



## Improcedencia de la determinación estimativa de las cuotas de seguridad social en sector de la construcción (inadmissibility of the estimation of social security contributions in the construction sector)

Laura Elena Jimenez Garcia<sup>1</sup>; Antonio Rosalio Rodriguez Berrelleza<sup>2</sup> y Berenice Martinez Perez<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Baja California (México),  
[laurajg77@hotmail.com](mailto:laurajg77@hotmail.com),

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Baja California (México),  
[antoniorodriguez30@uabc.edu.mx](mailto:antoniorodriguez30@uabc.edu.mx),

<sup>3</sup> Universidad Autónoma de Baja California (México),  
[berenice.martinez.perez@uabc.mx](mailto:berenice.martinez.perez@uabc.mx),

---

*Información del artículo revisado por pares*

*Fecha de aceptación: 2022*

*Fecha de publicación en línea: mayo-2022*

*DOI: <https://doi.org/10.29105/vtga8.3-325>*

---

### Resumen

Esta investigación es importante desarrollarla porque servirá de base, para analizar la problemática en la improcedencia en la estimación de las cuotas obrero-patronales en Las empresas dedicadas a la construcción, demostrando la ilegalidad en el actuar de la autoridad y otorgar a los contribuyentes que se encuentran específicamente en la esta industria certeza jurídica. Dentro de la problemática podemos darnos cuenta de que se trasgrede el principio de legalidad tributaria al aplicar el “Artículo 18 del Reglamento el Seguro Social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado”, a los contribuyentes dedicados a la construcción, de manera supletoria aun y cuando los contribuyentes cumplen con lo que la Propia Ley del Seguro Social le señala. La opción de aplicar el artículo 18 del Reglamento se presenta solamente cuando el contribuyente ha incumplido con las obligaciones que dispone la propia ley, hecho que en la actualidad se aplica de manera discrecional por la autoridad, ocasionando que le determinen diferencias en los montos que pago realmente por la mano de obra.

Si los patrones cumplen con todos los requisitos que la ley del Seguro social para la determinación de las Cuotas obrero-Patronales, la Autoridad no se

### Abstract

This research is important to develop because it will serve as a basis, to analyze the problem in the inadmissibility in the estimation of the employers' worker quotas in the companies dedicated to the construction, demonstrating the illegality in the action of the authority, and granting the taxpayers who are specifically in this industry legal certainty. Within the problem we can realize that the principle of tax legality is transgressed by applying "Article 18 of the Regulations on Social Security mandatory for construction workers for a specific work or time", to taxpayers dedicated to construction, in a supplementary manner even when taxpayers comply with what the Social Security Law itself indicates.

The option of applying Article 18 of the Regulations is presented only when the taxpayer has failed to comply with the obligations established by the law itself, a fact that is currently applied in a discretionary manner by the authority, causing differences to be determined in the amounts that I actually pay for labor.

If employers comply with all the requirements of the Social Security Law for the determination of Employers' Workers' Contributions, the Authority

encontraría facultada para aplicar la Estimativa del Artículo 18 del Reglamento.

Cuando los contribuyentes cumplan con el soporte documental y legal que la ley le exige, estarán en el derecho de solicitar los medios de defensa que tienen a su disposición.

would not be empowered to apply the Estimate of Article 18 of the Regulations.

When taxpayers comply with the documentary and legal support that the law requires, they will be entitled to request the means of defense that they have at their disposal.

**Palabras clave:** IMSS, Seguridad Social, Estimativa  
**Códigos JEL:** D83,H32

**Key words:** IMSS, Social Security, Estimate  
**JEL Codes:** D83,H32

## 1. Introducción

Como principal concepto de definir sería el de seguridad social que se muestra a continuación:

“La seguridad social está claramente definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental –aunque en realidad sólo una pequeña proporción de la gente en nuestro planeta disfrute del mismo.”

