



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN FISCAL**

**“LA ADMINISTRACIÓN DEL IMSS Y SUS EFECTOS EN LA RECAUDACIÓN”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN FISCAL PRESENTA:

**C.P. NORA MALDONADO CASTILLO**

ASESOR

DR. EN FISCAL JOSÉ LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ

Morelia, Michoacán. Enero 2012



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	2
RESUMEN .....	7
INTRODUCCION .....	8
<b>CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>10</b>
1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....	10
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.3 OBJETIVO GENERAL .....	11
1.3.1 OBJETIVOS PARTICULARES .....	11
1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	12
1.5 JUSTIFICACIÓN.....	13
1.6 HIPÓTESIS .....	13
1.7 UNIVERSO.....	13
1.8 TIPO DE INVESTIGACION.....	13
1.9 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN .....	14
1.10 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN .....	14
1.11 CUADRO DE CONGRUENCIA METODOLÓGICA .....	15
<b>CAPÍTULO II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SERVICIO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR SEGURIDAD SOCIAL? .....	16
2.2 LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....	16
2.3 POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	18
2.3.1 <i>La Teoría de la Administración Pública.....</i>	<i>18</i>
2.3.2 <i>La Administración Pública .....</i>	<i>19</i>
2.3.3 <i>Política vs. Administración Pública .....</i>	<i>20</i>
2.3.4 <i>Político vs. Administrador Público .....</i>	<i>21</i>
2.3.5 <i>La intervención del Estado y la afectación de la libertad de los Gobernados.....</i>	<i>21</i>
2.4 EL ESTADO MEXICANO, SU ORGANIZACIÓN Y POTESTAD.....	25
2.4.1 <i>Concepto y elementos .....</i>	<i>25</i>
2.4.2 <i>Facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión.....</i>	<i>26</i>
2.5 EL ESTADO PERSONA JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO.....	29
2.6 MÉXICO COMO ESTADO O NACIÓN Y EL DESARROLLO NACIONAL .....	29
2.6.1 <i>El desarrollo nacional .....</i>	<i>29</i>



2.6.2 La Administración Pública Federal .....	33
2.7 EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE SERVICIO .....	41
2.7.1 Creación y extinción de un Organismo Descentralizado.....	42
2.7.2 La descentralización por servicios .....	43
2.7.3 Los Órganos de Control en un organismo descentralizado .....	44
2.8 LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	47
2.8.1 Sus indicios en nuestro país.....	47
2.8.2 Los Organismos encargados de la Seguridad Social.....	48
<b>CAPÍTULO III EL INSTITUTO BASE DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EL IMSS .....</b>	<b>50</b>
3.1 EL IMSS: SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES .....	50
3.1.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social.....	50
3.2 EL IMSS: SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	63
3.3 EL IMSS: SU PLANEACIÓN.....	63
3.3.1 Las Políticas y Objetivos.....	63
3.3.2 EL PROCESO PARA EL PROYECTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL IMSS.....	65
3.3.3 Criterios Metodológicos para Estimar el Impacto Presupuestario de Iniciativas de Leyes o Decretos .....	66
3.3.4 Los Principios Fundamentales con Impacto Presupuestario.....	67
3.3.5 Los Ingresos del IMSS .....	69
3.3.6 El Presupuesto de Egresos 2011 .....	73
3.3.7 Panorama de Política Fiscal.....	75
3.4 EL IMSS: SU ORGANIZACIÓN .....	75
3.4.1 Sus Atribuciones .....	75
3.4.2 Órganos de Gobierno y Administración.....	78
3.4.3 Los Recursos a Organizar .....	85
3.5 EL IMSS: EL PROCESO FISCAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	91
3.5.1 El IMSS organismo fiscal autónomo .....	92
3.5.2 El Hecho Generador del Crédito Fiscal de Seguridad Social.....	94
3.5.3 EL PROCESO FISCAL: LA AFILIACIÓN .....	106
3.5.4 Acciones de mejora en materia de afiliación.....	116
3.6 EL PROCESO FISCAL: LA DETERMINACIÓN Y ENTERO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES (COP's).....	119
3.6.1 Generalidades del proceso de determinación .....	119
3.6.2 Patrón retenedor de cuotas.....	121
3.6.3 El Sistema Único de Autodeterminación (SUA).....	121



3.6.4 El IMSS desde su empresa (IDSE).....	125
3.6.5 El Salario Base de Cotización (SBC).....	127
3.6.6 El Procedimiento de Cálculo de la Liquidación de Cuotas Obrero-Patronales.....	134
3.7 EL PROCESO FISCAL: LA DETERMINACIÓN DE CAPITALES CONSTITUTIVOS.....	140
3.7.1 Definición.....	140
3.7.2 Tipos de Capitales Constitutivos.....	141
3.7.3 ¿Cómo se calcula y que lo integra?.....	144
3.8 LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	145
3.8.1 Consideraciones previas.....	146
3.8.2 Sujetos obligados.....	147
3.8.3 Generalidades.....	147
3.8.4 Casos especiales.....	150
3.9 EL PROCESO FISCAL: EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN.....	153
3.9.1 Los créditos fiscales.....	153
3.9.2 Posibles soluciones para evitar la falta de pago.....	154
3.9.3 Las sanciones económicas por el incumplimiento ante el IMSS.....	155
3.9.4 Los Delitos previstos en la LSS.....	159
3.10 EL PROCESO FISCAL: LA RECUPERACIÓN DE LOS CRÉDITOS.....	164
3.10.1 La Auto-corrección.....	164
3.10.2 Notificaciones.....	165
3.10.3 El IMSS y su facultad para condonar créditos fiscales.....	168
3.10.4 El PAE para Cuotas Obrero Patronales.....	170
3.10.5 Naturaleza jurídica compartida IMSS-INFONAVIT.....	172
3.10.6 Caducidad y Prescripción ante el IMSS.....	173
3.11 EL PROCESO FISCAL: LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN.....	174
3.11.1 Diferencias derivadas del dictamen.....	174
3.11.2 Facilidades administrativas a los obligados a dictaminarse.....	175
3.11.3 Cálculo de créditos omitidos por trabajo de la construcción.....	176
3.11.4 Las Visitas Domiciliarias de los Institutos de Seguridad Social.....	178
3.12 EL PROCESO FISCAL: LOS MEDIOS DE DEFENSA.....	180
3.12.1 Las Gestiones Administrativas en materia de seguridad social.....	181
3.12.2 El Recurso de Inconformidad.....	182
3.13 OTRAS ACCIONES DE INCORPORACIÓN Y RECAUDACIÓN PERÍODO ENERO 2009 A JUNIO 2011.....	183
3.13.1 Informe de labores 2009-2010.....	183



