una cuenta de semanas por cada trabajador de la Industria de la Construcción, sucede en la práctica que no se les otorgan las pensiones de vejez, de cesantía en edad avanzada a que tienen derecho, por no existir un registro actualizado que maneje a manera de cuenta individual las semanas de cotización que llevan todos y cada uno de los trabajadores de la construcción, por ello, mientras el Instituto, volvemos a insistir, no estructure un nuevo mecanismo para el control de estos trabajadores, consideramos que la opción menos mala es regresar a la aplicación del Reglamento para el aseguramiento de los trabajadores eventuales de la Industria de la Construcción, el cual, es pertinente aclarar, se encuentra vigente desde el mes de junio de 1960.

### 3.2 LOS TRABAJADORES EVENTUALES, LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y EL SEGURO SOCIAL

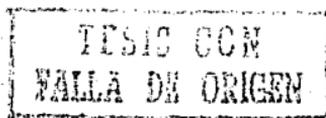
Los trabajadores de la Industria de la Construcción, son un sector nacional que lo conforman en su mayoría provincianos, por lo que al Distrito Federal se refiere, y en las grandes ciudades, gente de procedencia rural, que emigra del campo en busca de mejores perspectivas que las que tienen en su lugar de origen. La gran mayoría se distingue por su escasa o nula preparación escolar siendo idóneos para efectuar las arduas tareas de peón en las construcciones de desarrollo urbano en donde constantemente requieren de apoyo, para su avance, de mano de obra barata, encontrando los constructores un campo fértil para sus fines entre esta clase de personas; pues su idiosincrasia los empuja únicamente a obtener un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades mínimas.

Este grupo de personas se puede considerar como marginado dentro de las urbes, en peores condiciones psicológicas que los realmente marginados en las áreas rurales, pues éstos no conocen las comodidades

que dan las grandes ciudades, mientras que aquellos, conociéndolas, no las pueden disfrutar, ya que no están a su alcance de acuerdo al ingreso que perciben en su jornada. pues son explotados en distintas formas por las fuerzas activas del desarrollo. Es decir, el patrón le niega trabajo y cuando lo consigue es en condiciones infrahumanas, pues son las tareas más bajas, de mayor número de horas que la jornada legal y con frecuencia sin percibir el salario mínimo.

Por demás es conocido que los trabajos en la industria de la construcción se efectúan a "destajo". Esto quiere decir que:

- a) El ingeniero responsable de la obra cobra una cantidad por metro lineal, cuadrado o cúbico, por cada una de las fases de la obra.
- b) El ingeniero pasa a los "maestros de obra" de cada especialidad, pagándoles una cantidad inferior a la que el cobró.



c) El maestro de obra ordena que se efectúe el trabajo a sus "oficiales", pagándoles una cantidad inferior a la que él recibió.

d) Los "oficiales", ordenan que se efectúe el trabajo a los peones trabajadores de la industria de la construcción.

Esta última categoría de trabajadores desconoce los manejos y regateos que se han desarrollado para que ellos tengan trabajo, lo único que saben es que hay que trabajar de lo contrario no ganan.

Otra de las formas en que este sector de la población es explotado es con no reconocerle ningún derecho laboral. Esto viene al caso porque dure poco o mucho una obra, cuando es terminada, no se le hace ninguna liquidación, salvo el sueldo devengado, y sucede que cuando viene la desocupación, normal o provocada, se encuentran cesantes sin contar con ninguna reserva económica con la que puedan hacer frente al tiempo que transcurre para encontrar otra colocación.

La situación anterior es grave, pero más grave es que los representantes sindicales, conociendo la frecuencia con que se presenta este fenómeno, lo solepen y se pongan en contubernio con la parte empresarial, ingenieros, maestros de obra, etcétera, dando carpetazo a cada terminación de obra. Esta clase de representantes pertenecen a sindicatos que, en ocasiones, no tienen existencia jurídica y sólo son vivales que encontraron su modus-vivendi en la explotación inocua de los trabajadores de la Industria de la Construcción.

Otro problema que afronta esta clase de trabajadores es el desconocimiento de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos ya que, como quedo apuntado, sus representantes sindicales son de su misma extracción cultural y no se preocupan por el bienestar social de sus representados. Este desconocimiento los hace pensar que el Seguro Social únicamente sirve para curar sus males físicos, enfermedades, partos o accidentes de trabajo, y cuando el tiempo cobra su

cuota volviendolos viejos, se encuentran con que el Seguro Social carece totalmente de un historial afiliatorio en forma individualizada que permita otorgar las prestaciones diferidas a que la Ley hace referencia. Con frecuencia se detectan casos patéticos de negativa de pensiones, no porque no existan plazos de espera vencidos, en cuanto a edad y semanas de trabajo, sino porque el Instituto no tiene la fuente de información para certificar el derecho y en este caso obliga al aspirante o pensionado a que proporcione los nombres de los patrones y los periodos laborados con cada uno de ellos. Esta situación no puede ser solventada por el trabajador porque, o no se acuerda o nunca guardó su comprobante de pago de sueldo, si es que se lo dieron, o bien, se acuerda de quien le paga su sueldo pero resulta que éste era un destajista y el patrón respecto al IMSS, era otro a quien ni siquiera conoció.

La consecuencia de que esta clase de trabajadores deja su vida en aras del desarrollo urbano y no

TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tiene posibilidades de contar con la seguridad de obtener una pensión que alivie en algo y haga más llevaderos sus últimos ya cansados días.

Este gremio de trabajadores representa gran importancia para el desarrollo de México; a los cuales es necesario proteger en el trayecto de su vida activa como en su senectud o cuando llegue la incapacidad para el trabajo. En tal contexto, las autoridades correspondientes deben de implementar y poner en práctica instrumentos de control adecuados que permitan otorgar los satisfactorios socio-económicos que las leyes de la materia consignan.

Por lo tanto, hay que hacer notar que el IMSS, en un esfuerzo por proteger a un mayor número de trabajadores y en cumplimiento al reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, que entró en vigor desde el año de 1960, ha puesto en práctica una serie de instructivos y manuales de operación para regular el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción.

Dichos instrumentos de trabajo, aun cuando en teoría y en su momento representaron la más viable manera de aseguramiento y control, no han dado los resultados para los que fueron creados, esto precisamente porque se omitió desarrollar algunas actividades que lleva implícito el poner en práctica los instructivos y manuales de operación mencionados.

Por ejemplo, una de las obligaciones patronales era elaborar y entregar al IMSS las listas de raya semanales y elaborar la cédula de liquidación bimestral, esta fue suplida por la "planilla de pago", pero ambas eran resultado de lo que consignan las listas de raya. Esto, el patrón lo cumplió parcialmente o definitivamente lo omitió.

Por su parte el IMSS habria de registrar, en forma individualizada, los datos de los trabajadores consignados en listas de raya, cédulas de liquidación o planillas de pago actividad que el Instituto lleva a cabo parcialmente y en algunos lugares ni siquiera lo intentó, hasta que en forma definitiva fue suspendida esta actividad, dando

origen a que la parte medular del sistema operativo quedara acañada, es decir, con esto el Instituto hecho por la boca el espíritu de protección que se deja sentir a la simple lectura de los citados instructivos y manuales de operación. Por esto se insiste en que no existe fuente de información que permita certificar el derecho, en casos de prestaciones diferidas.

Vistas así las cosas, tal parece que al IMSS sólo le ha preocupado implantar y mejorar las tácticas de cobro de las cuotas obrero patronales; en efecto, de las cédulas de liquidación, planillas de pago o listas de raya de control bimestral, pasó a promover convenios de pago, con base en los cuales se formulaban liquidaciones mensuales, tomando como base el costo de la obra manifestado por el patrón, ya sea licencia de construcción, aviso de registro de obra, presupuestos, a los que acompañaba una copia de los planos arquitectónicos. En este sistema se determinaban las cuotas obrero patronales por anticipado, tomando en cuenta el inicio y

TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

terminación de la obra. Se hace notar que el espíritu de este procedimiento va encaminado a conocer el cuánto se va a pagar por C.O.P. por cada obra y la protección del factor humano queda relegada a segundo término, pues desconoce el IMSS físicamente la fuerza de trabajo a emplear o qué trabajadores intervendrán en la obra, ya que tiene en pesos lo que dicha obra le va a reeditar.

Ahora bien, es cierto que las cláusulas del convenio obligan al patrón a dar cumplimiento a una serie de trámites y en forma muy especial se hace notar aquella que se refiere a la presentación de relaciones mensuales de los trabajadores que en dicho lapso intervinieron en la construcción, también es cierto que, mientras la mora en el pago de cuotas en los plazos establecidos da origen a que se instruya en contra del patrón moroso el procedimiento administrativo de ejecución, para la omisión de la presentación de dichas relaciones no se establece ningún procedimiento coactivo para

lograr que estén en poder del IMSS los nombres, días laborados y percepciones obtenidas por los trabajadores de la construcción.

En otras palabras, si un patrón que celebró convenio y pagó oportunamente las liquidaciones mensuales que se formularon a su cargo, pero omitió total o parcialmente la elaboración y presentación de las relaciones de trabajadores, el IMSS, previa visita de auditoría, no para conocer los nombres de los trabajadores, sino para comprobar que el volumen construido sea acorde con las cuotas pagadas y en caso negativo fincar las cédulas de diferencias correspondientes, da el expediente como asunto concluido.

Claro que se puede concluir sobre este particular que la culpa es del patrón por no cumplir con sus obligaciones, pero quien sufre las consecuencias es el trabajador y el IMSS no hace nada para mejorar el sistema de protección para este sector social que cada vez crece en número y aumenta en desamparo. Por otra parte, a este sector social dentro del

Seguro Social, se le puede considerar como asegurado de segunda porque su problema nace desde el momento en que se enferma por lo siguiente:

PRIMERO.- Tiene que conseguir un aviso de trabajo, documento que el patrón está obligado a expedir, pero delega a un subordinado y sucede que:

- a) El aviso no se expide en el centro de trabajo.
- b) El trabajador enfermo se tiene que desolazar de su centro de trabajo a la oficina administrativa, su casa o cualquier otra parte donde el patrón tiene los avisos de trabajo.
- c) Cuando llega al lugar en donde se expiden los avisos resulta que el que los maneja o está autorizado para expedirlos, no está y tiene que esperar horas y a veces hasta el siguiente día, para que le den el aviso que lo acredite como asegurado frente al IMSS

SEGUNDO.- Una vez conseguido el aviso de trabajo, el trabajador se desplaza a su clínica de adscripción y en ésta sucede:

a) Que no son los médicos comunes los que lo van a atender, sino que existe un médico especial para trabajadores eventuales de la construcción.

b) Que este médico especial tiene tantas consultas que atender que se acaba su jornada y no termina con los pacientes que solicitan su servicio.

c) Que tiene que volver a consulta otro día, y si la enfermedad amerita certificado de incapacidad se le expide a partir de la fecha en que consiguió la consulta, y los días anteriores en que empezó la odisea para curarse quedan desprotegidos, tanto laboral como económicamente.

d) Con frecuencia sucede que mientras el trabaja-

dor eventual trata de resolver su problema de salud, en su centro de trabajo otro ocupó su lugar, y cuando regresa resulta que ya no lo necesitan y cae en la desocupación y todo por haberse enfermado.