También en el “Artículo 2 de La ley de Seguro Social nos menciona lo siguiente” La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

Haciendo mención del tema de investigación en cuanto a la Estimativa, mencionaremos la definición Según la Real Academia Española, la estimativa es la facultad para juzgar el valor que merecen las cosas. De esto se infiere que el procedimiento de estimativa de cuotas es el mecanismo a través del cual, el organismo de seguridad social fija cuánto deben pagar los patrones por las contribuciones obreras y patronales, derivado de que no cuenta con los elementos suficientes para determinarlas conforme a la legislación vigente

Uno de los puntos de la investigación es la importancia que tiene la correcta determinación de las aportaciones a la seguridad social de los patrones que se dedican a la actividad de la construcción, por lo que se desarrollaran los conceptos involucrados en el tema.

Recordaremos las bases legales que dan soporte jurídico a la obligación que tienen los patrones de determinar y enterar de manera correcta y oportuna las cuotas obrero-patronales de los trabajadores que se encuentren a su cargo, se encuentran sustentados en los diversos ordenamientos, que se mencionan a continuación.

El “Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos menciona lo siguiente: Fracc. IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” En este sentido se advierte que son las leyes las soportan la legalidad para contribuir con el pago de impuestos.

Así mismo en el “Artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, se establecen los montos y conceptos por los cuales se percibirán los ingresos y en la que se encuentran incluidas las aportaciones de seguridad social.”

También “El código fiscal de la Federación en su Artículo 2 nos define lo que son las aportaciones de seguridad social, en el Artículo 6 del mismo código nos señala que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo y también nos señala que las contribuciones se pagarán en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.”

Por otra parte, la Ley del Seguro Social en su Artículo 9 nos indica que las “disposiciones a que se refiere esta ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones son de aplicación estricta. Se considera que establece cargas las normas que se refieren a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.”

El principio de la legalidad señala que si para las autoridades una conducta o atribución o competencia que no esté prevista expresamente en una norma jurídica no puede ser llevada a cabo

por la autoridad.

En cuanto a las obligaciones que tiene los patrones que realizan actividades de construcción, se señalan en “el Artículo 15 lo siguiente: Fracc. VI Tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos”

En el “Artículo 5 Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado, cita quienes son los patrones obligados a cumplir con la Ley del Seguro Social y su Reglamento en su Fracción I Los propietarios de las obras de construcción, que directamente o a través de intermediarios contraten a los trabajadores que intervengan en dichas obras.”

“El Artículo 16 del reglamento, es el ordenamiento donde queda plasmada que la obligación de determinar las aportaciones al IMSS de sus trabajadores es el patrón, y que deberá enterar los importes calculados.”

También menciona las cedulas de determinación, las cuales se calcularán con el sistema informático denominado SUA.

El elemento importante en esta investigación es el contenido del Artículo 18 del (RSSOTCOTD), por lo que se muestra de manera literal como se encuentra en el reglamento, con el objetivo de que se analice de manera puntual.

Se muestra a continuación lo que menciona el Artículo 18 Del Reglamento:

**“ARTICULO 18.-** Cuando los patrones no cumplan con las obligaciones a su cargo previstas en la Ley y en sus reglamentos, serán notificados por el Instituto, para que dentro de los cinco días hábiles siguientes a 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.”

También menciona que si pasan los cinco días y el patrón no entrego lo que se le solicito, el IMSS calculara los créditos que considere que quedaron pendientes de pago, aplicando el procedimiento que a continuación se señala:

- I.- Se determinará los m<sup>2</sup> de construcción, el tipo de obra y el tiempo de ejecución de esta;
- II.- Para determinar el monto de la mano de obra total, se deberá de multiplicar los m<sup>2</sup> por el costo de mano de obra que el IMSS haya establecido.
- III.- Para fijar la mano de obra diaria, se divide la mano de obra total entre los días de ejecución de la obra;
- IV.- Para calcular el Salario base de cotización mensual, se multiplican la mano de obra diaria por los días de cada uno de los meses que pasaron del periodo no cubierto.
- V.- Una vez determinado la base del cálculo se le aplicarán los porcentajes de las cuotas que se establecen en la Ley, dando como resultado el importe a pagar” (IMSS, 2008)

Como se puede observar la aplicación del Artículo 18 del reglamento se da cuando el patrón incumple con las obligaciones que anteriormente fueron señaladas.