3.13.2 Programa de Actividades 2010.....	185
3.13.3 Anexo B del Informe al ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2010- 2011.....	188
3.13.4 Artículos de revista online. Acciones del IMSS entre el 2010 y el primer semestre de 2011	190
3.14 IMSS: SU DIRECCIÓN.....	191
3.15 EL IMSS: SU EVALUACIÓN Y CONTROL.....	192
3.15.1 De la Responsabilidades.....	192
3.15.2 Artículos de importancia en materia de Información y Transparencia de los Ingresos de la Federación.....	194
3.15.3 Transparencia y Rendición de Cuentas.....	197
3.15.4 La Cuenta Pública del IMSS y su auditoría.....	198
<b>CAPÍTULO IV LA RECAUDACIÓN: ANÁLISIS DE VICIOS QUE LA AFECTAN .....</b>	<b>224</b>
4.1 LA CONDONACIÓN DE MULTAS, RECARGOS E INCLUSO DE COP'S .....	224
4.1.1 Programas de condonación anteriores.....	224
4.1.2 Situación de la cartera vencida del IMSS historia y realidad al 2010. ....	230
4.1.3 El programa de condonación de 2011.....	233
4.2 LOS JUICIOS LABORALES Y FISCALES DEL IMSS.....	244
4.2.1 Los Juicios Laborales.....	244
4.2.2 Los Juicios Fiscales.....	247
4.3 LAS RESERVAS FINANCIERAS .....	253
4.3.1 Las Reservas de acuerdo a la LSS (1995).....	253
4.3.2 La inversión de las Reservas .....	256
4.3.3 Situación actual en el manejo de las reservas financieras y actuariales .....	258
<b>CAPÍTULO V LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICAZ Y EFICIENTE .....</b>	<b>268</b>
5.1 CONCEPTOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.....	268
5.2 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EMPRESA PÚBLICA Y PRIVADA .....	268
5.3 PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EMPRESAS PÚBLICAS DE PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO.....	270
5.3.1 Su Definición.....	270
5.3.2. Requisitos para su implementación.....	271
5.3.3 Dinámica de grupos y planeación estratégica.....	273
5.3.4 Recomendaciones para la Implantación Exitosa de un Sistema de Planeación en Empresas Públicas de Países en Vías de Desarrollo .....	274
5.4 FACTORES CLAVE DEL ÉXITO EMPRESARIAL .....	275
5.4.1 La Planeación Financiera.....	276



5.4.2 El Control Financiero.....	276
5.4.3 El Control Presupuestal.....	277
5.4.4 La Gerencia Pública .....	278
5.4.5 La Contabilidad Gubernamental y la importancia en la Transparencia de la función pública	279
5.4.6 La contraloría Social .....	280
5.4.7 Las Sanciones a los Servidores Públicos.....	282
5.4.8 La Seguridad Social un ejercicio comparativo de México vs. Europa .....	283
<b>CAPÍTULO VI EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL IMSS Y PROPUESTA ESTRATÉGICA DE RECUPERACIÓN .....</b>	<b>285</b>
6.1 ANÁLISIS DEL ENTORNO.....	285
6.1.2 Factores externos: Oportunidades y Amenazas .....	294
6.2 ANÁLISIS FODA Y ESTRATEGIAS PROPUESTAS POR ÓRGANO NORMATIVO .....	297
6.2.1 Listado General de Estrategias Propuestas (E).....	298
6.2.2 De los Procesos Técnicos .....	303
6.2.3 De la Dirección de Administración y Evaluación de las Delegaciones .....	304
6.2.4 De la Dirección de Finanzas .....	307
6.2.5 De la Dirección de Incorporación y Recaudación.....	312
6.2.6 Del Personal Directivo y Operativo .....	316
6.2.7 De la Dirección Jurídica.....	318
6.2.8 De la Evaluación y Control.....	319
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>323</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>369</b>
<b>GRÁFICAS, ILUSTRACIONES Y TABLAS .....</b>	<b>371</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA EN SISTEMA APA .....</b>	<b>375</b>



## RESUMEN

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un organismo descentralizado que presta servicios de salud y seguridad social a los trabajadores y en estos momentos que presenta fuertes problemas financieros resulta importante para los contribuyentes que aportan a la seguridad social y al gasto público, conocer los fundamentos de las actividades, origen y el impacto causado en la recaudación por la propia administración del Instituto, cuando ha mantenido cartera vencida e implementa Programas de Condonación de multas y recargos; y consume las reservas financieras y actuariales que soportan los seguros otorgados.

Mediante el estudio de la normatividad jurídica que regula al Instituto y de los resultados de Informes y auditorías, así como de artículos y bibliografía de autores conocedores de la seguridad social, se obtuvo valiosa información.

Después del análisis detallado de la misma, se conjuntó al utilizar la técnica general de planeación del Análisis FODA y permitió determinar el estado en que se encuentra la administración del IMSS.

Posteriormente, la técnica del Análisis FODA se complementó con el planteamiento hipotético de las Estrategias que ayudarían a mejorar el desempeño de esta institución y se explicó el por qué de cada una de ellas.

Se determinó que el mismo procedimiento de Planeación y elaboración de los Presupuestos de Ingresos y Egresos está afectando la eficiencia de la aplicación del Presupuesto; que los Órganos Superiores y los Órganos Normativos que manejan los recursos financieros del Instituto, también por su lentitud, ignorancia y descoordinación están repercutiendo en la recaudación y aplicación de los recursos que obtiene el IMSS, y no solo en ellos, sino que también en los otros ingresos federales que percibe el Estado, poniendo en riesgo, en un futuro cercano, el cumplimiento de las obligaciones del Instituto y afectando el desarrollo de otros sectores del país.



## INTRODUCCION

El presente trabajo es el reporte de la investigación realizada con la finalidad de obtener el grado de Maestra en Fiscal, representando un gran reto desde la selección del tema, porque implicaba adentrarse a la administración de la institución base de la seguridad social de los trabajadores mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pionero en el otorgamiento de este servicio público en nuestro país.

Esta investigación pretendió satisfacer la curiosidad y descubrir por qué la administración del IMSS que pasa por problemas financieros serios de cartera vencida e insuficientes reservas, logra la autorización del Poder Legislativo Federal para la implementación de alternativas recaudatorias como la de condonar multas y recargos; que si bien es cierto coadyuvan a minimizar la crisis económica en las empresas, también lo es, el que producen efectos negativos al desmoralizar a los patrones cumplidos existiendo la posibilidad de que ellos eludan también su obligación tributaria.

Para lograr esta tarea, se requirió: elaborar el protocolo de investigación con los requisitos solicitados a las Ciencias Sociales, Capítulo I; adentrarse en la identificación de las características de la actividad del Estado y su organización, de la Administración Pública, de un servicio público y de la seguridad social, Capítulo II.

En el Capítulo III se identificaron las características del IMSS y de las aportaciones de seguridad social; detallándose en seguida, cada uno de los pasos del proceso administrativo que como empresa pública lleva a cabo esta institución, de acuerdo a las leyes y reglamentos y también a través de la problemática percibida en informes institucionales, libros, artículos de revista o de prensa publicados por varias personas conocedoras de la seguridad social.

Con el propósito de analizar el comportamiento de la administración, fueron revisados en el Capítulo IV, tres aspectos significativos por los resultados en la





actividad recaudadora y presupuestal del IMSS: 1) la condonación de multas y recargos; 2) los juicios laborales y fiscales tanto en contra del Instituto como promovidos por él contra el SAT, y 3) la regulación de las reservas financieras y actuariales.

Otorgar seguridad social es imprescindible si se quiere mejorar la calidad de vida de la población del país. Para seguir ofreciéndola y que además sea de calidad, se requiere entonces, un cambio sólido y sustancial en la administración del IMSS, principal institución que la proporciona. En el Capítulo V se integró con la teoría de la planeación estratégica, un recurso que administrativamente está ayudando a las empresas públicas de países en vías de desarrollo, a planear incluso a largo plazo, adaptándose a las necesidades cambiantes de su entorno tanto interior como exterior y satisfaciendo a sus clientes con el incremento en la calidad del servicio.

Como parte final de la investigación, en el Capítulo VI se asentaron: 1) los resultados de la evaluación de la administración del IMSS mediante el análisis FODA, técnica administrativa aplicada a sus principales direcciones administrativas; y 2) las estrategias de consolidación, haciendo hincapié en que fueron propuestas a manera de “ensayo”, al carecerse de elementos de decisión propios de las personas que actualmente administran la Institución estudiada; sin embargo, sí representan el resultado de utilizar: a) los métodos científicos analítico-sintético e inductivo-deductivo en el estudio de la información obtenida en esta investigación y b) la experiencia profesional de la investigadora en las áreas contable, administrativa y fiscal.