TERCERO.- El trato que a los trabajadores de la construcción se les da dentro del Seguro Social, a nivel consulta, deja mucho que desear, pues la calidad humana del personal que se encarga del manejo de esta clase de asegurados está muy abajo del mínimo aceptable. El carácter despótico, la falta de tacto y un desconocimiento total de la más mínima regla, en cuanto a relaciones humanas se refiere, hace que el trabajador de la construcción se vea menospreciado, y su tribulación por la enfermedad que padecen él o alguno de sus familiares se agudice al hacerle notar con desprecio, su calidad humilde.

Estos trabajadores del Seguro Social no comprenden que esa clase de derechohabientes, siendo albañiles tienen que oler a cal, y sólo piensan que la vida

los castiga obligándoles a tratar con personas, según ellos, de baja categoría, y no sólo los pisan sino que se lo hacen notar al asegurado que tiene la desgracia de enfermarse.

Como una conclusión a lo hasta aquí expuesto, se puede decir que, en la mayoría de los casos, de nada sirve que la Ley del Seguro Social otorgue a los trabajadores temporales y eventuales urbanos, y particularmente a los de la industria de la construcción, prestaciones similares a las que otorga a los asegurados del régimen ordinario urbano (de planta o fijos) pues cuando dichos trabajadores de la construcción necesitan y solicitan alguna prestación en dinero, llámese ésta, subsidio o pensión, resulta que el Instituto, por carecer de fuente de información inmediata, niega la prestación, o en el mejor de los casos, le pide al trabajador o beneficiarios que proporcionen datos suficientes con los que se puedan comprobar los salarios devengados, datos que el trabajador y mucho menos los beneficiarios, no pueden proporcionar por carecer de un archivo personal respecto a los

patrones con los que laboró y como consecuencia, al no poder certificar el derecho a la prestación que se le solicitó, el Instituto la niega.

No se duda de la preocupación que ha inquietado al Instituto Mexicano del Seguro Social por la situación imperante en el aseguramiento de los trabajadores de la construcción, tan es así que ha implementado un sinnúmero de procedimientos encaminados a mejorar la operación de esta clase de aseguramiento, sin embargo, aún no llega a encontrar la clase que radicalmente corrija y haga funcionar en forma idónea esta clase de seguro.

Como un intento más por parte del IMSS para optimizar el aseguramiento de los trabajadores de la construcción, ha puesto en operación el "Sistema Eventual de la Construcción (SEC) el cual está sustentado por la promulgación del "Reglamento del Seguro Obligatorio para los trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado".

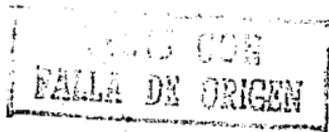
Dicho Reglamento publicado el 22 de noviembre de 1985, en el Diario Oficial de la Federación, y que entró en vigor a partir del 4 de enero de 1986, a

sea, a partir del primer bimestre de dicho año, deroga todas las disposiciones que al mismo se opongan.

Es conveniente hacer notar que este nuevo Reglamento y el Sistema Eventual de la Construcción (SEC), están auxiliados por un manual de aplicación nacional denominado "Manual para la Detección y Promoción del Registro de Obras".

Por otra parte se ha publicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, un "Cuaderno de Orientación", respecto al "Sistema Eventual de la Construcción", encaminado hacia los patrones, para que estos cumplan las obligaciones que les impone el Reglamento citado.

Se hace hincapié en que, no obstante que el Reglamento y el Cuaderno de Orientación a que se ha hecho referencia, menciona algunos documentos que afectan a los trabajadores, hasta ahora no existe ningún sistema de orientación hacia los trabajadores que despierte su inquietud respecto a la guarda, control y uso que a esos documentos debe dar el asegurado.



El nuevo sistema implantado por el Instituto Mexicano del Seguro Social está encaminado exclusivamente a un mejor control de las obras y la recaudación por concepto de cuotas obrero patronales así como a las verificaciones, auditorías y censos de obras lo que nos hace pensar que el aseguramiento de los trabajadores de la construcción seguirá siendo deficiente y adolecerá de las carencias que desde su implantación ha sufrido.

### 3.3 REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION POR OBRA Y TIEMPO DETERMINADO.

Como resultaría repetitivo hacer mención a los errores en que ha incurrido el IMSS en este régimen de aseguramiento, pasaremos a hacer un análisis -vía crítica- de algunos aspectos contemplados en el Reglamento en vigor y que en opinión personal, dará origen a que subsistan y hasta aumenten los problemas que los trabajadores y patronos han tenido durante tanto tiempo.

Del análisis y estudio de este nuevo Reglamento se llega a la conclusión de que el registro y control de los trabajadores de la construcción se hace más complicado para los patrones. Esto es porque, en comparación con lo que se tenía que hacer bajo el sistema anterior, las actividades se han duplicado y hasta triplicado, y se palpa notoriamente que el IMSS aún no toma en cuenta la complejidad del "MODUS OPERANDI" de esta clase de trabajadores y patrones. Con el sistema anterior, para resolver el problema del aseguramiento de estos trabajadores, normalmente hablando, el patrón únicamente formulaba las listas de raya; con base en éstas formulaba la planilla de pago y expedía avisos de trabajo únicamente a aquellos trabajadores que lo solicitaban por estar enfermos, ellos o sus beneficiarios. Ahora, con el nuevo Reglamento, para el registro y control de los trabajadores de la construcción el patrón tiene dos opciones, la primera demasiado riesgosa para sus costos de operación y la segunda resulta demasiado complicada, por la cantidad de documentos que se tienen que manejar.

Con respecto a lo anterior a continuación se exponen los criterios que fundan dicha aseveración, los cuales no tienen otro fin que el de esclarecer y dejar sentado que el IMSS, con el nuevo Reglamento no resuelve la problemática que en la República Mexicana representan esta clase de trabajadores y patrones, pues dicho organismo sólo se preocupó por sofisticar sus técnicas, sin tomar en cuenta las experiencias, no gratas, que dejó el anterior sistema.

**EL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO  
PARA TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA  
DE LA CONSTRUCCION DICE:**

**GENERALIDADES:**

**1.- FINALIDADES DEL REGLAMENTO.**

Las disposiciones de este reglamento norman las obligaciones y derechos que, conforme a la Ley del Seguro Social, tienen las personas físicas o morales que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción y que contraten

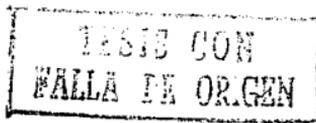
trabajadores por obra o tiempo determinado, así como de los trabajadores contratados en la forma antes mencionada que presten sus servicios en tal actividad.

#### CONCEPTO DE PATRON

Para los efectos del presente reglamento, se entenderá por patrón, a las personas físicas o morales que encuadren dentro de los supuestos previstos en el Artículo 5o. del propio reglamento. A la Ley del Seguro Social se le denominará la "LEY" y al Instituto Mexicano del Seguro Social el "INSTITUTO".

#### CONCEPTO DE OBRA DE CONSTRUCCION

Asimismo, se entenderá por "Obra de Construcción", cualquier trabajo que tenga por objeto crear, construir, instalar, conservar, reparar, demoler o modificar inmuebles, así como la instalación o incorporación en ellos de bienes muebles necesarios para su realización o que se les integren y todos aquellos de naturaleza análoga a los supuestos anteriores.



## 2.- SEGUROS QUE COMPRENDE

El aseguramiento de los trabajadores contratados por obra o tiempo determinado para la ejecución de obras de construcción en general, comprende los seguros previstos en el Artículo 11 de la Ley.

## 3.- TRABAJADORES POR TIEMPO INDETERMINADO

Los trabajadores contratados por tiempo indeterminado se considerarán como permanentes, aún cuando realicen su trabajo en distintas obras de construcción con el mismo patrón y su aseguramiento se regulará por las disposiciones relativas de la Ley y sus reglamentos aplicables.

## 4.- CASOS EN QUE NO SE APLICARA EL REGLAMENTO

Las disposiciones de este reglamento no son aplicables en los casos de construcción, ampliación o reparación de casas habitación, por aquellos trabajos que su propietario realice en forma personal, o bien, cuando se lleven a cabo por

cooperación comunitaria sin retribución alguna, debiéndose comprobar estos hechos a satisfacción del Instituto conforme a las reglas generales de prueba.

#### **5.- PATRONES OBLIGADOS**

Son patrones obligados a cumplir con las disposiciones de la Ley y de este reglamento:

##### **PROPIETARIOS DE OBRAS DE CONSTRUCCION**

Los propietarios de las obras de construcción que directamente o a través de intermediarios contraten a los trabajadores que intervengan en dichas obras, salvo lo dispuesto en el Artículo 40. Se presume que la contratación se realizó por los propietarios de las obras a no ser que acrediten tener celebrado contrato para la ejecución de estas ya sea a precio alzado o bajo el sistema de precios unitarios, con empresas establecidas que cuenten para ello con elementos propios y en cuyo contrato se consigne el nombre, denominación o razón social del contratista, así como su domicilio y registro ante el Instituto.

#### **POR CONTRATOS A PRECIO ALZADO**

Las personas que en los términos mencionados en la fracción anterior, sean contratadas para llevar a cabo obras de construcción a precio alzado o bajo el sistema de precios unitarios, con trabajadores a su servicio.

#### **LOS PATRONES ESTABLECIDOS COMO TALES**

Las personas establecidas que cuenten con elementos propios y que celebren contratos con las señaladas en la fracción inmediata anterior, para la ejecución de parte o partes de la obra contratada por éstas. En tal caso, las personas que celebraron el contrato principalmente, tendrán la obligación de informar al Instituto, el nombre, denominación o razón social de la persona o personas con quienes subcontrataron, domicilio, número de registro patronal y demás datos relacionados con las subcontrataciones.

En todo caso, los patrones tendrán la obligación de presentar al Instituto, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de inicio de los trabajos, un aviso comunicando la obra o parte de ésta que se vaya a ejecutar.

## PERSONAS OBLIGADAS SOLIDARIAMENTE

Salvo lo previsto en el Artículo 40. de este reglamento, cuando varias personas se unan para la ejecución de una obra de construcción, sin que se constituyan en una persona moral diferente, deberán designar un representante común por medio del cual cumplirán con las obligaciones que establecen la Ley y sus reglamentos, sin perjuicio de que todos y cada uno de ellos quedarán obligados solidariamente al pago de las cuotas obrero-patronales que se originen.

