

SUBCONTRATACIÓN LABORAL. REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL*

LABOR OUTSOURCING. SOCIAL SECURITY REFORMS

SOUS-TRAITANCE DE MAIN D'OEUVRE. RÉFORMES
EN MATIÈRE SÉCURITÉ SOCIALE

María Ascensión MORALES RAMÍREZ**

RESUMEN: En México, desde la primera década del siglo XXI, se había intentado regular (bajo una dispersión normativa y conceptual) la “subcontratación laboral” (2009, 2012 y 2015) ante las prácticas abusivas o simuladas en perjuicio de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, el marco normativo de la reforma integral del 23 abril de 2021, que tiene como eje rector a la Ley Federal del Trabajo, es tan general que no está exento de ambigüedades e incertidumbre jurídica en los diferentes ordenamientos. En el ámbito de las leyes de seguridad social, por muy bien intencionados que se presenten los objetivos de la reforma, salta a la vista la naturaleza fiscal de las modificaciones realizadas a dichas leyes, pues giran en torno al control directo y efectivo por parte de los institutos, además de que los releva de agotar ciertos medios ante los incumplimientos patronales para, de esta forma, evitar la vía jurisdiccional, con lo que se refuerza el carácter recaudador y fiscalizador de éstos.

Palabras clave: subcontratación, seguridad social, recaudación, fiscalización.

ABSTRACT: Since the first decade of the 21st century, there have been regulatory and conceptually scattered attempts to regulate “labor sub-

* Recibido el 29 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 1 de septiembre de 2021.

** Profesora de Derecho del trabajo y Derecho de la seguridad social en la Facultad de Derecho de la UNAM; mmoralesr@derecho.unam.mx.



contracting” in Mexico in view of the abusive or fraudulent practices undermining the rights of workers. However, the regulatory framework of the comprehensive reform of April 23, 2021, which is based on the Federal Labor Law, is so general that it is not devoid of ambiguities and

legal uncertainty in the various provisions. In the sphere of social security laws, however well-intentioned the aims of the reform may be presented, the fiscal nature of the amendments to said laws is evident since they revolve around institutes’ direct and effective control by relieving employers from exhausting certain means in the event of employer non-compliance, thereby avoiding the jurisdictional route and thus reinforcing the collection and auditing role of the corresponding authorities.

Keywords: *subcontracting*, social security, collection, auditing.

RÉSUMÉ: Au Mexique, au cours des dix premières années du XXI^e siècle, on a tenté plusieurs fois d’encadrer juridiquement et conceptuellement (en 2009, 2012 et 2015) la « sous-traitance (ou externalisation) du travail » pour corriger les nombreux abus dont étaient victimes les salariés. Pourtant, le cadre juridique caractérisant la réforme complète du 23 avril 2021, qui constitue l’axe principal de la Loi Fédérale sur le Travail (Ley Federal del Trabajo), est si général que l’on peut aisément relever les ambiguïtés et le flou juridique dans les différentes ordonnances qui en émanent. Ainsi, alors que les intentions déclarées de la réforme peuvent susciter de l’admiration en ce qui concerne les lois relatives à la Sécurité sociale, il est évident que les modifications desdites lois n’ont été adoptées que pour des raisons fiscales car elles favorisent le contrôle efficace et direct des organismes publics et leur permet de ne plus s’attaquer directement aux employeurs qui ne respectent pas les droits sociaux. Les poursuites légales sont ainsi évitées et il est clair que la réforme est surtout un moyen de fiscaliser les entreprises et de collecter des impôts.

Mots-clés: *sous-traitance*, sécurité sociale, collecte, contrôle.

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Reformas a la Ley del Seguro Social*. III. *Reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto por el cual se reformaron ocho ordenamientos jurídicos en materia de subcontratación laboral.

Los puntos principales de la reforma son: i) la prohibición de la subcontratación de personal; ii) se permite la subcontratación de servicios y obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante; iii) se determina el registro obligatorio de empresas de subcontratación especializada ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), previa acreditación del cumplimiento de las obligaciones laborales, de seguridad social y fiscales; iv) el establecimiento de la responsabilidad solidaria frente a los trabajadores para las empresas que reciban los servicios especializados, en caso de incumplimiento de la contratista; v) homologación de los criterios del Código Fiscal de la Federación (CFF), de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y la del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) con la Ley Federal del Trabajo (LFT), con el propósito de evitar la simulación y la defraudación fiscal, y vi) el endurecimiento de las sanciones, en caso de incumplimiento, y se establecen plazos para su implementación y cumplimiento.¹

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las reformas a la Ley del Seguro Social (LSS) y a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT), en materia de subcontratación laboral, así como sus implicaciones jurídicas. Para ello, se realiza un estudio comparativo de los antecedentes de las reformas a las leyes de los institutos de seguridad social en 2009 y 2015, respectivamente, y sus modificaciones en 2021, con la finalidad de contrastar los avances o retrocesos de cada una de ellas, teniendo en cuenta que los mismos temas han sido abordados por las reformas objeto de análisis y lo han sido con un propósito semejante: hacer frente a la evasión de obligaciones fiscales y del pago de las cuotas obrero-patronales, así como de las aportaciones de vivienda, bajo los esquemas de subcontratación laboral.