## **CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA**

El Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado principal de otorgar la seguridad social en México, pasa por problemas financieros muy fuertes y se ve afectado por la baja recaudación y dificultades para la recuperación de los créditos fiscales de patrones y otros sujetos obligados, aún después de la implementación de algunas medidas para su recuperación. Para el ejercicio fiscal 2011, otra medida se autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación que pretende condonar las multas y recargos si se regularizan ante el Instituto; mientras que los contribuyentes cumplidos no reciben estímulo alguno y sí siguen padeciendo del deficiente servicio de seguridad social.

Ahora bien, el área de impuestos es una de las más importantes del desarrollo profesional del contador público, y en el ejercicio de esta profesión se detecta el sentir de patrones o compañeros de trabajo: “No hay reciprocidad entre los servicios públicos proporcionados por el Estado y el pago de impuestos efectuado”. El mismo sentimiento se genera por las aportaciones de seguridad social, al considerarlas como cuotas elevadas a cambio de un servicio deficiente.

El mal servicio recibido y la imposibilidad de ser oídos para mejorarlo, pueden provocar en los patrones y demás sujetos obligados, un cambio en sus decisiones financieras: caer en mora esperando la próxima condonación de multas y recargos, como lo ha autorizado en varias ocasiones la Legislación fiscal; o bien, decidirse a interponer un medio de defensa para no pagar las contribuciones determinadas.

Y por lo que respecta al Instituto Mexicano del Seguro Social, los retrasos generados en el pago de las aportaciones de seguridad social, pueden generarle déficit en el ejercicio fiscal en el que no se cumple la obligación y un



excedente o superávit en el ejercicio fiscal en que se pagan los créditos fiscales adeudados con anterioridad, en ambos casos requiriendo ajustes presupuestarios de ingresos y egresos.

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿Qué tan importante es el impacto en la recaudación, generado por la propia administración del IMSS; cuando tiene que utilizar medidas recaudatorias como el Programa de Regularización de adeudos fiscales contemplado en el apartado C del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación 2011, en materia de condonaciones o la utilización de las reservas para cubrir los déficits del ejercicio fiscal?

## **1.3 OBJETIVO GENERAL**

Determinar si la ineficiente administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la causa de la escasa recaudación y algunos de los vicios en condonación, juicios fiscales perdidos o en el manejo de las reservas financieras y actuariales.

### **1.3.1 OBJETIVOS PARTICULARES**

- Identificar el desarrollo de la prestación del servicio público de seguridad social en México
- Fundamentar las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Conocer las normas básicas de administración de las cuotas obrero-patronales y demás créditos fiscales.
- Analizar si la administración del presupuesto de ingresos y egresos del Instituto cumple con la normatividad de la Administración Pública en el país.



- Relatar los problemas de cartera vencida que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido presentando en los últimos años y las acciones tomadas para la recuperación de esos adeudos.
- Identificar si las reservas financieras y actuariales se manejan con la legalidad y principios administrativos de un organismo asegurador.

#### **1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

1. ¿Cuál ha sido el desarrollo de la prestación del servicio público de seguridad social en México?
2. ¿Cuáles son las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social?
3. ¿Qué características presenta el proceso administrativo de esta empresa pública?
4. ¿Los órganos superiores de la administración y los recaudatorios cumplen su función con eficiencia?
5. ¿qué ingresos obtiene el Instituto y cómo los recauda?
6. ¿Afecta a la recaudación el proceso de elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del IMSS?
7. ¿Cuál el mecanismo de control del ejercicio del gasto que tiene el Instituto Mexicano del Seguro social?
8. ¿El IMSS cumple con los lineamientos para la administración del presupuesto de egresos de su Instituto?
9. ¿Por qué el problema de la cartera vencida es un problema constante en los últimos años?
10. ¿Qué medidas ha implementado el Instituto Mexicano del Seguro social para recuperar los adeudos fiscales y con qué resultados?
11. ¿qué provoca que la acción de condonar recargos y multas a patrones y sujetos obligados sea constante?
12. ¿por qué se llega a utilizar las reservas de los seguros con superávit para cubrir los déficits de los otros seguros otorgados por el IMSS?



## **1.5 JUSTIFICACIÓN**

La información consultada previamente para determinar mi tema de investigación, me permitió corroborar que la cartera vencida sigue siendo un gran problema para el Instituto Mexicano del Seguro Social: 4000 millones de pesos aproximadamente al cierre del año 2010 con riesgo de ser incobrable y que en cada Delegación y Subdelegación del país pueden tomar diferentes medidas para la recuperación de la misma ,lo que aparenta descontrol administrativo; que las reservas financieras y actuariales se están agotando y que están en estado crítico las finanzas de este Instituto; entonces sería importante para los contribuyentes que aportan a la seguridad social y al gasto público, estar al tanto de los fundamentos de estas acciones, su origen y el impacto causado en la recaudación y cultura contributiva del país.

## **1.6 HIPÓTESIS**

La ineficiente administración financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social es la causa de la escasa recaudación y de vicios como la condonación de multas y recargos, juicios fiscales y laborales perdidos y de la insuficiencia constante de las reservas financieras y actuariales.

## **1.7 UNIVERSO**

El Instituto Mexicano del Seguro Social

ÁMBITO ESPACIAL: Nacional

AMBITO TEMPORAL: Año 2011

## **1.8 TIPO DE INVESTIGACION**

Observacional, Prospectiva, Descriptiva y Documental



## **1.9 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

Análítico-sintético e Inductivo-Deductivo

### **1.10 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

**CONSULTA EN BIBLIOTECAS Y HEMEROTECAS:** principalmente la legislación que regula al Instituto del Seguro Social, libros y artículos de revistas especializadas.

**CONSULTA EN PÁGINAS ELECTRÓNICAS:** las oficiales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social, Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y de la Cámara de Diputados de la Federación entre otras; de bibliotecas especializadas para conocer de tesis de maestría; de revistas y periódicos reconocidos para identificar la conformidad o no de la población con la satisfacción en la prestación de este servicio público.

**RESOLUCIÓN ARITMÉTICA DE CASOS HIPOTÉTICOS:** para determinar el ahorro de los patrones y demás sujetos obligados que se adhieran al Programa de condonación de multas y recargos del 2011.

**ANÁLISIS FODA:** para determinar el estado de la administración del IMSS y los factores externos que la afectan.



## 1.11 CUADRO DE CONGRUENCIA METODOLÓGICA

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS PARTICULARES	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
<p>Determinar si la ineficiente administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la causa de la escasa recaudación y algunos de los vicios en condonación, juicios fiscales perdidos o en el manejo de las reservas financieras y actuariales.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Identificar el desarrollo de la prestación del servicio público de seguridad social en México</li><li>- Fundamentar las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social.</li><li>- Conocer las normas básicas de administración de las cuotas obrero-patronales y demás créditos fiscales.</li><li>- Analizar si la administración del presupuesto de ingresos y egresos del Instituto cumple con la normatividad de la Administración Pública en el país.</li><li>- Relatar los problemas de cartera vencida que el IMSS ha venido presentando en los últimos años y las acciones tomadas para la recuperación de esos adeudos.</li><li>- Identificar si las reservas financieras y actuariales se manejan con la legalidad y principios administrativos de un organismo asegurador.</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Cuál ha sido el desarrollo de la prestación del servicio público de seguridad social en México?</li><li>2. ¿Cuáles son las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social?</li><li>3. ¿Qué características presenta el proceso administrativo de esta empresa pública?</li><li>4. ¿Los órganos superiores de la administración y los recaudatorios cumplen su función con eficiencia?</li><li>5. ¿qué ingresos obtiene el Instituto y cómo los recauda?</li><li>6. ¿Afecta a la recaudación el proceso de elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del IMSS?</li><li>7. ¿Cuál el mecanismo de control del ejercicio del gasto que tiene el IMSS?</li><li>8. ¿El IMSS cumple con los lineamientos para la administración del presupuesto de egresos de su Instituto?</li><li>9. ¿Por qué el problema de la cartera vencida es un problema constante en los últimos años?</li><li>10. ¿Qué medidas ha implementado el IMSS para recuperar los adeudos fiscales y cuáles han sido los resultados?</li><li>11. ¿qué provoca que la acción de condonar recargos y multas a patrones y sujetos obligados se dé de manera constante?</li><li>12. ¿por qué se llega a utilizar las reservas de los seguros con superávit para cubrir los déficits de los otros seguros otorgados por el IMSS?</li></ol>