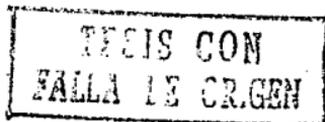
### 6.- REGISTRO DE PATRONES

Los patrones que se dediquen permanente o esporádicamente a la actividad de la construcción y que contraten trabajadores por obra o tiempo determinado, deberán registrarse en el Instituto con tal carácter y se autoclasificarán para los efectos del seguro de riesgos de trabajo, en los términos del reglamento correspondiente.

## 7.- INFORMACION A TRAVES DE MEDIOS MAGNETICOS

Los patrones podrán cumplir con las obligaciones que les establecen la Ley y este reglamento, tanto en lo que se refiere a la entrega al Instituto de información relativa a los trabajadores contratados para la ejecución de la obra de construcción, como para la expedición de las constancias y "Comprobantes de Afiliación Vigencia" que en los citados ordenamientos se preven, a través de la utilización de medios magnéticos y equipos de cómputo, previa autorización que al efecto les proporcione el Instituto sobre la forma, terminos y características técnicas que deban cubrir. El Instituto dará respuesta a las solicitudes que score el particular presenten los patrones en un plazo no excederá de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

En el supuesto de que se trata al Instituto exceptuará a los patrones de la obligación de firmar individualmente los documentos producidos por los citados equipos.



## **DE LA AFILIACION**

### **8.- OBLIGACION DE LLEVAR REGISTROS Y CONSERVALOS**

Los patrones están obligados a llevar registros, tales como nóminas o listas de raya, tarjetas de control de pagos, tarjetas individuales de percepciones, recibos o cualquier otro medio de control, en el que se deberá asentar invariablemente los siguientes datos:

I.- Nombre, denominación o razón social del patrón y su número de registro en el Instituto.

II.- Nombre y número de afiliación de los trabajadores en el Instituto.

III.- Numero de días de salario e importe devengado por este concepto.

IV.- Periodo que comprende el registro.

V.- Firma o huella digital de los trabajadores.

Estos registros deberán conservarse durante los cinco años siguientes al de su fecha.

### **9.- PRESENTACION DE AVISOS AFILIATORIOS.**

#### **CONSTANCIA DE PAGO A TRABAJADORES**

Los patrones deben presentar al Instituto los avisos de inscripción, baja y modificación de salario de

los trabajadores que contraten para obra o tiempo determinado, dentro de los plazos que establece la Ley. Asimismo, están obligados a proporcionar a cada uno de los trabajadores a su servicio una constancia semanal o quincenal de pago correspondiente a cualquier otro período de pago que se utilice, sin que en ningún caso pueda excederse de los plazos establecidos en el artículo 88 de la Ley Federal del Trabajo. La constancia de pago deberá contener los siguientes datos:

I.- Nombre, denominación o razón social del patrón y su número de registro en el Instituto.

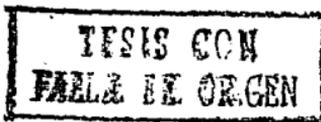
II.- Nombre y número de afiliación del trabajador en el Instituto.

III.- Número de días de salario devengado en el período de pago establecido.

IV.- Importe de los salarios devengado.

V.- Fechas en que se comprende el período de pago

VI.- Firma del patrón o de su representante legal.



En el importe de los salarios devengados deberán considerarse siempre las partes proporcionales del sexto y séptimo días, o en su caso únicamente las de este último, e integrarse de acuerdo a lo dispuesto en la Ley.

#### COMENTARIO

Este Artículo obliga al patrón a presentar avisos de inscripción, baja y modificación de salario, así como a expedir una "constancia de pago" por cada trabajador a su servicio.

Lo riesgoso de este sistema se explica continuación:

- a) El presentar al IMSS un aviso de inscripción implica cubrir cuotas obrero patronales por el tiempo bajo seguro de cada trabajador.
- b) Si bien es cierto que cuando un trabajador se despide de un trabajo, el patrón debe presentar el aviso de baja al IMSS, también lo es que en la industria de la construcción los trabajadores entran y salen sin que el patron se dé cuenta. pues generalmente los trabajadores son anotados por los maestros de obra y al momento de iniciar la jornada a éstos les da lo mismo un trabajador que otro y

cuando el patrón llega a enterarse de algún caso de despido o abandono de empleo, resulta que han ya transcurrido varios días o varias semanas, mismas que se tienen que cubrir al IMSS, pues existe la vigencia desde que se inscribió hasta que se presentó la baja. Esto origina aportaciones al IMSS, que si bien son legales, no son congruentes, pues esa fuerza de trabajo no fue utilizada y si sustituida trayendo como consecuencia duplicidad en el pago de cuotas.

c) Independientemente de la copia del aviso de inscripción que el patrón está obligado a entregar al trabajador este Artículo 9o. también lo obliga a extenderse semanal, decenal o quincenalmente una "constancia de pago" con los datos que en los apartados del I al VII se indican; esto desde luego es una carga de trabajo más a desarrollar, incrementando los costos de operación.

d) Es de recordarse que el instructivo del Reglamento anterior exceptuaba a los patrones de la presentación al IMSS de los avisos de inscripción, baja o modificación de salario, puesto que esto quedaba subsanado con la presentación de la

"planilla de pago" bimestral o, en su caso de mora, con la presentación de las listas de raya de cada bimestre.

e) El nuevo Reglamento, además de la obligación de la presentación de los avisos afiliatorios indicados, obliga al patrón a llevar listas de raya (Artículo 20.) formular y pagar el entero provisional y la liquidación bimestral y expedir a cada trabajador la "constancia de pago", esto es lo que eleva los costos de operación, en relación con el sistema anterior.

f) Es conveniente hacer notar que en el nuevo Reglamento no se da ningún dato explicatorio respecto al sistema operativo de las obligaciones a que se refiere el citado Artículo 9o. y sin más explicaciones, en todo el instrumento reglamentario se da por olvidado el asunto y por sentado que el patrón no lo va a adoptar, ya que el Artículo 10 hace mención de otra opción para el control y aseguramiento de los trabajadores de la construcción, y como si el IMSS supiera de antemano que es esta opción la que el patrón aceptará, es sobre ella que se vierten todas las explicaciones,

en todos y cada uno de los capítulos de que consta el multicitado nuevo Reglamento.

#### 10.- COMPROBANTE DE AFILIACION VIGENCIA

Para cumplir con las obligaciones establecidas en el Artículo anterior, los patrones pueden optar por utilizar en sustitución de la presentación de los avisos de inscripción, baja y modificación de salario de sus trabajadores, el formato denominado "Comprobante de Afiliación-Vigencia", mismo que contendrá, además de los datos identificatorios del patrón y de la obra los siguientes:

I.- Número de folio

II.- Nombre y número de afiliación del trabajador en el Instituto.

III.- Bimestre y año al que corresponda.

IV.- Fecha del primer día laborado por el trabajador en el bimestre.

V.- Firma del patrón o de su representante legal.

Los datos a que se refiere la fracción II de este Artículo, podrán ser requisitados por medio de transcriptor.

#### EXPEDICION DEL COMPROBANTE

Este comprobante deberá expedirse y entregarse al primer día que labore el trabajador y posteriormente el primer día que trabaje en cada bimestre mientras subsista la contratación; expidiendo además en dicho comprobante, las constancias de pago con los requisitos que se establecen en el Artículo 9o. de este reglamento.

#### REPOSICION DEL COMPROBANTE

En el caso de extravío por parte del trabajador del "Comprobante de Afiliación-Vigencia" dentro del bimestre que ampare, el patrón está obligado a expedir copia del mismo.

Igualmente en el supuesto de extravío de la constancia de pago, el patrón estará obligado a reponerla entregando copia de la misma o cualquier otra constancia al efecto, cuando esto ocurra dentro de los 15 días siguientes a su expedición.

#### COMENTARIO

El Artículo 10 del nuevo Reglamento indica que para cumplir con las obligaciones que consigna el

Artículo 9o., el patrón puede optar por presentar el aviso de inscripción, baja y modificación de salario de los trabajadores utilizando el formato denominado "comprobante de afiliación-vigencia", consignando los datos de identificación del patrón, de la obra y del trabajador, además fecha del periodo que corresponda, bimestre y año, fecha del primer día laborado y firma del patrón o su representante. Este comprobante se deberá entregar a cada trabajador el primer día que labore y posteriormente, al inicio de cada bimestre durante el tiempo que dure la contratación y hace mención que también se entregue la constancia de pago a cada trabajador.

A continuación se hacen algunos comentarios sobre el sistema a que hace referencia el citado Artículo 10 del Reglamento:

a) Es indudable que el sistema antes descrito sustituye en el sistema anterior al "aviso de trabajo", pero mientras éste se expedía al trabajador enfermo o cuando lo solicitaba para sus beneficiarios, la "constancia de afiliación-

vigencia" se debe entregar a todos y cada uno de los trabajadores, como ya se dijo, el primer día que laboren y subsecuentemente el primer día de cada bimestre, así como reponérselos a los trabajadores cuando éstos reporten su extravío.

b) Es claro que este sistema aumenta los costos de una obra atendiendo a la individualidad del sistema operativo, ya que se tiene que contar con gente especializada, para la elaboración de los "comprobantes de afiliación-vigencia" y esto además de las listas de raya, constancias de pago y elaboración de las liquidaciones de pagos bimestrales y enteros provisionales.

c) Por otra parte, al Instituto Mexicano del Seguro Social se le estarán elevando los costos de operación de esta calidad de seguro por lo siguiente:

Los formatos de "comprobantes de afiliación-vigencia" los proporciona gratuitamente el IMSS.

-No se pensó en la complejidad del modo en que operan los trabajadores de la construcción, ya que les da lo mismo trabajar en una obra u otra y

también al patrón lo único que le interesa es tener trabajadores en su construcción.

-Así las cosas, y suponiendo un fiel cumplimiento a la norma por parte de los patrones, se tendrán trabajadores que tengan en su poder hasta diez constancias de "afiliación vigencia" (por decir un número) en un bimestre, ya que esas diez veces resultó que era el primer día que laboraban con un patrón. El Instituto Mexicano del Seguro Social para otorgar el derecho a la prestación que se solicite, únicamente necesitará un formato requisitado del comprobante de afiliación-vigencia de lo que resulta que, por el modo que tienen de laborar estos trabajadores, nueve de dichos comprobantes no serán utilizados y si fueron expedidos dentro de un mismo bimestre. Esto es implementar un sistema sin tomar en cuenta la importancia del costo y aún cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social la conoce soslaya las causas por las cuales se infla el gasto, dando origen a erogaciones que bien podrían encauzarse por mejores rumbos.

## 11.- TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION SIN REGISTRO

Los trabajadores dedicados a la actividad de la construcción que carezcan de número de afiliación, podrán obtenerlo, previamente a su contratación, en los servicios de afiliación del Instituto.