La cierto es que en nuestro país existen demasiadas empresas que incumplen con lo que marca la ley, esto puede ser por desconocimiento o una falta de capacitación, lo que originó que se incluyera la estimación de cuotas en construcciones.

Debido a la carga financiera que representa que el Instituto determine presuntivamente las cuotas por m<sup>2</sup> de construcción, es una situación en la que ninguna empresa desea estar. Las empresas deberán de contar con la asesoría de personal capacitado y con experiencia que les ayuden a elaborar los expedientes documentales que servirán de soporte al cumplimiento de sus obligaciones.

Si la información y los documentos exhibidos por el patrón contienen los elementos necesarios para que el IMSS determine “la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a cargo del patrón”, es improcedente la determinación estimativa de las cuotas obrero-patronales.

Por otra parte, el Instituto Mexicano Del Seguro Social en la actualidad cuenta con los

siguientes programas que se utilizan para registrar las obras, calcular las cuotas y dar de alta o baja a los trabajadores que participan en las obras.

Con los cambios informáticos y el avance de la tecnología el IMSS también se ha preparado y ha desarrollado herramienta que facilitan el cumplimiento de las obligaciones de los patrones, como son el IDSE (IMSS desde su empresa) que es un programa en línea donde los patrones podrán capturar las incidencias que tengan en cuanto a las de altas, bajas y modificaciones de salarios, de sus trabajadores.

El SIROC (Servicio Integral de Registro de Obras de construcción) Es un sistema en línea que permite que los patrones de la construcción registren sus obras, reporten bimestralmente los avances de la obra, y la terminación de estas.

También permite modificar datos que se pudieron haber modificado en el transcurso de la obra como son, fecha de término de la obra, monto de la obra o superficie de construcción.

Para poder acceder al aplicativo, se deberá contar con la FIEL (e.firma) del Representante de la empresa en caso de ser Persona Moral

Por otra parte, el IMSS también cuenta con otra herramienta como lo es el SUA (Sistema Único de Autodeterminación) en el cual se capturan la información de los trabajadores de manera individual como son: el salario diario integrado, fecha de ingreso, modificaciones al salario, en caso de que proceda las bajas de estos y también ahí mismo se capturan los datos en caso de que hubieran existido incapacidades.

Cabe mencionar que, para las empresas dedicadas a la construcción, existe una opción dentro del mismo SUA donde se deberá capturar el folio alfanumérico de obra asignado por el sistema SIROC, en el cual se les señalara a los trabajadores que están relacionados directamente con la obra, con el objetivo de que las aportaciones se asignen a cada uno de los trabajadores que intervinieron en dicha obra.

De esta manera el SUA generara de los importes de cuotas que se deberán pagar con la línea de captura que arroje, con lo cual se garantiza que las aportaciones serán individualizadas. Como se puede percatar es el propio patrón mediante el SUA el que auto determina sus aportaciones al IMSS.

Como puede advertir la autoridad se encuentra preparada y cuenta con la información para determinar si el contribuyente está incumpliendo con sus obligaciones y demostrar si está en condiciones de aplicar la estimativa, sin embargo, el contribuyente también está en su derecho de inconformarse si considera que la autoridad está aplicando la estimativa de manera ilegal.

Para este caso el contribuyente cuenta con el recurso de inconformidad. El cual se analizará a continuación:

“El Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo, emite resoluciones que afectan la esfera jurídica de los patrones; como en algunos casos estos sujetos están inconformes con dichas resoluciones, cuentan con diversos medios de defensa para obtener una resolución favorable a sus intereses.

Una de estas alternativas es el recurso de inconformidad que se caracteriza porque su interposición es ante la propia autoridad que emitió el acto que molesta al patrón.

El recurso de inconformidad es el medio de defensa con el que cuentan los patrones o sujetos obligados para defenderse de un acto definitivo que consideren improcedente (art. 294 LSS).

Dentro de los actos que pueden impugnarse a través del recurso de inconformidad pueden mencionarse: las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales, de capitales constitutivos, de recargos, actualización y gastos por inscripciones improcedentes, de multas o resolución de negativa de devolución de pagos indebidos o en exceso.” (IDC online, 2012)

## 2. Método

El método utilizado en esta investigación fue el cualitativo ya que se desea evaluar en base a su experiencia, las opiniones de los profesionistas involucrados en el sector de la construcción.