## **CAPÍTULO II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SERVICIO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **2.1 ¿Qué debemos entender por Seguridad Social?**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), una de las principales impulsoras del reconocimiento de la seguridad social como un derecho de los ciudadanos a nivel mundial, fue quien propuso desde 1991 la siguiente definición de Seguridad Social (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2006):

Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

En México, la fracción XXIX del artículo 123 apartado A, Constitucional establece la utilidad pública de la Ley del Seguro Social y describe aquellos rubros que deben estar cubiertos por esta Ley.

Y se define en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (DOF 21-12-1995), que “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.”

### **2.2 La Seguridad Social y la Organización de Las Naciones Unidas**

México fue pionero al incluir en su Carta Magna de 1917, los derechos sociales de educación, agrario y laboral, en los artículos 3º, 27 y 123 respectivamente (RUIZ MORENO, 2006, pág. 83). En la fracción XXIX del artículo 123 se plasmó las bases para la protección del trabajo como factor





de la producción; sin embargo no es sino hasta el 31 de diciembre de 1942, cuando fue publicada la ley reglamentaria de dicha fracción: la Ley del Seguro Social.

El 19 de enero de 1943, por decreto presidencial, se crea la institución básica de la seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), procurándose a partir de su creación, ampliar el número de beneficiarios y prestaciones otorgadas a los mismos, con la finalidad de otorgar al mayor número de mexicanos la seguridad social reconocida como derecho humano.

Constatando en estas reformas a la Leyes mexicanas, que el inicio de esta misión, comenzó mucho antes de que se proclamara la Declaración de los Derechos Humanos.

Los sinsabores de la Segunda Guerra Mundial dan pauta a la búsqueda de paz y de una vida digna, intenciones que se plasman en uno de los documentos principales de las Naciones Unidas (ONU) y lo manifiesta su 8vo. Secretario General, Ban Ki-moon, de esta manera: "La campaña nos recuerda que en un mundo aún conmocionado por los horrores de la Segunda Guerra Mundial, la Declaración fue la primera afirmación universal de lo que ahora damos por sentado -. La dignidad intrínseca y la igualdad de todos los seres humanos"

Como dato histórico, México fue admitido en la Organización de Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1945 y fue partícipe en la Asamblea General de 1948, que proclamó la "Declaración Universal De Los Derechos Humanos" como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y educación, el respeto a estos derechos y libertades y por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y



aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los pueblos de los territorios bajo su jurisdicción.

Dentro de esta declaración (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2011), en el artículo 22, se contempló el derecho a la seguridad social que textualmente dice: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y tiene derecho a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Y el Estado mexicano reconoce este derecho, haciendo de la seguridad social una de sus principales políticas públicas que lleva a cabo a través de las funciones del Poder Ejecutivo.

## **2.3 Política y Administración Pública**

La gran cantidad y complejidad de las actividades que debe realizar un Estado, originan toda una teoría organizativa. Esta teoría se conoce como la Teoría de la Administración Pública.

El éxito de cualquier Administración Pública deriva de una mejor política y ambas demuestran el grado de desarrollo social y progreso económico de una Nación.

### **2.3.1 La Teoría de la Administración Pública**



Después del análisis exhaustivo de varias definiciones y opiniones de otros autores reconocidos en el tema de la Administración Pública, Galindo Camacho (2003 págs. 10-13) propone que:

...la Teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley le otorga a los órganos que la realizan.

Señala también que “el Derecho Administrativo representa el aspecto normativo de la Administración Pública, porque la sujeta y determina su actuación de manera ineludible y permanente.” Manteniendo de igual manera, una estrecha relación con el Derecho fiscal, laboral, mercantil, financiero y otros.

### 2.3.2 La Administración Pública

Los antecedentes de la Administración Pública los encontramos desde tiempos muy remotos (Galindo Camacho, 2003, págs. 17 -115), siendo relevantes las aportaciones como mundo civilizado a partir de las aportaciones de los Griegos: Sócrates, Platón y principalmente Aristóteles, al manifestar la importancia de la organización del Estado en sus obras escritas "La República", "El Político", "Las Leyes", "La Política" y "La Constitución de los Atenenses"; en Roma el aporte original se dio con Marco Tulio Cicerón en su libro "De República" donde manifestó su pensamiento político.

Toda administración pública o privada tiene como principios básicos: El proceso Administrativo, la Planeación, la Organización, la Dirección, el Control, la Coordinación y la Evaluación (Galindo Camacho, 2003).



La diferencia esencial entre administración pública o privada consiste en que en la pública, los titulares de los órganos de la misma y sus colaboradores deben actuar siempre, con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Administración Pública es textualmente definida por Alejandro Carrillo Castro, citado por Galindo Camacho (2003, pág. 6) como: "...el sistema dinámico-integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada"

### 2.3.3 Política vs. Administración Pública

Según lo expresa Galindo Camacho (2003, pág. 16) hay una relación muy estrecha entre la política y la administración pública, la primera proporciona los principios y reglas fundamentales para la realización de las actividades de la segunda.

Pero que pasa en la realidad mexicana, al hablarnos de política: la mayoría de la población suele mal interpretar su significado, porque la relacionamos con actos de corrupción y desinterés hacia la satisfacción de las necesidades del pueblo, una satisfacción esperada porque fueron promesas de campaña de los que se hacen llamar políticos y nada tienen de ello.

Entonces se debe considerar como buena política, aquella que se preocupa por crear conciencia y realizar las obras que a la mayoría le benefician, quizás a costa del beneficio individual, y no que ahora los que ejercen la política buscan su beneficio personal antes del colectivo.



#### 2.3.4 Político vs. Administrador Público

La diferencia entre estos dos conceptos según Galindo Camacho (2003, pág. 10) consiste en que: “El Administrador Público es la persona que lleva a cabo los proyectos, programas, planes y esquemas señalados por el Político, ... la ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la ciencia de la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad.”

“Un elemento del Poder Ejecutivo en México combina la esencia de político y de administrador público, con la finalidad de no disputar el poder.”

Y un Político, según el prestigioso jurista mexicano Jesús Reyes Heróles, citado por Galindo Camacho (2003, pág. 9) sería:

... quien explica a las colectividades cómo, cuándo y en qué forma satisfacer sus necesidades, como sortear peligros y acechanzas, como adoptar medidas que pueden ser contraproducentes a lo que con ella se busca. La profesión de político es la sensibilidad para pulsar lo que una colectividad quiere y que uno quiere; para armonizar intereses total y fragmentariamente contrapuestos, cuando las consecuencias de un choque se pueden traducir en perturbación, trastorno, retroceso; es el político profesional al quien con la cabeza y el carácter ayuda a las colectividades a moldear las duras y resistentes realidades. Por ser así, es lo que la existencia de una clase política es factor decisivo para la estabilidad y el progreso de los pueblos. (El subrayado es propio)

#### 2.3.5 La intervención del Estado y la afectación de la libertad de los Gobernados

##### *2.3.5.1. Administración y libertad*

Entre la libertad existente en la sociedad y la que permite el Estado existe una correlación, pero no absoluta.