Cuando los patrones que hayan optado por utilizar el "Comprobante de Afiliación Vigencia" contraten trabajadores que no hayan obtenido previamente su número de afiliación, estarán obligados a solicitar dicho número en un plazo que no excederá de cinco días hábiles a partir de la fecha de la contratación, el cual será proporcionado inmediatamente por el Instituto.

## DEL REGISTRO E INCIDENCIA

### 12.- PLAZO PARA REGISTRAR OBRAS

El patrón deberá registrar ante el Instituto la obra a realizar, dentro de un plazo de cinco días hábiles, inmediatamente siguientes a la fecha de inicio de los trabajadores, utilizando la forma que al efecto autorice el Instituto.

## **NUMERO DE REGISTRO DE OBRA Y TRAMITES**

El Instituto asignará un número de registro de obra y proporcionará al patrón los formatos foliados del "Comprobante de Afiliación-Vigencia" o la serie de folios que deberán ser utilizados cuando éste emplee equipo de cómputo para cumplir con las disposiciones del presente reglamento.

El patrón, por su parte, deberá llenar dichos comprobantes en los términos del Artículo 10, conservando un ejemplar del mismo y entregando otro inmediatamente al trabajador y el original al Instituto al concluir el bimestre.

### **13.- AVISOS POR LAS INCIDENCIAS DE LAS OBRAS**

Los patrones deberán presentar al Instituto, dentro de los cinco días hábiles siguientes a las incidencias de la obra, los avisos relativos a la terminación, suspensión, reanudación y cancelación de la misma, utilizando los formatos que al efecto autorice el mismo Instituto.

En su caso, los avisos de terminación, cancelación y suspensión por más de un bimestre, deberán siempre acompañarse de los "Comprobantes de Afiliación-

-Vigencia" no utilizados por los patrones, o bien, del reporte de folios no empleados.

#### **14.- REGISTRO INDIVIDUAL DE LAS OBRAS**

Si el patrón realiza varias obras de construcción, deberá presentar por cada una de ellas la información requerida por este reglamento.

#### **OBRAS EN DISTINTOS MUNICIPIOS**

El patrón que realice una obra que por su naturaleza se ejecute en varios municipios de la jurisdicción de una o más Delegaciones del Instituto, sólo presentará la información a que está obligado conforme a la Ley y este reglamento y demás disposiciones aplicables, en la Delegación o Delegaciones que corresponda, sin que sea necesario hacerlo por cada uno de los municipios en donde se efectúe la obra de construcción. Para los efectos de la ubicación del patrón en la clase y grado de riesgo del trabajo, se considerará globalmente el

índice de siniestralidad de toda la obra, aún cuando ésta comprenda diferentes municipios.

#### 15.- CONSTANCIA DE CUMPLIMIENTO

Cuando se presente aviso de terminación o cancelación de obra, a solicitud del patrón, el Instituto entregará a este siempre y cuando haya cumplido oportunamente con todas sus obligaciones derivadas de la Ley y de este reglamento, una constancia de cumplimiento en que se consignen los datos correspondientes a la obra, el importe total de mano de obra manifestado y el monto de las cuotas obrero patronales pagado, sin que en ningún caso dicha constancia pueda afectar derechos de terceros.

#### TERMINO PARA EXPEDIR LA CONSTANCIA

El Instituto proporcionará las referidas constancias en un término que no excederá de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva o de la del último pago correspondiente a la obra de que se trate, si esta fuese posterior a aquélla.

## COMENTARIO

Los Artículos de este Reglamento (12, 13, 14 y 15) que tratan los temas:

- Plazo para registrar obra
- Número de registro de obra y trámites
- Avisos por incidencia de obras
- Registro individual de obra
- Obras en distintos municipios
- Constancia de cumplimiento
- Término para expedir la constancia

Son el material que viene a desglosar la forma en que han de cumplir ciertas obligaciones los negocios dedicados a la construcción, y puede surgir la pregunta de ¿por qué a esta industria y no a otra o a otras ramas de las actividades patronales?

Por cuanto hace el registro y control de la obra, el nuevo reglamento deja vigente las normas ya establecidas y hace una innovación respecto a aquellas obras que por su naturaleza se ejecuten en varios municipios de la jurisdicción de una o más delegaciones: sólo presentará la información a que está obligado el patron, conforme a la Ley y el Reglamento, en la delegación o delegaciones que

correspondan, sin que sea necesario que la presente en cada uno de los municipios por los que vaya avanzando la obra.

Además, el Instituto Mexicano del Seguro Social se obliga a expedir una "constancia de cumplimiento" a la presentación del aviso de terminación o cancelación de una obra, cuando así lo solicite el patrón y siempre que éste haya cumplido todas las obligaciones respecto a la obra de que se trate.

Sobre este particular, y atendiendo a que el nuevo reglamento deja vigentes las normas anteriores para el control y registros de obra, es de suponerse que también subsistirán los problemas que esto le representa al patrón.

En la práctica, la construcción se efectúa a destajo mediante contratos verbales, el destajista trae consigo sus trabajadores y sin embargo, no es el patrón y tampoco se le puede considerar como subcontratista ya que no llena los requisitos que el propio reglamento exige.

Los destajistas se encuentran operando tanto a nivel de propietario de la obra, contratista principal y subcontratista. Es decir, el destajista se encuentra

presente en todas las fases de la construcción, en la práctica es el patrón de la cuadrilla de trabajadores que componen su equipo, pues es el que asigna sueldos y paga lo devengado y sin embargo, no tiene ninguna responsabilidad legal frente al IMSS y al no existir un control directo del patrón hacia los trabajadores que intervienen en la obra, difícilmente podrá cumplir con todos y cada uno de los trámites y controles que implementa este nuevo reglamento.

#### 16.- INFORMACION PATRONAL REQUERIDA

Los patronos deberán informar al Instituto sobre los días de salario devengado y el importe de las percepciones de cada uno de sus trabajadores durante cada bimestre, al formular su liquidación bimestral para el pago de cuotas obrero-patronales dentro de los plazos establecidos por la Ley.

#### FORMA DE CUMPLIR TAL OBLIGACION

La obligación anterior podrá cumplirse, mediante la entrega al Instituto del formato denominado "Comprobante de Afiliación-Vigencia" debidamente

requisitado, llenando el resumen correspondiente a días de salario devengado y al importe de percepciones de cada trabajador, a más tardar el día 15 del mes siguiente al del bimestre al que corresponda la información.

#### 17.- PLAZOS PARA EL PAGO DE CUOTAS

El pago de las cuotas obrero patronales bimestrales, de los enteros provisionales a cuenta de las mismas y de los capitales constitutivos en su caso, deberá realizarse en los plazos que establezca la Ley.

#### CALCULO DEL ENTERO PROVISIONAL

A opción de los patrones el entero provisional podrá calcularse tomando como base el 50% del pago efectuado en el bimestre inmediato anterior, o calculando su monto en base al importe de los salarios cubiertos a los trabajadores que hayan ocupado durante las primeras cuatro semanas del bimestre al que corresponda dicho entero, efectuandose en ambos casos la deducción de su importe al realizarse el pago definitivo del bimestre que corresponda. Una vez que el patrón opte por alguno de los sistemas arriba establecidos, no

podrá variarlo durante la ejecución de la obra que se trate.

En caso de reanudación de la obra después de suspensión mayor a un bimestre, se reiniciará la obligación de pago del entero provisional en el bimestre siguiente a aquel dentro del cual se reanude la obra.

#### **PAGO DIFERIDO DE CUOTAS**

Para el caso de que los patrones opten por utilizar el "Comprobante de Afiliación-Vigencia", la obligación de pago de las cuotas obrero patronales se diferirá hasta el periodo de pago del bimestre siguiente, lo que también prevalecerá para el entero provisional respectivo. El Instituto, con el propósito de simplificar los trámites administrativos y tomando como base la información proporcionada por los patrones en dichos comprobantes, podrá darles a conocer el monto de sus obligaciones de pago.

#### **18.- PLAZO POR INCUMPLIMIENTO PATRONAL**

Quando los patrones no cumplan con las obligaciones a su cargo previstas en la Ley y en este reglamento, serán requeridos por el Instituto para que dentro de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación respectiva, le proporcionen los elementos necesarios para determinar el número de trabajadores, sus nombres, días trabajados y salarios devengados que permitan precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones incumplidas.

#### **DETERMINACION DE LOS CREDITOS POR EL INSTITUTO**

Transcurrido dicho plazo sin que el patrón haya entregado tales elementos, el Instituto en ejercicio de sus facultades fijará en cantidad líquida los créditos cuyo pago se haya omitido, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables, siguiendo a tal efecto el procedimiento que a continuación se detalla:

#### DETERMINACION DE METROS CUADRADOS

I.- Se precisará el número de metros cuadrados de construcción, el tipo de obra de que se trate y el periodo de realización de la misma.

#### ESTIMACION DE MANO DE OBRA TOTAL

II.- Se estimará el monto de la mano de obra total utilizada en la construcción de que se trate, multiplicando la superficie en metros cuadrados de construcción, por el costo de la mano de obra por metro cuadrado que de acuerdo al tipo y periodo de construcción establezca el Instituto.

#### IMPORTE DIARIO POR MANO DE OBRA

III.- El monto de la mano de obra total, se dividirá entre el número de días comprendidos dentro del periodo de construcción, estableciéndose de esta manera, el importe de la mano de obra diaria.

#### BASE DE COTIZACION BIMESTRAL

IV.- El importe de la mano de obra diaria, se multiplicará por el número de días que corresponda a cada uno de los bimestres transcurridos en el

periodo no cubierto, obteniéndose el monto de los salarios base de cotización bimestral.

#### **MONTO DE LAS CUOTAS A CUBRIR**

V.- A los salarios base de cotización bimestral respectivos, se les aplicarán los porcentajes de las cuotas obrero-patronales establecidas en la Ley, obteniéndose así los montos a cubrir por concepto de dichas cuotas.

#### **OBRAS REGIDAS POR LA LEY DE OBRAS PUBLICAS**

Por cuanto a las obras cuya contratación se rija por lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas, el monto total de la mano de obra empleada se obtendrá aplicando al importe total del contrato, el factor que represente la mano de obra determinada por el Instituto por tipo y periodo de construcción, aplicándose las fórmulas establecidas en las fracciones III, IV y V anteriores, a efecto de determinar el monto de las cuotas obrero patronales a cubrir.

#### REVISION PERIODICA DE LA BASE DE COTIZACION

El Instituto establecerá en cada ocasión en que se incrementen los salarios mínimos generales y de acuerdo al tipo de construcción de que se trate, el importe de mano de obra por metro cuadrado o el factor que represente la mano de obra sobre el importe de los contratos regidos por la Ley de Obras Públicas. Los resultados de los estudios técnicos que al efecto formule el Instituto aplicando sus experiencias, deberán ser publicados invariablemente en el Diario Oficial de la Federación.