Se realizaron entrevista semi estructurada de donde se obtuvo la información que se requirió para afirmar o negar la hipótesis.

La entrevista estuvo basada en una serie de preguntas que a continuación se presentan  
 El presente cuestionario es de carácter académico, su finalidad consiste en demostrar la Improcedencia de la determinación estimativa de las cuotas de seguridad social en la industria de la construcción.

Responsable: C.P. Laura Elena Jimenez García. Mayo del 2022.

### **LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD**

1.- Considera usted que los actos de la autoridad se realizan conforme a derecho en la estimativa de cuotas aplicando “el Artículo 18 del reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado” (RSSOTCOTD)?

Sí  No

¿Por qué?

2.- Considera usted que hay ilegalidad por parte de la autoridad al aplicar la estimativa de cuotas que se establece en “el Artículo 18 del reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado”?

Sí  No

¿Por qué?

### **DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CONTRIBUYENTES**

3.- En su experiencia considera usted que se violan los derechos fundamentales de los contribuyentes, cuando la autoridad aplica “la estimativa de cuotas obrero-patronales del Artículo 18 del Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado”?

Sí  No

¿Por qué?

4.- Considera Usted que se violenta el derecho fundamental de la seguridad jurídica establecido en el artículo de la Constitución, el cual otorga certeza jurídica al gobernador de sus bienes y derechos, cuando la autoridad aplica “el Artículo 18 del reglamento del Seguro Social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado”?

Sí  No

¿Por qué?

### **FACULTADES DE LA AUTORIDAD**

5.- Considera usted que la autoridad fiscal tiene facultades para aplicar “del Artículo 18 del Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado”?

Sí  No

¿Por qué?

**¡Muchas gracias!**

### **2.1. Participantes**

La población de estudio serán contadores Públicos Pertenechentes al Colegio de Contadores Públicos de Mexicali especialistas en el tema de Seguridad social en la industria de la construcción y compañías constructoras agremiadas a la Cámara de la Industria de la Construcción, de ahí será de donde se obtendrá la muestra para obtener las opiniones o puntos de vista de los entrevistados sobre la presente investigación.

La información recabada será organizada y procesada para agrupar las respuestas comunes, y obtener resultados que permitan alcanzar el objetivo de investigación y confirmar la hipótesis propuesta. Los resultados de esta investigación servirán de base para elaborar las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación

### **2.2. Técnica e Instrumento**

Las técnicas utilizadas para la presente investigación son la revisión documental y se practicaron entrevistas semi-estructuradas.

A través de una muestra por conveniencia se entrevistó a 10 profesionales en Mexicali, los cuales se desarrollan en el sector empresarial y de consultoría involucrados directamente en materia de determinación de cuotas de seguridad social en la industria de la construcción.

Se elaboró un cuestionario de 5 preguntas las cuales están encaminadas a determinar la legalidad de la aplicación de la estimativa de cuotas de Seguridad Social en la industria de la construcción que menciona el Artículo 18 del RSSOTCOTD

### **2.3. Procedimiento**

Con base en el desarrollo del objetivo general y de los objetivos específicos descritos en la presente investigación se llevaron a cabo las diferentes actividades:

- Se analizó los antecedentes históricos de las cuotas de Seguridad Social en la industria de la construcción.
- Se revisaron investigaciones previas sobre el tema a tratar.
- Se estudió la legislación fiscal mexicana vigente en materia de determinación de cuotas obrero-patronales.
- Se realizó una agenda de citas para la realización de las entrevistas, la información obtenida se procesó para la obtención de los resultados.

### **3. Resultados**

Los resultados proporcionados en cuanto a las entrevistas llevadas a cabo con los profesionales estos coinciden en que no es legal las estimativas del instituto en las cuotas obrero patronales en el ramo de la construcción ya que este artículo solo se podría aplicar aquellos patrones que no tiene registrada alguna obra y que además no entreguen la información necesaria para que el instituto pueda determinar con certeza la base para aplicar el cobro correcto de acuerdo a metros cuadrados de construcción, el periodo del misma y el tipo de obra , así como tipo de construcción.