Como la vida humana es libertad -dice González Pérez (2006, pág. XXXVI), "toda sociedad en la medida en que lo es, en que está sometida a normas sociales, tiene un margen considerable. Un campo de concentración no lo tiene, pero no es una sociedad; cuando se consideran las diversas formas políticas, nada es más importante que ver en qué medida dejan subsistir la existencia de una sociedad o la reducen a una versión mitigada del campo de concentración; y adviértase que esto no depende sólo de los caracteres del sistema político, sino muy principalmente de los de la sociedad a que se aplica." (El subrayado es propio)

"... de una época en que sólo se concebía la limitación de la libertad por razones de seguridad y salubridad pública, hemos llegado a una en que no existe esfera o realidad social que escape a la limitación por los motivos más diversos. Cualquier finalidad pública puede justificar un atentado a la libertad del hombre, a través de las diversas funciones administrativas."

Jordana de Pozas, jurista español especialista en el derecho administrativo, se pregunta ¿no quedará un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la administración? Y se contesta: "Sí, ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que la conciencia y al hogar y que la conciencia esté acuciada por la propaganda y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio y al lecho."

Frases que hacen reflexionar de lo que implica la sujeción a un gobierno y lo importante de la defensa de la libertad, defensa que se ha movido en planos distintos: 1) la lucha por reducir la intervención a sus justos límites; 2) la lucha porque la intervención se ajuste a principios de justicia y equidad, que la hagan más llevadera y 3) la lucha por la instauración de un sistema de garantías que haga efectiva la sumisión a aquellos principios.



### 2.3.5.2 *El crecimiento de la actividad administrativa*

Cuando crece la actividad administrativa se provoca que la administración pública utilice sus funciones de provisión de medios y/o de realización de fines limitando la libertad o afectando el patrimonio de los particulares (GONZÁLEZ PÉREZ, 2006, págs. 1-13)

A medida que se asumen fines, convirtiendo lo que antes eran actividades privadas en públicas se requiere de mayor número de elementos personales, reales y económicos para la realización de aquellos.

... en la medida en que la intervención administrativa crea nuevos puestos públicos, se provoca la suspensión o no creación de puestos en la empresa privada., aunque no en la misma proporción. Pues mientras que la empresa privada utiliza sólo el personal estrictamente indispensable en la administración pública, crea un lujoso cuadro de personas para realizar el mismo fin. Esta conversión, crea oportunidades en el corto plazo, pero limita las características y la libertad del hombre emprendedor y creativo, que puede incentivar el desarrollo del país más rápido que desde la administración pública.

La administración pública necesita más cosas, inclusive las consigue por expropiación forzosa atentando contra el patrimonio del administrado.

Aumenta la presión fiscal para poder cubrir las mayores necesidades de personas y bienes.

Para aminorar tal presión, las administraciones modernas no saben ya que figuras crear o qué procedimientos cambiar para mejorar la recaudación.

Por lo que respecta a las funciones de realización de fines, se presenta cuando las entidades públicas ante los fines de interés general, realizan actividades que limitan la actividad privada, claro ejemplo es la policía, cuando llega el momento en que se reconoce que ya no es sólo el orden público la finalidad de



esta función sino que puede llegar a limitarse por cualquier interés general legitimizado por la ley.

Otra actividad realizada por intervención administrativa es la prestación de servicios públicos, pretendiendo que la satisfacción de necesidades realizadas por los particulares en régimen de derecho común se realice por entidades públicas de derecho administrativo o incluso de derecho común.

Ejemplos de este tipo de actuación administrativa en México fue la nacionalización de la energía eléctrica con El Presidente Gustavo Díaz Ordaz y de la banca por el Presidente José López Portillo que posteriormente fue reprivatizada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En el transcurso de ya varios años incluso décadas, México ha procurado cambios buscando el adecuado que lo acerque a la modernidad del mundo globalizado y en esa búsqueda ha tenido varios tropiezos que le han hecho retroceder en el progreso.

### 2.3.6 La modernización pública

La modernización pública como política a través de los años, (GALINDO CAMACHO, 2003, págs. 197-199) se ha referido al "esfuerzo razonado para dotar a la administración pública de todos los elementos indispensables para que ésta pueda realizarse de la manera más efectiva, como la acción del Estado en beneficio de su población, es decir, de sus administrados."

"...para lograr la optimización de la acción del Estado convertida en Administración Pública, se requiere principalmente del elemento jurídico eficiente. Leyes que evolucionen tan pronto como lo hace la sociedad. (El subrayado es propio)





La modernización de la administración paraestatal, donde se encuentra enclavado el IMSS, se ha intentado pero con pocos resultados, porque se han visto afectados con la ideología del gobierno en turno.

La verdadera modernización podrá alcanzarse:

cuando los administradores cumplan en plenitud con sus funciones en beneficio de los administrados, para que todo esfuerzo se lleve a cabo en beneficio de éstos y se utilice la ciencia y la tecnología para servir al gobernado y no solamente causarle problemas o molestias, cuando el costo de la administración pública sea menor, y se utilicen los recursos de la administración de manera óptima, para que se manejen con plena honestidad y transparencia, y cuando al realizar la administración pública sus titulares y demás funcionarios solo piensen en servir y no en servirse de la administración.

México aún no obtiene los resultados óptimos que se quisieran.

El cambio de administración paraestatal a la desconcentración, sería una opción que disminuiría gastos y molestias, (Galindo Camacho,2003).

## **2.4 El Estado mexicano, su organización y potestad**

### **2.4.1 Concepto y elementos**

El Estado como lo define (FERNÁNDEZ RUIZ J. , 2006, pág. 19), es el “ sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y aun poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”



Ahora bien, si revisamos esta definición para aplicarla a México, sus elementos o partes las encontramos reguladas, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El conjunto humano de los Mexicanos en el artículo 30; el Territorio de México en el Artículo 27; su forma de gobierno en los Artículo 39 y 40, que establecen que por voluntad del pueblo mexicano, México se constituye como una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental; el ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

Dividiéndose el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (así lo marca el Artículo 49 de nuestra Carta magna), siendo estas divisiones de poder aplicables en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

## 2.4.2 Facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión

### *2.4.2.1. El Poder Legislativo*

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General o Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, encargándose como órgano de expedir resoluciones que normarán al país con el carácter de Ley o Decreto.

El congreso contará para realizar su actividad legislativa con las facultades, entre otras, de (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917, Artículo 50, 70 y 73): imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; dar las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para



aprobar estos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de la información financiera, ... a fin de garantizar su amornización a nivel nacional.

Podrá también expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios

En sí expedirá todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la constitución a los Poderes de la Unión.

Por la importancia que en materia fiscal tienen las facultades exclusivas de las Cámaras, la Cámara de Diputados tiene exclusividad para, según el Artículo 74 Constitucional: coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de fiscalización superior de la Federación, en los términos en que disponga la Ley de la materia; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen y su discusión, y en su caso modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

La Constitución también le otorga las facultades de: declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del Artículo 111 de la Constitución Federal; revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los



programas; evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y le podrá requerir que le informe acerca la evolución de sus trabajos; y las demás que le confiera la Constitución Federal.

En cuanto a la Cámara de Senadores, tendrá entre otras facultades exclusivas las de: erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del Artículo 110 Constitucional.