¹ También se reformaron la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, ambas reglamentarias del apartado B del artículo 123 constitucional.

II. REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

1. *Reforma 2009*

El 13 de marzo de 2008, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la LSS (artículos 5-A, 15-A, 75, 304-A y 304-B).²

En la exposición de motivos, *grosso modo*, se adujeron diversos argumentos para evitar actos de simulación o de evasión, respecto de las cuotas obrero-patronales, y, por ende, la vulneración de las finanzas y patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Entre ellos, se encuentran los siguientes:

- a) Regular la “subcontratación e intermediación laboral” (Art. 15-A).
- b) Dar el carácter de “sujeto obligado” a las empresas que se beneficiaran de los trabajos y servicios prestados por los trabajadores de las empresas subcontratadas o intermediarias para los efectos de la LSS (Art. 5-A, fr. VIII).
- c) Establecer la “responsabilidad solidaria” de la empresa beneficiaria ante la omisión de la contratista de enterar total o parcialmente el importe de las cuotas obrero-patronales (Art. 15-A, párrafo sexto).
- d) Imponer obligaciones específicas a la empresa contratante y a la beneficiaria, con el objetivo de que informen “mensualmente” acerca de los trabajadores que prestan los servicios contratados (nombre, RFC, número de seguridad social y número de días laborados). Además, se propone que la contratista debía entregar documentos relacionados con los servicios contratados y debía permitir la práctica de visitas o inspecciones, con el objetivo de que el IMSS tuviera elementos de registro y de control, entre otras cosas (Art. 15-A, párrafos tercero y cuarto).
- e) Clasificar en la “actividad más riesgosa” a las empresas subcontratistas, conforme a lo consignado en el catálogo de actividades establecido en el reglamento respectivo (Art. 75, segundo párrafo).
- f) Establecer como infracciones: no presentar la información mensual y no entregar a los trabajadores la constancia en la que se indique el nombre de la empresa beneficiaria de sus servicios, el domicilio del centro de trabajo en que se ejecuten los trabajos o en el que se

² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XI, núm. 2463-II, 11 de marzo de 2008.

- presten los servicios, el número de días trabajados y el salario base de cotización (Art. 304-A, fr. XXII).
- g) Determinar multas de veinte a trescientos cincuenta veces el salario mínimo general en las fracciones I, II, XII, XIV, XVII, XX, XXI, XXII y XXIII del artículo 304-4 (Art. 304-B, fr. IV).
 - h) Fortalecer la función fiscalizadora y recaudatoria del IMSS.

La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa el 24 de abril de 2008 y, al día siguiente, se turnó a la Cámara de Senadores.³

El Senado coincidió en que, mediante la figura de la subcontratación, la empresa prestadora de los servicios, al no ser la propietaria de los activos y bienes de la empresa contratante, determinaba en una menor cantidad el monto de la cuota del seguro de riesgos de trabajo. Además, con dicha figura, podía simularse una situación que implicara la elusión o evasión en la correcta determinación y en el pago de la cuota patronal.⁴

Asimismo, el Senado señaló que, a la par del desarrollo económico, las empresas hacían uso de diversos esquemas de subcontratación o de intermediación laboral para enfrentar la competencia internacional. Sin embargo, también se presentaban las que abusaban de estos esquemas para simular actos jurídicos laborales y las que, bajo prácticas abusivas, evadían las obligaciones, en detrimento de los derechos de seguridad social de los trabajadores y del IMSS.

Igualmente, dicha Cámara se manifestó en favor de fortalecer las atribuciones de control del IMSS, pero sin que ello repercutiera en una afectación a la competitividad de las empresas, al considerar que:

- a) La obligación tanto para la contratista como para la beneficiaria de proporcionar una multiplicidad de información de forma “mensual” podría traducirse en una carga administrativa para éstas y en un gran problema para el IMSS en el procesamiento de la información y en su función recaudadora y fiscalizadora.
- b) Se duplicaban obligaciones (que ya estaban previstas en el artículo 15 de la LSS),⁵ lo cual podría generar confusión en la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones patronales.

³ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XI, núm. 2492-IV, 24 de abril de 2008.

⁴ *Gaceta del Senado*, Cámara de Senadores, núm. LX/3SPO-372, 23 de abril de 2009.

⁵ Por ejemplo, proporcionar datos relativos al número de trabajadores contratados, número de afiliación, días trabajados, entre otros.

- c) Se adicionaban obligaciones al patrón contratista, como la expedición de la constancia en la que se indicara el nombre de la empresa beneficiaria y otros datos, las cuales no tenían los demás patrones.
- d) La clasificación de las empresas en la actividad más riesgosa desarrollada por los trabajadores resultaba inequitativa para las propias empresas y, en algunos casos, podía caer en la desproporcionalidad tributaria, cuando la mayoría de los trabajadores no realizaran actividades riesgosas.

En atención a lo anterior, la Cámara de Senadores señaló que era conveniente realizar algunas modificaciones para dotar al IMSS de un mecanismo eficiente en su función recaudadora y fiscalizadora (confrontación de datos y el cruce de información con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones patronales), pero también para evitar la generación de problemas administrativos y mayores costos tanto al ente fiscalizador como al sujeto obligado en la presentación de la información. Entre estas modificaciones se encuentran las siguientes:

- a) Presentar de forma “trimestral” la información que debían proporcionar los patrones y las empresas beneficiarias.
- b) Clasificar a los patrones por “cada clase de riesgo”, de acuerdo con la actividad realizada por cada contratante. De esta forma, la revisión anual de la siniestralidad consideraría, por cada registro patronal, a la totalidad de trabajadores expuestos al riesgo y todos los riesgos de trabajo terminados en el año anterior, lo que daría resultados más certeros.
- c) Adicionar las siguientes infracciones: no notificar al IMSS o hacerlo de forma extemporánea y notificar datos falsos o incompletos, así como omitir el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realizaran los patrones que, esporádica o permanentemente, se dedicaran a la industria de la construcción (Art. 304-A, fr. XX y XXI).

El 28 de abril de 2008, la Cámara de Senadores regresó el dictamen con las modificaciones⁶ y, posteriormente, fue aprobado por la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2009. El decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de ese año.

⁶ *Gaceta del Senado, cit.*

2. *Reforma 2021*

La reforma del 23 de abril de 2021 en torno a la LSS comprendió cuatro artículos ordinarios y tres transitorios, cuyo contenido abarcaba los aspectos siguientes: a) reformulación del artículo 15-A, b) eliminación del registro patronal por clase en materia del seguro de riesgos de trabajo, c) infracciones y d) multas; es decir, se trata de los mismos temas y artículos de la reforma de 2009.

A. Reformulación del artículo 15-A

El texto del artículo 15-A es casi nuevo, pues su redacción tiene el objetivo de armonizarse con los cambios formulados a la LFT. En dicho artículo se observan cinco cambios importantes:

i. Eliminación de los conceptos de “subcontratación o intermediación”

Estas figuras jurídicas que, de forma imprecisa, se habían regulado en la reforma a la LSS de 2009 fueron excluidas y, en su lugar, se hace referencia a la “contratación de servicios especializados o a la ejecución de las obras especializadas” y su cumplimiento con las condiciones y requisitos de la LFT (no formar parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la empresa beneficiaria de los mismos, siempre que la empresa contratista esté registrada en el padrón público).

Existe un intento de homologación conceptual entre ambos ordenamientos, sin embargo, no se logra porque la LSS eliminó el término “subcontratación” y sólo emplea el de “contratación”, por lo que aquel concepto no aparece en ninguna de sus disposiciones reformadas. Por el contrario, la LFT alude precisamente a la “subcontratación de servicios especializados o ejecución de obras especializadas”.

ii. Responsabilidad solidaria

Si bien la reforma de 2009 consideraba la responsabilidad solidaria ante el incumplimiento de las obligaciones patronales, su regulación tenía más bien un carácter de “subsidiariedad”. Dicha figura sólo opera de manera residual

al cumplimiento de una condición, que es la de que el deudor principal no pague. Así, no puede iniciarse proceso de cobro contra el deudor subsidiario, sino sólo cuando esté demostrado en la actuación que la labor de cobro en contra del deudor principal ha sido fallida.⁷

En este sentido, el IMSS primero tenía que agotar todos los medios a su alcance para exigir los adeudos a los patrones (elaborar y notificar las cédulas de liquidación, realizar las gestiones de cobro correspondientes, entre otras cosas) y, en caso de no obtener resultados positivos ante la insolvencia de éstos, podía proceder contra la empresa beneficiaria de los servicios, so pena de enfrentar la promoción del recurso de inconformidad o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos de los artículos 294 y 295 de la LSS.