#### APLICACION A OBRAS SEMEJANTES

Respecto de las obras de construcción que por sus características especiales no puedan encuadrarse entre las tipificadas, se asimilarán a aquella que, de acuerdo a las experiencias del Instituto requiera una utilización de mano de obra semejante.

#### NOTIFICACION DE LA LIQUIDACION

Una vez formulada la liquidación respectiva por el Instituto, la notificará al patrón para que en un término de 15 días hábiles, aduzca las aclaraciones

que estime pertinentes o para que, en su caso, entere las cuotas adeudadas con los recargos correspondientes.

#### COMENTARIO

En estos Artículos (16, 17 y 18) se puede apreciar que el objetivo central sigue siendo la determinación y pago de cuotas y quedan sujetas a cálculos, fórmulas, requisitos, ejercicios de facultades y aplicación de estudios técnicos del Instituto, situación que para nadie es un secreto, producen cuando se llega a la notificación o ejecución en el pago de cuotas, las controversias cuya solución final, además de que no beneficia al Instituto, le ocasiona gastos de administración de consideración, y el desenlace de no cobrar las cuotas en tiempo y en la proporción debida.

Este reglamento de manera especial, parece estar inspirado en el deseo, muy loable por cierto, de que los trabajadores de la industria de la construcción no queden desamparados y es así como se supone deben obtener la constancia expedida por los patrones, mediante el comprobante de afiliación-vigencia.

Sin embargo, las contradicciones están a la vista, pues el artículo 11 del documento que examinamos establece que el primer requisito para ocupar un trabajador es que esté afiliado, dejando a los patronos la obligación de hacerlo si el trabajador no lo hubiese efectuado, pero a condición de que será el patrón el que haya optado por la expedición del comprobante de Afiliación-Vigencia como forma de pago.

Como podemos ver si examinamos las disposiciones del Código Fiscal comparándolas con el Artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores de la Industria de la Construcción, este último, por su drasticidad anula las opciones que establece el Código, mismas en las que se advierte la ponderación de los procedimientos a seguir, los que, aun considerando la coercitividad del embargo precautorio, de las sanciones y aun de la consignación por desobediencia a la autoridad, resultan más apegados al sentido práctico de la expedición del Código, cuya finalidad, aparte de establecer normas uniformes en lo fiscal para evitar la dispersión de las que pudieran establecer en sí

las diversas leyes impositivas, busca el entendimiento entre la autoridad y el sujeto, obligado, cosa que no ocurre cuando, por la falta de atención a un requerimiento, muchas veces impreciso y sin notificar correctamente en lo legal, sólo se generan auditorías, inconformidades y juicios que en alto porcentaje se resuelven en contra del Instituto, haciendo de esta acción un procedimiento poco eficaz.

Finalmente habrá que recordar que el cobro de las cuotas obrero patronales, aún en el aspecto coercitivo, debe sujetarse a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

#### 19.- APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

Si transcurridos los plazos establecidos en la Ley y en este Reglamento el patrón no cubre las cuotas Obrero-Patronales, los enteros provisionales a cuenta de estas o los capitales constitutivos que le hubiesen sido notificados, el Instituto aplicará el procedimiento administrativo de ejecución en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

## **DE LA VIGENCIA DE DERECHOS**

### **20.- INICIO DE PRESTACIONES**

El Instituto, desde el primer día laborado otorgará a los trabajadores y a sus beneficiarios las prestaciones en especie y en dinero establecidas en la Ley, en los términos y sin mayores requisitos que los que la misma y sus reglamentos establecen.

### **21.- EMPLEO DEL COMPROBANTE DE AFILIACION**

#### **VIGENCIA**

El "Comprobante de Afiliación-Vigencia" permitirá a los trabajadores y a sus beneficiarios, recibir, del Instituto las prestaciones consignadas en la Ley, por un periodo de quince días naturales contados a partir de la fecha de su expedición.

#### **CONSTANCIA DE PAGO SEMANAL**

Posteriormente se otorgarán las prestaciones referidas, durante los quince días siguientes al periodo laborado por el trabajador, exhibiendo al efecto la constancia de pago que se le hubiese expedido.

## CONSERVACION DE DERECHOS

Para la conservación de derechos del seguro de enfermedades y maternidad establecida en la ley, el asegurado deberá tener devengado un mínimo de cincuenta y tres días de salario en las ocho semanas inmediatas anteriores al último día de trabajo remunerado.

## 22.- ADSCRIPCION A LA UNIDAD MEDICA

Para el efecto de otorgar las prestaciones médicas, el Instituto adscribirá a los trabajadores y a sus beneficiarios, a la unidad de medicina familiar que corresponda al domicilio de la obra o el particular de éstos, a elección del propio trabajador, para lo cual deberá presentar ante dicha unidad copia ya sea del aviso de inscripción o del "Comprobante de Afiliación-Vigencia".

En este último supuesto, el trabajador deberá presentar dicho comprobante y en su caso, acompañarlo de la constancia de pago vigente.

## COMENTARIO

El reglamento indica que con el "comprobante de afiliación vigencia" el trabajador podrá recibir del

Instituto Mexicano del Seguro Social las prestaciones de Ley, por un periodo de quince días naturales contados a partir de la fecha de expedición.

Recordemos que dicho comprobante de afiliación-vigencia tiene duración bimestral.

Posteriormente se otorgarán las prestaciones durante los quince días siguientes al del periodo laborado exhibiendo el trabajador, para tal efecto, la "constancia de pago", y desde luego el comprobante de afiliación-vigencia.

Lo anterior quiere decir que son dos los documentos que el trabajador de la construcción debe portar al momento de solicitar el servicio para que el Instituto Mexicano del Seguro Social le otorgue las prestaciones de Ley.

Como ya se ha mencionado, esta clase de trabajadores adolece de la falta de conocimientos necesarios para hacer frente a los requisitos que este reglamento les exige para obtener los beneficios que la Ley le otorga, pues su descuido o negligencia les hace perder sus documentos y siendo éstos básicos para que se les proporcione el servicio médico o

se les otorgue otra clase de prestaciones, habrá infinidad de casos que queden desprotegidos al no poder acreditar su derecho por la falta de alguno de estos documentos.

Volviendo con el "aviso de trabajo", éste tenía mejor aplicación, pues el trabajador lo tenía en su poder únicamente cuando lo necesitaba para él o sus beneficiarios y casi siempre lo utilizaba inmediatamente después de ser expedido y el margen de riesgo de que lo perdiera era mínimo, no obstante esto, a veces sucedía que de su centro de trabajo a su casa y de ésta al IMSS ya que no sabía dónde había dejado el aviso de trabajo.

Ahora bien, si el trabajador de la construcción, en algunas ocasiones perdía el aviso de trabajo que debería utilizar casi inmediatamente de que le fue expedido, con mayor probabilidad extraviará comprobante de afiliación-vigencia que debe conservar durante cincuenta y seis o sesenta días y la constancia de pago que debe de conservar durante quince días.

Otra complicación para esta clase de trabajadores es el hecho de que para conservar el derecho al seguro

de enfermedades y maternidad es necesario que acrediten cincuenta y tres días de salario devengado en las últimas ocho semanas anteriores al último día de trabajo remunerado.

Lo anterior quiere decir que se les exige un periodo de trabajo consecutivo de ocho semanas inmediatas anteriores a su desocupación, situación que difícilmente se dará en esta clase de trabajadores pues su eventualidad nunca les permitirá, salvo escasas excepciones, completar los cincuenta y tres días en ocho semanas; por otra parte, esta clase de trabajadores no van al Instituto más allá de sus prestaciones medicas, es decir, únicamente se acuerdan del IMSS cuando están enfermos, ellos o sus beneficiarios, solicitando los servicios médicos y así tenemos que cuando el caso lo amerita y les llegan a expedir certificados de incapacidad temporal para el trabajo, en su mayoría estas incapacidades no son cobradas, por desconocer los procedimientos a seguir para lograr la efectividad del subsidio en dinero otorgado; si las prestaciones en dinero inmediatas no son cobradas, en muchas ocasiones por no acreditar los plazos de espera que

la ley exige, mucho menos tendría documentos para, en un momento dado, acreditar el derecho a una prestación diferida.

## DE LAS PRESTACIONES EN DINERO

### 23.- REGLAS PARA DETERMINAR LAS PRESTACIONES EN DINERO

El derecho al otorgamiento y la cuantía de las prestaciones en dinero, se determinarán de acuerdo con las disposiciones de la ley observando las siguientes reglas:

#### PARA RIESGOS DE TRABAJO:

1.- Para la determinación del salario base del cálculo de la cuantía de las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, se estará a lo siguiente:

a) Tratándose de las derivadas de accidente de trabajo se considerará el salario diario de la semana o quincena inmediata anterior a la de la realización del riesgo.

En caso de que el trabajador no hubiese laborado la semana o quincena anterior, el cálculo se basará en la información contenida en el aviso de riesgos de trabajo que está obligado a presentar el patrón o en

los datos que tuviera en su poder o llegare a obtener el Instituto.

b) Tratándose de las derivadas de enfermedades de trabajo, se procederá en términos de lo señalado en el inciso anterior para los casos de subsidios y por cuanto a las indemnizaciones o pensiones se considerará el promedio de las últimas cincuenta y dos semanas que tuviera el trabajador si su aseguramiento fuera por tiempo menor.

#### **POR ENFERMEDADES Y MATERNIDAD**

2.- Para la determinación del salario base de cálculo de la cuantía de las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad, se considerará el promedio del salario correspondiente a la más reciente semana o quincena a aquella en que se deba otorgar la prestación.

#### **POR I.V.C.M.**

3.- Para la determinación del salario base de cálculo de la cuantía de las prestaciones de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se considerará el promedio de los

salarios correspondientes al periodo establecido en la ley.

#### **EL COMPUTO DE SEMANAS**

4.- El computo de semanas de cotización necesarias para tener derecho a las prestaciones de los seguros de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantia en edad avanzada y muerte, se efectuará convirtiendo el número de días de salario devengados a semanas, dividiendo aquellos entre siete. De resultar un sobrante de días mayores de tres, se considerará como otra semana completa.

#### **SEMANAS REQUERIDAS PARA LA PENSION DE VEJEZ**

5.- En el caso específico de las pensiones de vejez y de cesantia en edad avanzada, el periodo de semanas cotizadas para tener derecho a la prestación, se reducirá a 370 semanas si el trabajador ingresó al régimen obligatorio del seguro social por primera vez a una edad de cincuenta años o más.

#### **COMENTARIO**

La anterior medida reglamentaria esta contraviniendo lo dispuesto por la ley en su capítulo respectivo,

en donde queda establecido que el trabajador que sufra un riesgo de trabajo recibirá el 100% del salario que tenga al momento de ocurrir el siniestro y la regla antes descrita indica que se considerará el salario diario de la semana anterior.