#### *2.4.3.2. El Poder Ejecutivo*

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, según el artículo 80 Constitucional, se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se encarga de las funciones de la Administración Pública Federal establecidas en el Artículo 89, citando por la importancia en materia fiscal del mismo ordenamiento la de: promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho,... y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

#### *2.4.3.3. El Poder Judicial*

En cuanto al Supremo Poder Judicial de la Federación, éste es el encargado de impartir la justicia y se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, quedando la administración, vigilancia y disciplina de este Poder, con excepción de la Suprema Corte de la Nación, en el Consejo de la Judicatura Federal como órgano con independencia técnica, de gestión y para



emitir sus resoluciones (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917 Artículo 94 y 100)

## **2.5 El Estado persona jurídica de Derecho Público**

El Estado es la persona jurídica de Derecho Público que queda sujeto a las disposiciones del Derecho Administrativo definido éste (FERNÁNDEZ RUIZ J. , 2006, págs. 160-161) como:

...el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura , organización y funcionamiento de las diversas áreas de la Administración Pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás insituciones del Estado y con los particulares.

## **2.6 México como Estado o Nación y el desarrollo nacional**

### **2.6.1 El desarrollo nacional**

Al Estado corresponde dirigir, según el artículo 28 de nuestra Constitución, el desarrollo nacional para garantizar que sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático. Para lograr esta tarea, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, fomentando y regulando las actividades que demande el interés general en el marco de libertad que nos otorga la Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Y la equidad social y productividad serán los criterios bajo los cuales el Estado apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.



Entonces el Estado con el fin de cumplir la importantísima función de promover el desarrollo nacional (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917) según el artículo 26, organizará un sistema de planeación democrática...los fines del proyecto nacional determinarán los objetivos de la planeación...habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con lo anterior, el Ejecutivo establecerá los procedimientos para la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación; asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación, y las bases de coordinación con los tres niveles de gobierno para su elaboración y ejecución.

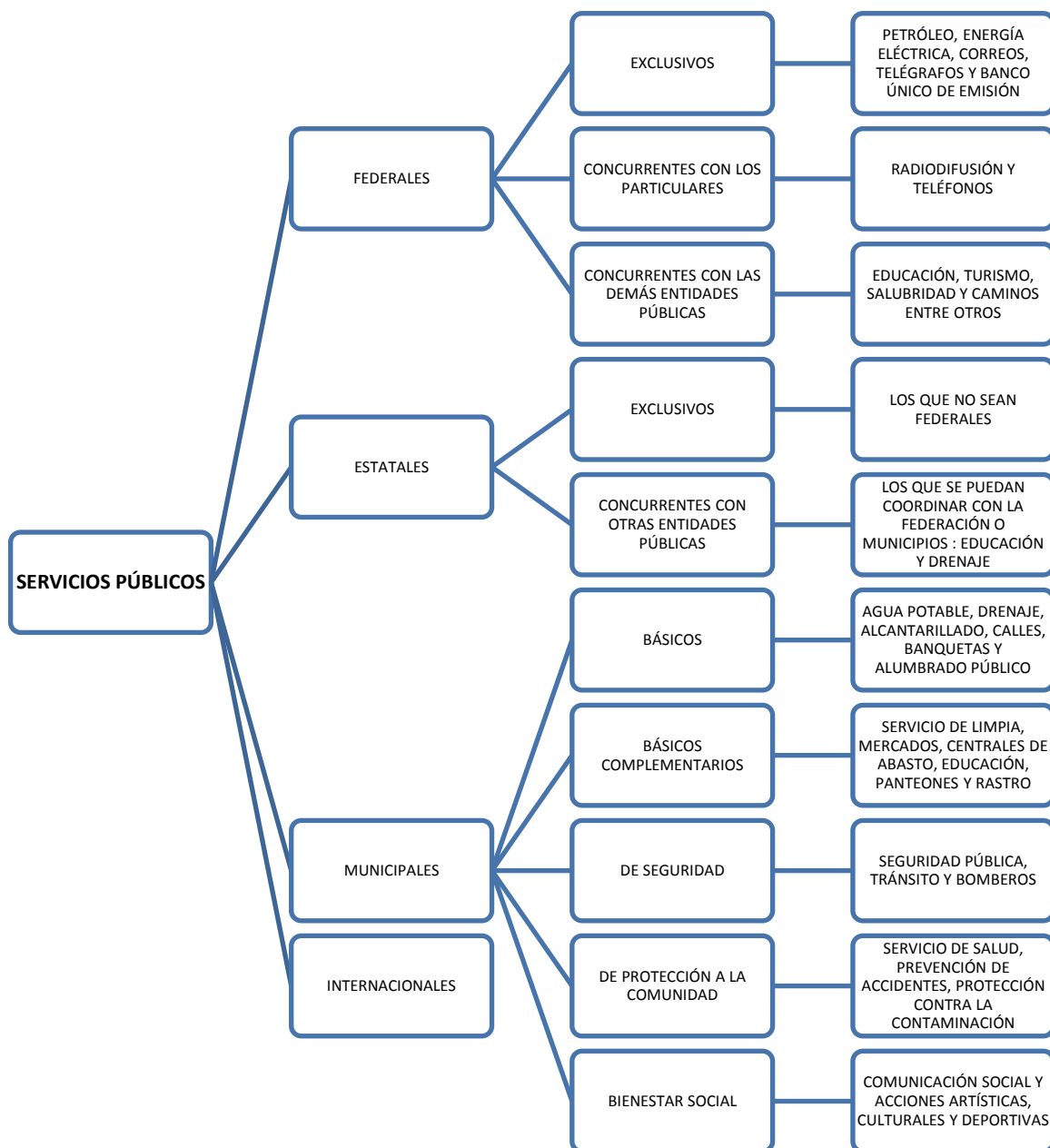
#### *2.6.1.1 Los servicios públicos en el sistema jurídico mexicano*

El bienestar colectivo lo procura alcanzar el Estado mediante la prestación de ciertos servicios públicos como el de salud, educación etc. El alcance y calidad en el otorgamiento de esos servicios públicos, contribuyen a alcanzar el desarrollo nacional.

En la Constitución Política Federal se encuentran clasificados los servicios públicos de acuerdo al orden de gobierno que los puede otorgar; así el artículo 73, establece los servicios públicos a cargo de la Federación; en el 115, a los municipios; en el 116 a las entidades federativas; en el 122, al distrito Federal y en el 124 se señalan las facultades que faltaran.



Ilustración 1 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (FUENTE: CPEUM Y AL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN)





La clasificación de la Ilustración 1, no distingue entre servicio público, trabajo público, obra pública o función pública y resultaría necesaria esta distinción para dar mayor seguridad jurídica a los participantes. Las obras públicas confundidas son el alcantarillado, las calles, los parques y jardines; por lo que respecta a funciones públicas indebidamente consideradas como servicios públicos son la de seguridad pública y el tránsito.

La clasificación existe no así una definición textual; luego entonces, tomando la definición propuesta por Jorge Fernández Ruiz, citado por Yanome Yesaki (2006, pág. 698), servicio público será:

...toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultado para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

La función pública conceptuada por YANOME YESAKI (2006) es la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés permanente, general o colectivo, por parte de órganos delimitados jurídicamente y sus agentes que gozan del poder de autoridad en su actuación. Y podrá ser administrativa, legislativa y judicial, de las cuales solamente la primera tiene a cargo la prestación de servicios públicos, según lo establece la Constitución Política del país.

Resulta conveniente diferenciar lo que es un servicio público de un trabajo u obra pública. El segundo se requiere para realizar una obra pública que permitirá prestar un servicio público; es decir, la obra pública es la base de los servicios públicos, pues se necesita una infraestructura que permita prestarlo.

Cuando a la Federación le corresponde la prestación de servicios públicos de manera exclusiva, el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que regulen jurídicamente en materia de energía eléctrica, petróleo, hidrocarburos, etc. y serán prestados por organismos descentralizados del Poder ejecutivo Federal.