La nueva disposición establece de forma lisa y llana la “responsabilidad solidaria” de la persona física o moral beneficiaria que contrate la prestación de servicios o la ejecución de obras especializadas ante el incumplimiento de las obligaciones de la contratista relacionadas con los trabajadores utilizados para ejecutar dichas contrataciones. Es decir, se trata de una obligación conjunta.

De esta forma, se atiende al sentido de dicha responsabilidad: “la insolvencia o incumplimiento de una persona o de una clase de responsables, determina la posibilidad de dirigirse contra otra, a fin de exigir la responsabilidad que no ha resultado factible satisfacer en todo o en parte por los principales obligados”.⁸

De esta forma, se releva al IMSS de tener que agotar los medios para requerir a la beneficiaria, en caso de incumplimiento de obligaciones de la contratista, y así pueda proceder de forma más rápida.⁹

iii. Obligaciones patronales de informar

La regulación de las obligaciones se “flexibilizaron” porque, ahora, la información respecto de las partes y contratos celebrados se atribuye únicamente a la contratista que preste servicios u obras especializadas, en tanto que, en la reforma de 2009, la obligación era para ambas partes.

⁷ Cfr. Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 30a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 2008.

⁸ *Idem*.

⁹ El IMSS enfrentó diversos juicios de amparo por no acreditar la previa notificación a la contratista o por no estar previsto algún procedimiento para proceder de forma directa contra la beneficiaria.

Asimismo, se amplían a cuatro meses los plazos para la entrega de las declaraciones informativas y se realizan dentro de los primeros 17 días de enero, mayo y septiembre.¹⁰ Estas declaraciones versan sobre la siguiente información:

- a) Partes en el contrato: nombre, denominación o razón social, RFC, domicilio social o convencional (en caso de ser distinto al fiscal), correo electrónico y teléfono de contacto.
- b) Información del contrato: objeto, periodo de vigencia, relación de trabajadores u otros sujetos que prestarán los servicios especializados o ejecutarán las obras especializadas en favor del beneficiario (indicando su nombre, CURP, número de seguridad social y salario base de cotización, así como nombre y RFC del beneficiario de los servicios por cada uno de los contratos).
- c) Copia simple del registro emitido por la STPS para la prestación de servicios especializados o ejecución de obras especializadas.

La información relativa a las partes y al propio contrato debería presentarse al IMSS dentro de un plazo de 90 días naturales a la entrada en vigor del decreto de reforma (que fue el 24 de abril de 2021). Si bien el plazo concluía el 23 de julio, la información se presentará en septiembre.¹¹

La copia del registro emitido por la STPS se presentará dentro de los 90 días naturales, una vez expedidas por dicha Secretaría las disposiciones generales para el registro, de conformidad con el artículo sexto transitorio.

Las Disposiciones de carácter general para el registro de las personas físicas o morales que presten servicios especializados o ejecuten obras especializadas a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo (Disposiciones REPSE) fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*

¹⁰ Se da la razón a los argumentos esgrimidos por la Cámara de Senadores en la reforma de 2009, en el sentido de la no funcionalidad de un plazo corto para informar las obligaciones patronales, so pena de generar una carga administrativa para las empresas y un problema en el procesamiento de la información para el IMSS.

¹¹ En agosto, el IMSS puso a disposición de las empresas prestadoras de servicios o de obras especializadas un sistema para la presentación de la información cuatrimestral, que privilegiará la simplificación y sólo requerirá de nueve datos a reportar. El sistema tendrá las características siguientes: aplicativo web de acceso totalmente en línea, disponibilidad del sistema las 24 horas del día, los 365 días del año, capacidad de carga de archivos, uso de la firma electrónica, apartado para consulta y emisión de reportes, centro de ayuda con materiales de capacitación y normativo. *Cfr.* IMSS, Reforma en Materia de Subcontratación Laboral, abril de 2021.

el 24 de mayo de 2021. Asimismo, se habilitó en internet el registro correspondiente.

in. Celebración de convenios de colaboración

Se establece la posibilidad de la celebración de convenios entre el IMSS y la STPS para intercambiar información y realizar acciones conjuntas en sus respectivos ámbitos de competencia, en torno a la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LSS y la LFT.¹²

Con lo anterior, se pretende el control directo y efectivo del IMSS y de la STPS, ya que el incumplimiento ante una instancia implicará la sanción en la otra.

ii. Avisos a la STPS

Se fija al IMSS la obligación de informar a la STPS el incumplimiento a los requisitos indicados en el artículo 15-A, para los efectos señalados en la propia LFT.¹³

Así, ante el aviso del IMSS respecto del incumplimiento o determinación de un crédito a la contratista, la STPS evaluaría la posibilidad de conservar o no el registro, a pesar de no haber transcurrido los tres años para la renovación de éste, como se establece en artículo décimo transitorio de las Disposiciones REPSE.