Si bien es cierto que en algunos casos el trabajador puede salir beneficiado, en otras se verían afectados sus intereses en forma negativa con esta medida reglamentaria, y la ley de la materia no permite esta elasticidad, sino que claramente lo especifica que al ocurrir el siniestro recibirá un subsidio igual al 100% de su salario.

Sin darse cuenta de este error el legislador o técnico del IMSS, en el segundo punto de este inciso hace la aclaración de que si el trabajador no laboró la semana o quincena anterior, el cálculo se basará en la información contenida en el aviso de riesgos de trabajo que esta obligado a presentar el patrón, en los datos que tuviere en su poder o llegare a obtener el Instituto.

En los presentes comentarios se puede aseverar que es precisamente el "aviso de riesgos de trabajo" que el patrón presenta al Instituto el que debe servir

como base para el cálculo de la cuantía de esta clase de prestación, pues en dicho documento es en donde se consigna el salario que tiene el trabajador al momento del accidente.

En cuanto al cómputo de semanas para la asignación de pensiones, la ley establece que para tener derecho a la prestación se requiere:

#### **INVALIDEZ**

Ciento cincuenta semanas reconocidas al declararse ésta.

#### **VEJEZ**

Que el asegurado haya cumplido 65 años y tenga reconocidas por el Instituto un número de 500 semanas cotizadas.

#### **CESANTIA EN EDAD AVANZADA**

Que el asegurado tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 semanas cotizadas, que haya cumplido 60 años de edad y que quede privado de trabajo remunerado.

## MUERTE

A la muerte de un asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, los beneficiarios tendrían derecho a:

Pensión de Viudez, de Orfandad.

Pensión de ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez, si así lo requiere y asistencia médica.

Para que se otorguen las prestaciones anteriores es necesario que el asegurado, si fallece tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de 150 semanas o que se encuentre gozando de una pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.

Esta regla hace mención del procedimiento a emplear para el cómputo de las semanas de cotización para cada uno de los seguros que ya ha quedado descrito, esto es, convirtiendo los días de salario devengados a semanas dividiendo aquellos entre siete. De resultar un sobrante de días mayor de tres, se considerará como otra semana completa.

En el caso específico de las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada, el periodo de semanas cotizadas para tener derecho a la prestación se reducirá a trescientas sesenta semanas si el trabajador ingresó al régimen obligatorio del Seguro Social por primera vez a una edad de cincuenta años o más.

En este caso, las pensiones se otorgarán en la proporción que corresponda actuarialmente, sin que puedan ser inferiores a la cuantía mínima establecida en la ley y siempre que en el total de semanas cotizadas por el trabajador predominen en número las correspondientes a su carácter de asalariado a obra y tiempo determinado.

En esta regla se observa que, mientras en la primera parte, se otorga al trabajador eventual de la construcción una excepción importante, ya que si fue sujeto obligado de aseguramiento hasta una edad de cincuenta años o más se reduce a trescientas sesenta semanas el tiempo de espera para gozar de las pensiones de vejez o de cesantía en edad avanzada, en lugar de las quinientas que establece la ley; en la segunda parte se encuentra que es requisito que

en dichas trescientas sesenta semanas predomine en número su carácter eventual, esto se puede considerar como un notorio impedimento ya que es probable que por esta condición se extienda a muchos casos el que se niege la prestación.

Otra característica de esta regla y que se observa en su segunda parte, es que al reducir la pensión en la proporción actuarial correspondiente, no se estará dando un beneficio monetario al trabajador eventual pues es lo mismo una pensión calculada porque ya se tienen quinientas semanas, a una pensión calculada con trescientas sesenta semanas cotizadas y reconocidas por el IMSS.

En este caso, sólo se estará reduciendo el plazo de espera pero la cuantía de la pensión será de acuerdo a lo que realmente se generó en derecho en las citadas trescientas sesenta semanas.

#### 24.- TRABAJADORES NO INSCRITOS

Para el caso en que los servicios prestados por un trabajador no se hubiesen reportado al Instituto por su patrón y se comprobare por cualquier medio que efectivamente laboró para éste, el Instituto le reconocerá el periodo de trabajo correspondiente

como cotizado y otorgará tanto a él como a sus beneficiarios las prestaciones que conforme a la Ley les correspondan.

#### **CASOS EN QUE NO PROCEDE EL COBRO**

En tal supuesto, si dicho periodo corresponde al lapso de ejecución de una obra por la que se le hubiesen cobrado al patrón las cuotas obrero-patronales mediante la aplicación del procedimiento de estimación establecido en el artículo 18 del presente reglamento, el Instituto no podrá requerirle de pago adicional alguno; en caso contrario, el propio Instituto procederá al cobro de las cuotas obrero-patronales omitidas y en su caso, al fincamiento de los capitales constitutivos que legalmente procedan.

#### **DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES**

##### **25.- SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO**

El incumplimiento por parte de los patrones de las obligaciones establecidas en este reglamento.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Instituto exija el pago de las cuotas obrero-patronales omitidas, de los recargos que en su caso procedieran, de los

capitales constitutivos a que hubiese lugar y en su caso de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad de carácter penal.

#### COMENTARIO

Respecto de este artículo cabe reiterar el criterio de que el IMSS como organismo fiscal autónomo, está facultado para aplicar las sanciones correspondientes, pero cuando éstas se deriven de una omisión en materia fiscal y que el monto de la sanción y las condiciones para imponerla deben quedar comprendidas en las formas y montos que señala el Código Fiscal de la Federación y no en un reglamento específico.

#### 3.4 EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Breve Análisis Teórico de las Defensas Jurídicas del Particular, Empresario y Asegurado en el Régimen Interno del Seguro Social.

En el actual ordenamiento del Seguro Social se

observan, medios de defensa jurídica de gran trascendencia, que se promueven dentro de la administración propia del Instituto que crea, por quienes tengan un interés directo personal y legítimo en contra de los actos o resoluciones que dicta, a fin de obtener, en esa sede administrativa, su reforma o extinción; vale decir de asegurar la juridicidad de la acción del Instituto Mexicano del Seguro Social acorde con la función destacada de interés público que dicha Ley le reconoce como guarda escrupulosa de la garantía social consagrada en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional y condición primordial de las actividades y funciones que aquella implica, a cuyo natural sometimiento deben quedar los actos y resoluciones del Instituto, y respecto de los cuales, se establecen en favor del empresario, asegurado o derechohabiente defensas jurídicas, para conseguir el mejor de los resultados, y que es necesario, primero delimitar, para después cuestionarnos sobre su función alcances y finalidad; pues tenemos la convicción de que su desconocimiento o incomprensión invalidan las razones que se persiguen con su

establecimiento.

Si todo lo anterior es cierto, resulta todavía más indispensable determinar dentro de ese gran capítulo de defensas al más acabado instrumento de impugnación de las decisiones administrativas del Instituto, al recurso administrativo de inconformidad ya que, por una parte, sigue aún imperando como regla general el principio de su agotamiento con el carácter de requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción administrativa o a los tribunales ordinarios y para que, posteriormente, se pueda impugnar la legalidad o constitucionalidad de los actos o de las resoluciones que emita y, por otra parte, existe la tendencia moderna en convertir a dicho recurso como mero instrumento opcional, que pueda ser interpuesto libremente por el particular afectado.

Una de las causas que originan la interposición de recursos de inconformidad es la inexacta aplicación de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, por parte de las diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social y también la falta de coordinación y actualización de datos o del

desconocimiento de algunas circunstancias fuera del alcance del propio Instituto.

Para solucionar esas deficiencias y otras irregularidades que puedan surgir, el artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente, en su párrafo segundo expresa: "El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere al párrafo anterior". Son muy numerosos los casos que pueden presentarse de inconformidades relacionados con los patrones. Muchos recursos de éstos suelen tener como finalidad revisar la legalidad de los actos diversos de las dependencias del Instituto, mediante la aportación de elementos que demuestren la veracidad de los motivos de inconformidad; pero algunas veces los inconformes solamente los utilizan sin tener un conocimiento claro de las formas y de los argumentos legales provechosos a la justa solución de los problemas que a través de ellos plantean.

Lo esencial es estudiar detenidamente las violaciones a las Leyes, los errores u omisiones en que hayan incurrido y promover, oportunamente,

llenando todos los requisitos ya mencionados, el recurso de inconformidad, ofreciendo y aportando todas las pruebas correspondientes.

Ya en otro orden de ideas y cuestionándonos sobre que actos serán susceptibles de impugnarse por medio del recurso de inconformidad, es válido señalar como cuestión previa, que para poner en movimiento el recurso a que se alude, no basta que la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social haya infringido la legalidad vigente sino que es además necesario que concorra con la misma un daño o perjuicio de una situación jurídica individualizada, lo que nos permite fijar el campo de aplicación del recurso y nos conecta de inmediato, con la contestación a la pregunta que hemos formulado. En efecto, supuesta la existencia de un acto administrativo ilegal, el recurso operará cuando el acto incida en contra de un derecho o interés protegido por la Ley del Seguro Social.

En suma y éste es el denominador común que en forma expresa establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social: los patrones y demás obligados así como los asegurados o sus beneficiarios pueden

acudir en inconformidad cuando consideren impugnabile un acto, siempre que éste sea definitivo o les cause un perjuicio; última exigencia que completa y determina cuales son los actos impugnables del

Instituto, y de paso, sienta las bases o requisitos para recurrirlos, a saber: cuando sean definitivos y lesionen un derecho o interés legítimo.

#### **DEFINICION**

Como delimitaremos esa actividad o facultad de las personas que, sintiéndose heridas o lesionadas en sus intereses o derechos acuden ante los órganos propios del Instituto, arguyendo que su acción debe ajustarse a tal o cual norma y convierten su afirmación en la pretensión de que se realice un acto que modifique, elimine o anule las consecuencias del primero.

Quede entendido de que el concepto únicamente se referirá a las defensas que existen y se dan en el ámbito administrativo del Instituto y no, a aquellas judiciales que también el empresario, asegurado o beneficiario tiene fuera de este ámbito.

Consecuentemente, pueden definirse como: los medios de petición, aclaración o de impugnación que la Ley del Seguro Social, en vía administrativa, revise un acto o lo modifique, anule o confirme.

#### FUNDAMENTO

El recurso de inconformidad lo establece el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Dicho precepto señala que:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán contentidos.