Por las diferentes interpretaciones del tema, la CPEUM requiere reformarse para que exista armonía entre la doctrina y la legislación, ayudando a que la práctica jurídica resulte más adecuada y no se incurra en problemas de concesionar funciones públicas que son indelegables como la seguridad pública y el tránsito. (YANOME YESAKI, 2006)

#### *2.6.1.2 El Interés Público*

El concepto no está determinado en nuestra legislación y se le reconoce que cualquier actividad realizada por la Administración Pública es de interés público, no siendo completamente cierto ya que también lleva a cabo actividades de interés privado.

Este concepto permite la interpretación y decisión a la autoridad administrativa, pero cuando esta decisión se convierte en abuso del concepto debe hacerse algo al respecto; requiere de la fijación de límites o definir parámetros para que la autoridad los deba seguir y este concepto se aplique realmente en la búsqueda de la protección del interés general o común de los gobernados.

Jurisprudencia. Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito I. 4º A. J/56 (SJF:9ª. Época. T XXV, Junio de 2007, p.986)

### 2.6.2 La Administración Pública Federal

#### *2.6.2.1 Su Organización*

Para cumplir con su función de Estado, México se organiza como lo marca el artículo 90 (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917) en una Administración Pública Federal caracterizada por ser: "... centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, que se encargará de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las



bases generales de creación de las Entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

El Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y a su vez cada una de ellas se subdivide según lo muestra la Tabla 1.

**Tabla 1 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

<b>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b> Publicada el 29 de diciembre de 1976 Última reforma el 17 de junio de 2009	
<b>CENTRALIZADA</b> <b>El poder reside en el Presidente de la República, para nombrar, mandar, vigilar, disciplinar, revisar y resolver conflictos entre otros</b>	<b>PARAESTATAL</b> <b>Cuentan con organización y patrimonio propio</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Presidencia de la República (Unidades de asesoría, apoyo técnico de coordinación necesarias)</li> <li>▪ 18 Secretarías de Estado</li> <li>▪ Los Departamentos Administrativos</li> <li>▪ La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los organismos descentralizados por región, por colaboración o por servicio.</li> <li>• Las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas</li> <li>• Los fideicomisos</li> </ul>
Fuente: Construcción propia	

Tanto las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada como las paraestatales, deberán conducir sus actividades en forma programada con base en las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establecido por el Ejecutivo. (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1976,| artículo 9º)



### 2.6.2.2 Actividad Planificadora

La planeación es indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines establecidos en el Artículo 25 Constitucional, y esta función la deberá de llevar a cabo basada en los principios que marca el Artículo 2o. de la Ley de Planeación (1976):

- I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

La participación de los Poderes de la Unión es obligatoria y se contemplan responsabilidades para los servidores públicos que contravengan las disposiciones de esta Ley.

Luego entonces los integrantes de la Administración Pública atenderán las disposiciones de la Ley de Planeación que tiene por objeto, según el Artículo 1º de la misma, establecer: las normas y principios para la formulación del PND; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); las bases de coordinación de las actividades de planeación entre Federación y Entidades Federativas; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diferentes grupos sociales a través de sus representantes en la elaboración del Plan y programas y las bases para que los particulares puedan contribuir a alcanzar esos objetivos.



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) conjuntará todas las inquietudes de los grupos sociales con los planes y programas de las entidades públicas para elaborar el tan importante PND.

### *2.6.2.3 Prerrogativas y Restricciones*

La Administración Pública Federal cuenta actualmente con las siguientes prerrogativas o privilegios, entre otras: a) expedir reglamentos, facultad que tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo; b) Formular declaraciones con efectos jurídicos directos y ejecutarlas gracias a la facultad de autotutela; c) celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes en aras del interés público; d) utilizar la fuerza pública si es necesario para el cumplimiento de sus resoluciones; e) imponer sanciones a los administrativos; f) y dentro del Derecho común, son ejemplos la de: expropiar, requisar o dictar reglamentos de policía.

Así también la Administración Pública actuará acatando las restricciones siguientes: a) reducir su actuación a lo que la ley le autoriza hacer, aplicando el principio de legalidad, todo acto o procedimiento de la administración debe estar previsto en ordenamiento jurídico aplicable, es decir sus órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente. Con esta restricción se está protegiendo a los particulares de las arbitrariedades que pudieran cometer los funcionarios públicos en cumplimiento de sus facultades.

La Actuación de la Administración pública deberá también, sujetarse a procedimientos formales precisos para garantizar la legalidad, su imparcialidad y la igualdad en el trato a los administrados; controlar su actuación mediante el tribunal contencioso-administrativo o por medio de los órganos judiciales ordinarios cuando se someta al derecho ordinario.



Adicionalmente se sujetará a estas restricciones muy importantes, la de ser sujeto del control presupuestal por parte del poder legislativo, mediante la aprobación del presupuesto de gastos y la de aceptar el control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la Cuenta Pública, sin perjuicio del autocontrol por medio de la Secretaría de la Función Pública.

#### *2.6.2.4 Normatividad que regula la actuación*

##### **a. Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

Establece las disposiciones de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

También se aplicará a los organismos descentralizados respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Pero no será aplicable en materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En materia fiscal sólo en lo que se refiere a las contribuciones y los accesorios que deriven de ellas.

Publicada DOF el 4 de Agosto de 1994. Última reforma con fecha del 20 d Mayo de 2000.

##### **b. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

Rige los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles para lo que no contravenga esta Ley.

Publicada DOF el 1º de Diciembre de 2005. Última Reforma de fecha 28 de Enero de 2011.



**c. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento**

Tienen por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal.

En cuanto a las entidades del sector paraestatal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como principios los de la presente Ley.

Publicadas DOF el 10 de Abril de 2003 y 2 de Abril de 2004, respectivamente. Última reforma de fecha 9 de Enero de 2006 y 6 de Septiembre de 2007, respectivamente.

*2.6.2.5 Normatividad de la función presupuestaria*

**a. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Esta Ley es de suma importancia en la Administración Pública, porque tiene el carácter de orden público y reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones que emitan la SHCP y la Función Pública, para aplicar correctamente lo dispuesto en esta Ley y el Reglamento.

Dichas disposiciones serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 5º explica la autonomía presupuestaria a que se refiere la Constitución y en su inciso II dispone que en caso de las Entidades Paraestatales dicha autonomía se dará conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación y consistirá en:



- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley... Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;
- d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
- e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos...tratando de cumplir con los objetivos y programas nacionales.
- f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en los Títulos Sexto y Séptimo de esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

Tratándose de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, estos se elaborarán según lo establece el artículo 16, con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

- I. Las líneas generales de política económica;
- II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;
- III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y
- IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.



Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Cuando se refiera a iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, se deberán exponer los costos fiscales futuros.

Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006 Última Reforma DOF 31-12-2008

**b. Ley General de Deuda Pública**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la aplicación de esta Ley, con la finalidad de normar la deuda pública constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de: el Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las otras entidades mencionadas.

Publicada el 31 de Diciembre de 1976. Última Reforma de fecha 21 de Diciembre de 1995.





#### *2.6.2.6 Normatividad para la Transparencia*

##### **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Con esta ley se pretende garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace.

Cómo órgano de la Administración Pública Federal fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que se encarga de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Esta ley contempla también, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y sanciones a los mismos cuando incumplan con las obligaciones establecidas en esta Ley.

Publicada el 11 de Junio de 2002. Última Reforma de fecha 5 de Julio de 2010.