B. Eliminación del registro patronal por clase

La reforma derogó el segundo párrafo del artículo 75 que permitía a las empresas contratistas tener un registro patronal por cada una de las cinco clases determinadas para la inscripción de sus trabajadores a nivel nacional, de acuerdo con la actividad y riesgo al que se encontraran expuestos (cada clase tiene un porcentaje de prima determinado, siendo la menor la I y la mayor la V). Lo anterior, significa que ya no habrá diferentes clases de clasificación de riesgo.

¹² De existir un incumplimiento con alguna autoridad, los gastos erogados por la prestación del servicio u obra especializada no serán deducibles.

¹³ La consecuencia podría ser la cancelación del registro emitido por la STPS a la empresa que preste servicios u obras especializadas.

Las empresas contratistas tendrán un plazo de 90 días naturales, a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma, para dar de baja los diversos registros por clase que tenían, de conformidad con el artículo quinto transitorio. No obstante, persistirán ante el IMSS los actos jurídicos de las obligaciones patronales, producto del régimen de subcontratación, porque las facultades del IMSS para determinar y requerir créditos fiscales, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se extinguen en cinco años, de conformidad con el artículo 297 de la LSS.

Asimismo, podrán solicitar al IMSS un solo registro patronal conforme al Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización (RACERF).¹⁴

Así, ahora las empresas tendrán que autoclasificarse en la división económica, grupo, clase y fracción que corresponda a su actividad preponderante conforme al catálogo de actividades (art. 196 del RACERF). Los patrones que desempeñen diversas actividades se clasificarán de acuerdo con la actividad más riesgosa. De esta forma, se ajustará el pago de la prima para el seguro de riesgos de trabajo. En este seguro, el patrón es el único que aporta para el financiamiento y la prima varía de acuerdo con la siniestralidad declarada en el periodo anterior.

Concluido el plazo de los 90 días naturales, el IMSS procederá a dar de baja los registros patronales de aquellos que no hayan realizado el trámite. Sin embargo, conforme a los artículos 21 de la LSS y 60 del RACERF, si las empresas cuentan con trabajadores incapacitados, no procederá la baja de los registros patronales ni la de dichas personas hasta que sean dados de alta médica. Los registros no podrán operar movimientos, pues sólo permanecerán en ellos los trabajadores incapacitados.

Como puede observarse, esta medida es un regreso al texto original de la iniciativa de reforma de 2008 discutida en la Cámara de Diputados (clasificación en la actividad más riesgosa) y que la de Senadores había modificado en favor de las empresas contratistas (registro por clase).

C. *Infracciones*

En esta materia, se reformó el artículo 304-A, en su fracción XXII, para incluir una nueva causal de infracción: “presentar fuera del plazo legal esta-

¹⁴ Las empresas que se encuentren en este supuesto deberán tramitar un registro patronal por cada municipio en donde cuenten con un centro de trabajo. IMSS, Reforma en Materia de Subcontratación Laboral, mayo de 2021, p. 14.

blecido la información cuatrimestral respecto de la celebración señalada en el artículo 15 A de la ley” (celebración de los contratos de servicios especializados o la ejecución de obras especializadas).

D. *Multas*

En torno a este campo, el artículo 304-B fue objeto de dos modificaciones:

- a) Se introdujo la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)¹⁵ en la fracción IV de dicho precepto, respecto de las infracciones previstas en diferentes fracciones (I, II, XII, XIV, XVII, XX y XXI), para la multa equivalente al importe de 20 a 350 veces el valor de la UMA.
- b) Se incrementó el monto de la multa correspondiente a la infracción de falta de presentación de la información o de su presentación fuera de plazo respectivo. Para ello, se reubicó la fracción XXII, en el numeral V del artículo 304-B, con el fin de establecer la multa de 500 a 2000 veces el valor de la UMA.¹⁶

Al respecto, el IMSS ha señalado que la medida tiene por objeto desincentivar el incumplimiento y, en su documento emitido en mayo de 2021, indica que considerará la gravedad, las condiciones particulares del infractor y, en su caso, la reincidencia para la aplicación de la multa respectiva.

E. *Sustitución patronal modalizada para riesgos de trabajo*

Conforme al artículo séptimo transitorio, durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma podrá darse la “sustitución patronal modalizada” para efectos del pago de la prima en el seguro de riesgos de trabajo.