Estos mismos consideran ilegal la estimativa de las cuotas siempre y cuando el instituto no respete el procedimiento que establece este artículo 18 fracción I del reglamento enunciado donde se tiene que demostrar que haya cumplido con la determinación de los elementos necesarios hasta la determinación del crédito fiscal.

Comentaron los entrevistados que si se violan los derechos de los contribuyentes ya que el procedimiento estimativo se basa en un reglamento que tiene a su alcance determinar una base gravable de la contribución, hasta llegar a la determinación del crédito fiscal, y este procedimiento debería estar regulado por una ley en la que determine los elementos importantes de la contribución como es la BASE

Los entrevistados consideran que se violan los derechos constitucionales establecidos en el artículo 1 ya que no garantizan la protección más amplia de los gobernados respecto a la aplicación de la ley, ya que el propio artículo 18 del reglamento citado, le otorga cierta facultad al instituto de

determinar créditos fiscales a los gobernados mediante un procedimiento para la fijación de la base gravable, procedimiento realizado por el propio Instituto, es decir el propio IMSS determina el crédito fiscal y el mismo lo ejecuta.

Los profesionistas entrevistados coincidieron que el instituto si tiene atribuidas diversas facultades para aplicar el Artículo 18 del mencionado reglamento, pero no en forma general tal como lo viene haciendo en la práctica, este se debería aplicar cuando la obra no se registró y no se cumplan con los requisitos establecidos para determinar con precisión la base para determinar dicho crédito fiscal.

Con la documentación obtenida se llega a la conclusión que es ilegal por parte del Instituto realice las estimativas de cuotas obrero-patronales ya que trasgrede el principio de legalidad tributaria prevista en el “Art. 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, así como en el” Art. 1 del Código Fiscal de la Federación que establece que solo mediante Ley se podrá destinar una contribución al gasto publico específico”

#### 4. Discusión

Por lo que se analizó, en la actualidad el instituto además de la documentación a que está obligado a entregar el patrón, también cuenta con el SIROC, el SUA y el IDSE, para conocer el número de trabajadores, sus nombres, días trabajados y salarios devengados que permitan “precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones incumplidas.”

Las recomendaciones para los Patrones van en el sentido del cumplimiento de sus obligaciones, para que cumplan todos los requerimientos y poder demostrar el cumplimiento de la ley.

- La elaboración de los contratos y en caso de modificaciones realizar los adendum que sean necesarios, por cambios en las condiciones originales de los contratos, o en su caso carta Entrega- Recepción de obra.
- Registrar las obras en el programa SIROC
- Presentar las Incidencias, altas, bajas y modificaciones de salarios a través del IDSE y SUA
- Realizar el pago de las cuotas, referenciando a los trabajadores con el número de SIROC en cada trabajador con cada número de obra.
- Presentar los avances financieros de obra por cada bimestre en el SIROC, hasta llegar al final de la obra
- Presentar el aviso de terminación de Obra, esta obligación es clave fundamental

Es muy importante que, si ya se cumplieron con todas estas obligaciones y sobre todo cuando ya presentaron la terminación de obra, el IMSS según el Artículo 12-A cuenta con 90 días para realizar una revisión a partir de la fecha de terminación de obra, de ahí la importancia de no dejar abiertas las obras.

Se concluye entonces que cuando los contribuyentes cumplan con el soporte documental y legal que la ley le exige, y consideran que el IMSS está sobrepasando sus facultades en ley, estarán en el derecho de emplear los medios de defensa que tienen a su disposición, con la seguridad que tendrá un fallo a su favor.

#### 5. Referencias

Colegio de Contadores Públicos de San Luis Potosi. (s/f). Sistema Integral de Registro de Obras de construcción. Obtenido de <https://www.ccpssp.org.mx/events/md/20190715134701.pdf>  
 IDC online. (06 de 08 de 2012). Obtenido de Recurso de inconformidad ante IMSS: <https://idconline.mx/seguridad/2012/08/13/recurso-de-inconformidad-ante-imss>  
 IMSS. (04 de 03 de 2008). *Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Contrucción por Obra o Tiempo Determinado*. Obtenido de <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/reglamentos/4044>