El artículo 275 de la misma Ley, dispone que:

"Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

Del texto de esas disposiciones legales, se determina, en primer lugar, que el recurso solo procede contra actos definitivos, que lesionen los derechos o intereses legítimos de las personas. En segundo lugar, será la oportunidad de acudir en Vía de Aclaración para que las oficinas generadoras de los actos, los revisen y con ello se evite la interposición de recursos de inconformidad. Y en tercer lugar, se faculta al asegurado o a sus beneficiarios a acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin acudir previamente a la inconformidad, posibilidad ésta última que no se concede tratándose del cobro de cuotas, recargos o de capitales constitutivos, en el que es necesario agotar la aclaración y en su caso, el recurso de que se trata, previo el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### FACULTAD DE INCONFORMARSE

Por su parte, hemos visto que los patrones y sujetos obligados por el Régimen del Seguro Social, al igual que, los asegurados y beneficiarios del mismo tienen la facultad derivada del Artículo 274 de la Ley, de inconformarse respecto de los actos definitivos que consideren contrarios a sus derechos o intereses legítimos, emanados y realizados por el Instituto a través de sus órganos, dependencias o funcionarios, a fin de que tales actos sean revocados, modificados o substituidos por otros.

#### COMPETENCIA

Ahora bien, podríamos preguntarnos acerca de ¿quién es el órgano competente para conocer el recurso de inconformidad? Lo es el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, atento a lo ordenado por los artículos los 253 fracción XIV y 274 de la Ley que lo rige.

Tal organismo colegiado puede autorizar a los Consejos Consultivos Delegaciones, ventilar y en su caso, resolver el recurso de referencia, por disposición de la fracción XII del artículo 253.

## **TRAMITE**

El precepto 2o. señalado ordena, también del recurso, como atribución delegada de la Unidad de Inconformidades.

Es pues esta Unidad, la encargada de tramitar el Recurso de Inconformidad.

Dicho Recurso se ejercita con el llamado "escrito de inconformidad".

## **PLAZOS DE PRESENTACION**

El escrito de inconformidad debe presentarse dentro del término reglamentado de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente haya sido notificado por oficio de la determinación que impugne; directamente o por correo certificado a la Oficina de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico del Instituto, o bien, de la Delegación de ésta.

## **PRESENTACION EXTEMPORANEA**

La presentación del escrito de inconformidad fuera de los plazos indicados anteriormente, es sancionada con el desechamiento del recurso, de plano y sin

substanciación alguna, esto es, sin necesidad de oír al inconforme.

Debe tenerse cuidado de que la presentación del escrito de inconformidad sea dentro de los plazos señalados, pues aún en el caso de haber sido admitido el recurso, no obstante la extemporaneidad a que se alude, si ésta queda acreditada en el curso del procedimiento, la resolución que se dicta es en el sentido de sobreseer el recurso y por ende, de confirmar el acto que se pretendió impugnar.

#### REQUISITOS DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

El escrito mediante el cual se plantea el recurso.

Es sabido que reglamentariamente se acomete la hipérbole de señalar una serie de requisitos, respecto al contenido del mencionado escrito, los que son a saber:

El nombre y domicilio del recurrente; su número de afiliación o de clave patronal con que se encuentra registrado en el Instituto; nombre del representante legal; la forma en que se acredita su personalidad y el lugar para recibir notificaciones; el

señalamiento de la oficina o del funcionario autor o emisor del acto que se impugna; la identificación de los documentos en que conste el acto recurrido y la fecha de su notificación; la exposición de los motivos de la inconformidad, así como, los fundamentos de hecho y de derecho en que se funden; la enumeración de las pruebas que se agregan, su relación con los motivos de la reclamación, y la firma o huella digital puesta en presencia de testigos, de quién la formula.

Se exige, además en la reglamentación respectiva que, el escrito vaya acompañado de las copias que en el mismo se determinen, de los documentos que se ofrezcan como prueba, o de la indicación del lugar, archivos, protocolos y oficinas en donde se encuentran como antecedentes y de aquellos otros documentos que en su caso, acrediten la personalidad de quien promueve el recurso.

Presentando el escrito en que el recurrente plantea y fundamenta el recurso, luego de declararse viable, este debe, en nuestra opinión, de impulsarse de oficio en cada uno de sus trámites, de acuerdo en todo a lo que prevenga el Reglamento respectivo; el

que suele señalar como supletorias a las disposiciones generales que rigen la fase contenciosa del procedimiento tributario, en uno de cuyos rasgos fundamentales se encuentra la audiencia de las partes, garantía consagrada por nuestro artículo 14 Constitucional, la que trasplantada al régimen jurisdiccional del recurso a que se alude, debe interpretarse directamente en el sentido de que ninguna resolución deberá dictarse sin haber oído previamente al interesado; ello supone, por un lado, la posibilidad de que conozca la información que a su caso incumbe, y por el otro, su participación útil y eficaz en el trámite del recurso; lo que no excluye, en manera alguna, la facultad legal del Instituto, de inconformidad con el artículo 27 de la Ley del Seguro Social de reservarse, sin vulnerar la legítima defensa del recurrente, los documentos, datos e informes confidenciales y de determinar el lugar y el plazo en que deba tener acceso a los que no tengan tal carácter.

Ciertamente que, la sola indicación de tantos requisitos, en lo que al contrario del escrito de inconformidad se refiere, nos produce la impresión

de que la fórmula generosa del recurso, contenida en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se nulifica frente a la prevalencia del criterio formalista que delinea su reglamentación; pues basta si se quiere ser congruente con aquella, que en el escrito se identifique la persona que recurre, las causas por las que lo hace y el acto o actos que se impugnan.

Pues bien, ante la omisión de aquellos requisitos se suele intimar al recurrente para que los cumpla dentro del plazo perentorio que se la otorgue con el apercibimiento de que si no fueran cumplimentados dentro del señalado término, corresponde su rechazo.

#### ETAPAS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Así lo anterior, a modo de que las afirmaciones que haga el interesado se confronten con los hechos, cuya certeza ha de ser demostrada para que sirvan de base a la justa resolución del Consejo Técnico, pues es evidente que únicamente esa certeza ofrece una seguridad para el cumplimiento de los elevados fines del Instituto que, indudablemente, también son

independientes de la voluntad de las partes; razonamiento que, de paso, nos explica el principio de oficialidad en la impulsión del procedimiento del recurso, que proponemos y el que podemos concentrar en tres etapas básicas: 1).- Producción de informes y de pruebas. 2).- Audiencia del recurrente. 3).- Resolución.

En la primera etapa, el órgano de conocimiento en el mismo auto admisorio del recurso, ordena, a las diversas dependencias del Instituto, que remitan en su término breve antecedentes y constancias que obren en su poder y que sean necesarias con relación al caso planteado.

La segunda etapa presenta una cuestión de gran importancia que debe estudiarse y establecerse en el Reglamento correspondiente, por versar sobre un punto esencial de todo procedimiento en un régimen de derecho y es la que se refiere a la garantía de audiencia del recurrente, solo nos corresponde señalar su justo alcance y la manera en que ha de tener eficacia plena, como un derecho de los obligados, asegurados o beneficiarios en el procedimiento del recurso de inconformidad; si bien.

en el curso de éste puede estar satisfecha esa garantía con la vista que se otorgue al interesado de todos aquellos actos en que puedan resultar afectados sus derechos; es menester establecer en aquél, no solo la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que los finquen, sino también de que en el instante en que sea agotada la instrucción del recurso, se dé a las partes la oportunidad debida para producir alegatos, que apoyen, con las argumentaciones jurídicas que estimen pertinentes, sus correspondientes puntos de vista. Pensamos así que, producidas que fueran las pruebas, debe señalarse un término exacto y prudente en la reglamentación correspondiente a efecto de que el recurrente y la oficina que produjo el acto impugnado, mediante escrito y por una sola vez, aleguen los motivos que tengan en favor de la admisión o rechazo del recurso y como consecuencia, de la confirmación del acto recurrido o de su reforma, sustitución o anulación.

"Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes (diríamos nosotros también reglamentos) a fin de

satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues bien pueden satisfacerse los requisitos a los que se contrae la garantía mediante un procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que rindiendo las pruebas que estime convenientes y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tengan la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa".

Ahora bien, como última etapa del procedimiento, hay que decir que concluida la tramitación del recurso, es decir, producidas las pruebas y agregados los informes y alegatos, el expediente queda en estado de que la Oficina o Unidad respectiva de inconformidades formule un dictamen de la cuestión planteada.

Este dictamen debe constituir el informe del Secretario General del Instituto al Consejo Técnico y deberá, en nuestra opinión, ser una verdadera relación de todo lo actuado, presentada en forma ordenada, clara y concisa, indicando el origen o antecedente que motivó el recurso, las impugnaciones del recurrente, así como, los alegatos de éste y del funcionario u órgano que dictó el acto. Además, debe contener la valoración de las pruebas agregadas y de las que para mejor proveer se ordenó; concluyendo con una enumeración de las conclusiones que a su juicio corresponda, sea señalado si procede o no el recurso, o en su caso, las medidas que deban adoptarse, esto es, si se debe mantener, revocar, modificar, sustituir o anular el acto.

Por último, sobre la base de ese dictamen, el Consejo Técnico tiene la obligación de concluir el recurso, examinar las razones expuestas y las que se derivan de las actuaciones, así como motivar y fundar la resolución que emita y al mismo tiempo, fijar la forma de cumplirla.

Si nos preguntamos ahora, cual es el término dentro del cual deba el Consejo Técnico pronunciarse sobre

el fondo que el recurso le plantea; nos contestaremos, ante la ausencia de su consignación en la Ley del Seguro Social y con apoyo en el artículo 13 del Código Fiscal, de aplicación supletoria que: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales (carácter que tiene el Instituto de conformidad con el artículo 268 del ordenamiento que lo rige) deberán ser resueltas en el término que la ley fija, o a falta de término establecido, en 4 meses (El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda", por lo que pensamos que el Reglamento de Inconformidad debe expresamente indicar ese término, en acatamiento de una correcta certeza jurídica y de una congruente interpretación del Artículo 274 del Ordenamiento citado).

Como resultado de este ensayo de las defensas políticas que tienen como régimen la Ley del Seguro Social y su estudio en lo que respecta el recurso de inconformidad manejando principalmente el principio del agotamiento, como una posibilidad de opción que se concede a los asegurados y beneficiarios,

mediante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual nos da como consecuencia que el recurso es antecedente a cualquier intervención de tribunal judicial o administrativo.

**INCONFORMIDAD EN LA QUE EL EMPRESARIO QUEJOSO:**

Está en contra del cobro de cuotas obrero-patronales derivadas de la aplicación de un factor aritmético sobre la estimación de obras construidas o en proceso de construcción.

Ejemplo:

H. CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

AREA DE INCONFORMIDADES

P R E S E N T E .