¹⁵ En la reforma constitucional del 27 enero de 2016 se creó la UMA con el objeto de desvincular al salario mínimo de los aspectos ajenos a su naturaleza, entre otros, las multas. De esta forma, se pretendía lograr la recuperación del salario mínimo que, por casi 40 años, tuvo incrementos raquíticos. Asimismo, se creó la Ley para Determinar el Valor de la UMA, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2016.

¹⁶ En 2021, oscilarían entre \$44,810.00 y \$179,240.00. Sin embargo, el IMSS considerará la gravedad, las condiciones particulares del infractor y, en su caso, la reincidencia para la aplicación de la multa respectiva. IMSS, *op. cit.*, p. 8.

Se califica en este trabajo como “modalizada” porque la figura jurídica de la sustitución patronal, en estricto sentido, está regulada en el artículo 290 de la LSS, que prevé lo siguiente: “entre el patrón sustituido y el patrón sustituto transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla”. Asimismo, dicho precepto prevé la responsabilidad solidaria del patrón sustituido con el nuevo respecto a las obligaciones derivadas de la LSS, nacidas antes de la fecha en que se avise por escrito la sustitución al IMSS, hasta por el término de seis meses, después del cual todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón.

De la misma manera, el precepto determina que el IMSS deberá, al recibir el aviso de sustitución, comunicar al patrón sustituto las obligaciones que adquiere conforme al párrafo anterior. Igualmente deberá notificar al nuevo patrón el estado de adeudo del sustituido dentro del plazo de seis meses.

Por el contrario, en la sustitución patronal modalizada, el decreto de reforma dispone que la “migración” de los trabajadores de las empresas que operaban con el carácter de contratista hacia las que efectivamente les prestaban servicios procederá “siempre y cuando la empresa de destino reconozca los derechos laborales, incluyendo la antigüedad de estos y la terminación de los riesgos de trabajo ante las instancias legales correspondientes.” Esta migración tiene como fecha límite el 23 de julio de 2021.¹⁷

Dicha disposición presenta varias ambigüedades, por ejemplo, las instancias legales y los procedimientos. Asimismo, el IMSS ha tenido que aclarar en sus documentos emitidos: a) que la empresa que absorba a los trabajadores deberá contar con un registro patronal y b) que también deberá comunicar por escrito dicha sustitución al IMSS y a los trabajadores, en donde reconozca sus derechos laborales, entre ellos, su antigüedad.

En concordancia con ello, el artículo séptimo transitorio establece diversos supuestos de migración de trabajadores y las reglas para la respectiva autoclasificación, determinación de la clase, fracción y prima del seguro de riesgos de trabajo (pago de la siniestralidad), a saber:¹⁸

¹⁷ La AMECH, que aglutina a la mayoría de las empresas especializadas en subcontratación laboral, encuestó a 3,500 empleadores de diversos sectores en todo el país, con el fin de conocer si estarían dispuestos a continuar empleando a los cerca de 4.6 millones de trabajadores que actualmente están bajo esta figura. El 10% de ellos manifestó que no los seguiría contratando, por lo que cerca de 460 mil personas podrían perder su trabajo. Por su parte, el 90% restante seguiría contratando, pero no bajo los mismos términos, disponible en <https://www.altonivel.com.mx/economia/peligran-mas-de-3-millones-de-empleos-formales-con-reforma-al-outsourcing/>.

¹⁸ El IMSS habilitará un esquema simplificado para comunicar la sustitución patronal, cuyo trámite podrá realizarse en línea o de forma presencial en sus subdelegaciones.

i. Empresa a empresa

- a) La empresa que absorba a los trabajadores deberá autoclasificarse conforme a los artículos 71, 73 y 75 de la LSS y 18, 20 y 196 del RACERF, en atención a los riesgos inherentes a su actividad (esto es el grado de peligrosidad al que están expuestos los trabajadores). El IMSS señala que, para determinar la clasificación de las empresas en materia de riesgos de trabajo, no operará el criterio de preponderancia, ya que no está contenido en la LSS.¹⁹
- b) Dicha empresa conservará la prima con la que cotizaba la empresa contratista, siempre y cuando la clasificación hubiera sido realizada correctamente (conforme a los riesgos inherentes de la actividad y disposiciones normativas aplicables). En caso contrario, cotizará con la prima media de la clase respectiva.

ii. Empresa a otras empresas

La empresa que absorba a los trabajadores de otra u otras empresas, con la misma o distintas clases, deberá ajustar su clasificación acorde a sus nuevas actividades y determinará la clase y fracción atendiendo a los riesgos inherentes a su actividad. Así, el decreto de reforma, prevé dos tipos de primas:

a. Prima ponderada

Esta prima se aplicará siempre y cuando la empresa que se pretenda sustituir haya estado clasificada correctamente, conforme a los riesgos inherentes a la actividad de la o las negociaciones de que se trataban y a las disposiciones normativas aplicables. Al efecto, se aplicará el procedimiento siguiente:

- a) Por cada registro patronal, tanto de la empresa que absorba como de la otra u otras empresas a sustituir, se multiplicará la prima asignada por el total de los salarios base de cotización de los trabajadores comprendidos en el mismo. El salario base de cotización a considerar será el del mes previo al del que se comunique la sustitución al IMSS.
- b) Se sumarán los productos obtenidos conforme al inciso anterior y el resultado se dividirá entre la suma de los salarios base de cotización

¹⁹ IMSS, *op. cit.*, p. 14.

- del total de los trabajadores comprendidos en todos los registros patronales.
- c) La prima así obtenida se aplicará al registro patronal de la empresa que absorba a los trabajadores y estará vigente hasta el último día del mes de febrero posterior a la sustitución.
 - d) Para efectos de la determinación de la prima del ejercicio siguiente, la empresa que absorba a los trabajadores deberá considerar los riesgos de trabajo terminados que les hubiesen ocurrido a dichos trabajadores en el ejercicio correspondiente.

b. Prima media

Este tipo de prima será aplicable cuando la empresa que pretenda sustituir no hubiera estado correctamente clasificada, por tanto, cotizará en la prima media de la clase que le corresponda.

iii. Convenio de subrogación de servicios médicos con reversión de cuotas

Las empresas que estén bajo este supuesto a la entrada en vigor del decreto de reforma y lleven a cabo la “sustitución patronal modalizada” para riesgos de trabajo, no serán objeto de modificación de las condiciones pactadas, sino sólo hasta que haya vencido el plazo de los 90 días naturales. Después de ese plazo, les serán aplicables las reglas de la LSS y del RACERF.²⁰

III. REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

1. *Reforma 2015*

El 7 de agosto de 2013, diputados del PRI presentaron una iniciativa de proyecto de decreto para adicionar un artículo 29 Bis a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT). En la exposición de motivos, *grasso modo*, se hacía referencia a la “terciarización” de servicios y a la “subcontratación” como figuras de contratación laboral

²⁰ Por parte del IMSS se ha señalado que, durante este plazo, es suficiente con presentar una evidencia de la existencia del convenio.

accesibles para que las empresas pudieran tener mayor productividad y crear empleos, las cuales fueron reguladas por la LFT mediante la reforma del 30 de noviembre de 2012.

Asimismo, en dicha exposición se señalaba que la reforma de 2009 a la LSS permitió terminar con el incumplimiento y con la evasión de los empleadores para pagar las cuotas obrero-patronales ante el IMSS, a través de las obligaciones a las contratistas y la determinación de la responsabilidad solidaria de la empresa beneficiaria de los trabajos o servicios presados. Sin embargo, esta situación no era posible para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Por lo anterior, se consideró necesario establecer el mismo imperativo del artículo 15-A de la LSS en la LINFONAVIT. Con la adición del artículo 29 Bis, se le permitía al INFONAVIT realizar su función recaudadora y fiscalizadora mediante instrumentos que facilitaban la confrontación de datos y el intercambio de información, verificando que los sujetos obligados al pago de las aportaciones al fondo de vivienda cumplieran con sus obligaciones, con lo cual se les evitaban problemas y costos tanto al ente fiscal como al sujeto obligado a presentar información.

Así, el contenido del artículo 15-A de la LSS, con mínimos cambios, se constituyó en el artículo 29 Bis de la LINFONAVIT. La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa el 11 de febrero de 2014 y la de Senadores el 14 de abril de 2015. El decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 2015.

2. Reforma 2021

En el dictamen, se señalaron argumentos similares a los expuestos en la reforma de 2015: “que los esquemas de subcontratación derivan en afectaciones directas a los derechos laborales de las personas trabajadoras y tienen un impacto en el derecho a la vivienda”. Igualmente, se indicó que tales esquemas inciden en el acceso a financiamiento, en la capacidad de pago de los derechohabientes y merman el ahorro financiero de largo plazo de éstos y del INFONAVIT.

Las reformas a la LINFONAVIT comprenden únicamente dos artículos, los cuales abordan: a) la sustitución patronal y b) la reformulación del artículo 29 Bis para armonizarlo con la LFT y la LSS.