(Nombre del Apoderado), en mi carácter de apoderado en la Sociedad Mercantil denominada \_\_\_\_\_, con Registro Patronal en el Régimen Ordinario número \_\_\_\_\_, personalidad que acredito debidamente con el Poder Notarial No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_\_, pasado ante la Fe del Notario Público No. \_\_\_\_\_ y

señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el edificio marcado con el No. \_\_\_\_\_ de las calles de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ México, D.F., y autorizado para oír las y recibir las en los términos del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, a los señores Licenciados \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_;  
quienes tienen su domicilio en el edificio marcado

con el número 48 de las calles de Liverpool, 40. piso, colonia Juárez, de esta Ciudad con el debido respeto comparezco para exponer:

Con fundamento en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, vengo en nombre y representación de \_\_\_\_\_ a interponer Recurso de inconformidad en contra de las liquidaciones Números \_\_\_\_\_ FORMULADAS POR SUPUESTAS Diferencias a causa de entero de cuotas Obrero-Patronales, correspondientes a los bimestres 6o. de \_\_\_\_\_ y del 1o. al 6o. de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ por una cantidad total de \$  
\_\_\_\_\_.

Fundo esta Inconformidad en los siguientes hechos y consideraciones de derecho:

H E C H O S

I.- Que con fecha \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, dió principio la Obra de  
Construcción de un galerón, según contrato efectuado  
con la Compañía de \_\_\_\_\_ fijándose un  
costo total de la Obra de \$ \_\_\_\_\_.

II.- Debido a que esta estimación sufrió variaciones  
por aumento en el costo de los materiales, mano de  
obra y modificaciones en forma ligera al proyecto  
principal, el costo de mano de obra se elevó hasta  
la cantidad de \$ \_\_\_\_\_, cantidad que  
se puede comprobar con las liquidaciones que efectuó  
la \_\_\_\_\_  
por el costo total de la obra.

III.- No obstante que las Oficinas del Instituto Mexicano del Seguro Social han hecho estimaciones y puesto de manifiesto el costo total de la obra, así como los Subcontratistas que intervinieron en la misma pretenden, irracionalmente, dar un costo a la obra de \$ \_\_\_\_\_ costo que se insiste no puede ser real por más verificaciones, apreciaciones u observaciones que se hagan al respecto, pues de hecho y fehacientemente se está comprobando que la única cantidad que como pago recibió mi representada, fue \$ \_\_\_\_\_, por lo cual es ilógico, no solamente desde el punto de vista de apreciación, sino desde el punto de vista aritmético y contable que el Instituto pretende cobrar sobre una base o cantidad que mi representada jamás ha recibido, trayendo con esto gastos económicos que van en serio deterioro a los números de balance de la empresa.

IV.- Pese a que el Instructivo para la aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos de la

Industria de la Construcción, así como el propio Reglamento, son Inconstitucionales, tanto en su contenido, como en su aplicación pues no tiene apoyo legal, ni fue expedido por autoridad competente y no obstante que el cobro que se pretende es un ataque desmedido al Artículo 16 Constitucional y una transgresión a las Garantías Individuales, enteramos la que estuvimos laborando, y sin dejar de desconocer la solidaridad social, estamos anuentes en pagar Única y exclusivamente las Diferencias que resultaren, de acuerdo al costo de la obra que por \$ \_\_\_\_\_, con el reconocimiento también de pago de las cuotas obrero patronales que ya he enterado por el mismo concepto.

V.- Suponiendo sin conceder que debemos aceptar lo que dice el Reglamento del Seguro Obligatorio de los trabajadores temporales y Eventuales de la Industria de la Construcción, el costo total de la obra como lo mencionó en el HECHO II, de mi escrito, es de \$ \_\_\_\_\_ y de ahí debemos entender que debe deducirse el importe de materiales y demás costos. aplicar un 30.03% de mano de obra.

debe aplicarse el 19.6875 más el 1.00% por Concepto de Guarderías.

Este porcentaje multiplicado por el real de mano de obra, nos daría la mitad de lo que el Instituto pretende cobrar, además de que hemos enterado por tales bimestres liquidaciones por el total de \$ \_\_\_\_\_, por lo cual es improcedente el costo que se trata.

#### D E R E C H O S

El artículo 19 de la Ley del Seguro Social establece claramente, en su Fracción IV, lo siguiente:

"Los patrones están obligados a:

Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley..."

Por lo que se observa, que el personal del Instituto, hizo caso omiso de este artículo, porque aun habiéndose demostrado que la cantidad recibida

por el costo de la obra, fue \$ \_\_\_\_\_, siguen pretendiendo cobrar sobre cantidades que ellos están fijando a su arbitrio, como lo expuse en mi relación de HECHOS.

Interpretando en sentido contrario el artículo \_\_\_ del ordenamiento mencionado, el Instituto al formular las liquidaciones de adeudo, debe hacerlo con los datos que tuviese en su poder, puesto que, mi representada le proporcionó todos los elementos, por lo cual, se violó el Artículo \_\_\_\_\_ al inventar el Instituto el nombre de los trabajadores y el salario que éstos supuestamente percibieron. Como lo afirma en sus liquidaciones que por Diferencias hubo formulado.

El artículo 16 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, otorga un término de 15 días para que se formulen las aclaraciones pertinentes, debidamente fundadas, y para que en su caso se paguen las diferencias correspondientes.

Nótese que hechas que fueron las aclaraciones y que éstas estaban y están debidamente fundadas se hizo

caso omiso a las mismas, y se siguió pretendiendo cobrar una cantidad que no tenía co-relación con la realidad, transgrediendo con esto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el numeral del Reglamento citado.

#### P R U E B A S

- A.- La documental, consiste en : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ copia fotostática de las liquidaciones No. \_\_\_\_\_ correspondiente a los bimestres 6o. de \_\_\_\_\_ y del 1o. al 6o. de \_\_\_\_\_ que me fueron enviadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Tesorería General por el importe de \$ \_\_\_\_\_.
- B.- La documental, consiste en Copia fotostática de las liquidaciones por cuotas obrero patronales que durante esos bimestres fueron enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- C.- La documental consiste en:  
Copia fotostática del contrato establecido entre mi representada y la Cia. \_\_\_\_\_

D.- La documental, consiste en:

Copia fotostática de los contratos, entre mi representada y los sub-contratistas que intervinieron en la Obra.

F.- La documental, consiste en:

Original y copia fotostática de la solicitud debidamente sellada y recibida por la Cía \_\_\_\_\_, para que nos informen de la cantidad real pagada por ellos a mi representada, en la elaboración de la Obra.

G.- La Instrumental de actuaciones consistente en:

La compulsa que se haga contra los originales que obran en el propio Instituto de las pruebas A. y B., ofrecidas en este escrito.

H.- La Presuncion Legal, consiste en:

La valoración que conforme a equidad deba pagar mi representada.

I.-La Presunción legal y humana en todo cuanto me favorezca.

En mérito de lo expuesto y fundado.

A ESE H. CONSEJO TECNICO, atentamente pido:

PRIMERO: Me tenga por presentado por medio de este escrito reconociéndome la personalidad que ostento por interpuesto el Recurso de Inconformidad a nombre de mi representada \_\_\_\_\_

SEGUNDO: Tener por ofrecidas y aceptadas las pruebas que presento, como comprobante de la obligación que tienen las construcciones que intervinieron en la obra de enterar sus cuotas obrero-patronales y no mi representada.

TERCERO: Declarar que es procedente mi petición, y que debo pagar, sobre un monto de \$ \_\_\_\_\_ y no el pretendido en forma arbitraria por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

CUARTO: Se den por nulificadas las liquidaciones que con fecha \_\_\_\_\_

del presente año me fueron notificadas, por no estar  
acordes a la cantidad que debo enterar por concepto  
de cuotas obrero-patronales.

QUINTO: Ordenar sean expedidas nuevas liquidaciones  
o se realicen los ajustes necesarios, para enterar  
el pago que en derecho proceda, confirme los  
fundamentos expuestos en mi escrito.

R E S P E T U O S A M E N T E

México, D. F. a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

En las empresas del ramo de la construcción, no se le da importancia al factor humano, principalmente al más desprotegido que es el trabajador de albañilería o peón, sin embargo este es una parte esencial para su desarrollo, por ésto la propuesta de una guía para el administrador de Recursos Humanos sobre el control de obras ante el IMSS, que le indique los pasos a seguir; así como que apoye la toma de decisiones más conveniente para la organización para que esta lleve a cabo el cumplimiento de sus obligaciones patronales de manera eficaz y eficientemente; todo esto como una mejor solución al problema detectado, propiciandose que los trabajadores así como sus familiares o dependientes gocen de los beneficios de la Seguridad Social, durante el tiempo que dure su contratación. Lo que coadyuvará a la protección de los intereses económicos, personales y sociales tanto de los empleados y obreros como de la organización.

Concluyendo con base en la complementación de la experiencia obtenida en el ámbito de la problemática que nos ocupa, así como las opiniones vertidas en la

entrevistas con administradores de la industria de la construcción, se ha encontrado que existe un alto porcentaje de empresas que carecen de conocimientos sobre Seguridad Social.

Con lo que podemos comprobar que las hipótesis planteadas son verdaderas y por lo tanto se confirman plenamente.

#### SUGERENCIAS.

Que las empresas del ramo de la construcción realicen un análisis de lo que pagan por concepto de Seguridad Social y establezcan una comparación de los beneficios obtenidos para sus trabajadores en este aspecto. Con lo que determinaran el costo beneficio de la distracción de recursos financieros para el cumplimiento de este concepto y una vez que determinen que no se cumple con el objetivo tanto del IMSS, como de los organismos privados de esta industria, valoren la importancia de contratar para la administración de obras al Licenciado en Administración, quien debido a su formación académica combinada con su capacidad, es el profesionista mejor delineado para enfrentar estos retos, encaminados al desarrollo tanto de las organizaciones como de sus trabajadores.

## BIBLIOGRAFIA

Delgadillo Maiz Luis Daniel --- Código Fiscal de la Federación y su Reglamento --- 6a. Edición Mex: Delma 1992 --- 380 p.

Ley del Seguro Social y su Reglamento --- 4a. Edición México, Delma 1991 --- 219 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 Fracción XXIX del Artículo 123. 82 Edición, México, 1987.

Trueba Urbina Alberto Ley Federal del Trabajo --- 70a. Edición México, 1992 Art. 88

Manual de Aplicación Fiscal de la Industria de la Construcción 1992 --- Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, --- 159 p.

Instituto Mexicano del Seguro Social; Cámara Nacional de la Industria de la Construcción cuaderno de Orientación --- Sistema Eventuales de la

Construcción 1989 --- 42 p.

Instituto Mexicano del Seguro Social --- Revista Mexicana de Seguridad Social --- Edición Especial por el cincuentenario del I.M.S.S. 1993.

Zertuche Muñoz F. (Coordinador) Historia del I.M.S.S. Los Primeros Años --- México I.M.S.S. 1980; 209 p.

Medina L., Origen y Circunstancias de la Unidad Nacional La Vida Política en México; El Colegio de México, México 1974 --- 15 p.

Rios Szalay Jorge Relaciones Públicas; 5a. Edición, México 1982, Ed. Trillas ---134 p.