A. Sustitución patronal

Se reforma el artículo 29, en su tercer párrafo, relativo a la responsabilidad solidaria del patrón sustituido con el nuevo, respecto a las obligaciones derivadas de la LINFONAVIT nacidas antes de la fecha de la sustitución, en el sentido de reducir el término de hasta “tres meses”. Después de este plazo, todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón

Antes de la reforma, dicha responsabilidad solidaria era de dos años, sin embargo, en el dictamen aprobado no existe ningún argumento que explique o justifique la reducción del plazo, de tal suerte que no se logra armonizar dicha figura jurídica con lo establecido tanto en la LFT como en la LSS, que es de seis meses.

B. Reformulación del artículo 29 bis

El artículo 29 Bis fue reformulado en el mismo sentido que el artículo 15-A de la LSS con el fin de armonizarse con las disposiciones de la LFT. Por ello, comprenden los mismos cambios realizados al 15-A para su homologación, a saber: responsabilidad solidaria, presentación de información cuatrimestral, entrega de la copia simple del registro emitido por la STPS, mecanismos de intercambio de información y verificación de obligaciones entre el INFONAVIT y dicha Secretaría, derivadas de las disposiciones de la LFT y la LINFONAVIT.

Conforme al artículo octavo transitorio, el INFONAVIT deberá expedir las reglas que establezcan los procedimientos y fechas para la entrega de la información relativa a las obligaciones de las personas físicas o morales que presten servicios u obras especializadas (datos generales, contratos de servicio, montos de las aportaciones y amortizaciones, información de los trabajadores y determinación del salario base de aportación) dentro del plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto.

Respecto de la copia simple del registro emitido por la STPS, el plazo de los 90 días naturales operará a partir de las disposiciones generales expedidas por dicha Secretaría.

IV. CONCLUSIONES

Es positivo que en un solo paquete se hayan realizado las reformas a los diversos ordenamientos en materia de subcontratación laboral ante la dis-

persión normativa y conceptual existente, pues con ello se evidencia que la regulación en las diferentes leyes no resolvió el problema de la simulación de las relaciones laborales, el subregistro, la evasión y el cumplimiento de obligaciones patronales.

Sin embargo, con relación a las reformas a las leyes de seguridad social, el análisis comparativo realizado permite señalar las siguientes implicaciones jurídicas:

- a) No logró la homologación conceptual, ya que en las leyes de seguridad social el término “subcontratación” no aparece.
- b) Flexibilizó la regulación en materia de obligaciones: por un lado, ahora excluye a la contratista de proporcionar la información a la que estaba obligada; por otro lado, amplía el plazo a la contratista de los servicios y obras especializadas para que en forma cuatrimestral presente sus obligaciones patronales, lo cual, desde nuestro punto de vista, son medidas para el mejor procesamiento de la información y control por parte del IMSS y del INFONAVIT.
- c) Rescata el verdadero sentido de la “responsabilidad solidaria”, al establecerla sin condicionamientos entre ambas partes. Sin embargo, en el fondo está presente el control directo y efectivo de los institutos para proceder contra la beneficiaria sin tener que agotar medidas previas y, de esta forma, evitar la vía jurisdiccional en su contra.
- d) Regresa a la iniciativa de reforma a la LSS de 2008, donde se propuso un registro patronal por clase en materia de clasificación para efectos del seguro de riesgos de trabajo, tema espinoso para las empresas contratistas no sólo por los plazos, sino por toda la tramitología y determinación de la clase de riesgo, clase y primas.
- e) Legislación motorizada: al ser el marco normativo tan general a la luz de la LFT, se han tenido que recurrir a la emisión de disposiciones y documentos dada la incertidumbre generada en algunos asuntos, principalmente, en materia del seguro de riesgos de trabajo o, en el caso, del INFONAVIT para la entrega de la información cuatrimestral y por el corto plazo para su implementación.
- f) Refuerza el carácter recaudador y fiscalizador de los institutos de seguridad social, pues las modificaciones realizadas a las leyes respectivas evidencian la naturaleza fiscal de las mismas, por muy bien intencionados que sean los fines de la reforma.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones de carácter general para el registro de personas físicas o morales que presten servicios especializados o ejecuten obras especializadas a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo, 24 de mayo de 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619148&fecha=24/05/2021
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 30a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XI, núm. 2463-II, 11 de marzo de 2008.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XI, núm. 2492-IV, 24 de abril de 2008.
- Gaceta del Senado*, Cámara de Senadores, núm. LX/3SPO-372, 23 de abril de 2009.
- Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral, 23 de abril de 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), *Reforma en materia de subcontratación laboral*, abril de 2021.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), *Reforma en materia de subcontratación laboral*, mayo de 2021.