## **2.7 El Organismo Descentralizado de Servicio**

El Servicio Público de la Seguridad Social se presta por varios Organismos Descentralizados de Servicios, descritos según SÁNCHEZ ACEVES (2007, pág. 4) como una entidad paraestatal que la doctrina considera así: "... las entidades paraestatales vienen a realizar funciones "paralelas" al Estado ...de



donde proviene el término de “paraestatal”, que todavía se encuentra, como un resabio histórico, en el artículo 90 constitucional.” Siendo una entidad paraestatal sinónimo de organismo descentralizado.

Ahora bien, la definición de organismo descentralizado se localiza en el artículo 45 (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1976): "Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) hace su parte definiendo en el artículo 14, a los organismos descentralizados como: "Las personas jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Para complementar la definición legal de los párrafos anteriores, se cita el tercer párrafo de la definición de organismos descentralizados (DE PINA VARA, 2008, pág. 391) que aclara un poco más el funcionamiento del proceso legal y de control:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo Federal (artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

### 2.7.1 Creación y extinción de un Organismo Descentralizado



La creación de un organismo descentralizado se da por Ley o por Decreto y se deberá atender para este fin, el artículo 15. Tratándose de su extinción, se atenderá el artículo 16, ambos artículos de La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Para la creación se requerirá que La Ley o Decreto contenga los siguientes elementos, entre otros: Denominación; domicilio; objeto; integración del patrimonio; integración de sus Órganos de Gobierno y delimitación de sus facultades; así como el señalamiento del Órgano de Vigilancia y sus facultades.

Y para la extinción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuenta con la facultad de proponer la disolución, liquidación o extinción de un organismo creado por el Ejecutivo, si aquél ya cumplió los fines u objeto para el que fue creado o su funcionamiento no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Asimismo la SHCP podrá proponer una fusión cuando la actividad combinada que se obtenga, redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Este mismo ordenamiento establece respectivamente en sus artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, y 23, las competencias en la administración de los organismos descentralizados, la integración del Órgano de Gobierno; Designación del Director General y sus facultades; así como las reglas para el acreditamiento de su personalidad.

### 2.7.2 La descentralización por servicios

Con la estructura de un organismo descentralizado por servicios, el Instituto Mexicano del Seguro Social fue constituido para cumplir con el fin de otorgar



Seguridad Social en nuestro país y apoyar al Estado con este tan importante servicio de carácter público.

La descentralización por servicios (GALINDO CAMACHO, 2003, págs. 268-269) se caracteriza por ser la forma de descentralización administrativa más genuina que auxilia al Estado en la prestación de un servicio público. Estos organismos cuentan con las características de: ser creados por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal; tener patrimonio propio, autonomía orgánica, autonomía técnica y un régimen jurídico que las rige; contar con órganos de dirección, administración y representación; asignárseles un nombre propio, domicilio, ámbito de competencia, estructura administrativa interna; cumplir con un objeto, finalidad y un régimen fiscal al que estén sujetos.

Ejemplo típico las universidades e instituciones de educación superior y de gran importancia: el IMSS, el ISSSTE, INFONAVIT, etc.

### 2.7.3 Los Órganos de Control en un organismo descentralizado

El control de las actividades realizadas por un organismo descentralizado, se lleva a cabo según lo establecen los artículos 60 a 67 de la Ley Federal de Entidades paraestatales (1986), y resumidamente se procede de la siguiente manera.

El Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación actualmente la Secretaría de la Función Pública.



Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos.

Para el cumplimiento de las funciones citadas, el Órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos.

En cuanto a la responsabilidad del control interno se deberán seguir los siguientes lineamientos (Tabla 2) y sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; apegándose a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (denominada desde el 2003, Secretaría de la Función Pública), de la cual dependerán los titulares de dichos órganos administrativos.



Tabla 2 LA RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO EN UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

ÓRGANO DE GOBIERNO	DIRECTOR GENERAL	OTROS SERVIDORES PÚBLICOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Controlar la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas;</li><li>• Atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados; y</li><li>• Vigilar la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios;</li><li>• Tomar las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren; y</li><li>• Presentar al Órgano de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Responder dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que control de las operaciones a su cargo.</li></ul>
<b>ÁREA DE AUDITORIA Y QUEJAS</b>		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Recibir quejas, investigarlas y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno, determinarán la responsabilidad de los servidores públicos e imponer las sanciones; así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos.</li><li>• Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</li><li>• Realizar sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía.</li><li>• Examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control.</li><li>• Efectuar revisiones y auditorías, vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables.</li><li>• Presentar al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.</li></ul>		
FUENTE: Creación propia con información de la Ley Federal de Entidades Paraestatales		



La Coordinadora de Sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (desde el 2003 se denomina Secretaría de la Función Pública) podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

Y en aquellos casos en los que el Órgano de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la Coordinadora de Sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta Ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

## **2.8 La Seguridad Social en México**

### 2.8.1 Sus indicios en nuestro país



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y la Comisión Legislativa en Seguridad Social (2006) narra como fueron dándose los primeros indicios de la seguridad social en México:

En el país, los antecedentes más cercanos de la seguridad social son la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México que se expidió en 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León de 1906 en las que “se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores”.

Posteriormente, México fue pionero en materia social, mencionando constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía muy incipiente internacionalmente. Estos compromisos los recoge en los artículos 3º, 73 y 123 de la Constitución de 1917.

Hablando de la seguridad social los resultados llegaron lentamente:

...ya que en un principio, los empleados públicos eran los únicos que contaban con pensiones y hasta 1922 éstas fueron manejadas por la Secretaría de Hacienda. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Esta Ley, que fue reemplazada en 1946 por la Ley de Retiros, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. Sin embargo, la gran faltante en estas Leyes era la cobertura de la atención médica y las medicinas.

Aunque en 1929 se plasmó en el artículo 123 de la Constitución la necesidad de una Ley del Seguro Social (agregando el seguro de enfermedades a los seguros mencionados originalmente), fue hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito en el sexenio cardenista. Con esta Ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se convierte en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social.

## 2.8.2 Los Organismos encargados de la Seguridad Social

En nuestro país, los servicios de seguridad social se proporcionan por organismos descentralizados de seguridad social, con carácter nacional unos y otros con carácter estatal o municipal. ( Art. 3 LSS 1995)





Dentro de los primeros se encuentran: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y cubriendo segmentos específicos de trabajadores como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

Existiendo también aunque en esquema de pensiones particulares: Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC) recién extinto, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunas universidades.

Por lo que respecta a los gobiernos estatales y municipales establecen convenios con el ISSSTE o bien, cuentan con su propio instituto de seguridad social para la administración de las pensiones y jubilaciones; como ejemplo de ello en Michoacán se utiliza a la Dirección de Pensiones, regulada por la Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Michoacán (POE del 8 de mayo de 1980), aplicándose para los funcionarios, empleados, trabajadores y maestros al servicio del Estado.



## **CAPÍTULO III El Instituto base de la Seguridad Social: El IMSS**

### **3.1 El IMSS: sus características generales**

Dos calidades (MORENO PADILLA, 2003, pág. 62) identifican al IMSS: la primera como organismo descentralizado por servicios, permitiéndole organizar y administrar el servicio público de seguridad social; y la segunda como organismo fiscal autónomo con facultades para determinar, cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales por aportaciones de seguridad social. Ambas cualidades se analizarán para el conocimiento y comprensión de las implicaciones fiscales de la actuación del Instituto.

Una tercera calidad del Instituto se menciona por otros autores y coincidimos en que esta calidad como patrón es fundamental para complementar el análisis de la administración financiera y sus efectos en la recaudación.

#### **3.1.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social**

##### *3.1.1.1 Su Definición y misión*

Así resume Moreno Padilla (2003) la disposición legal que define al IMSS:

Enmarcados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley del Seguro Social (LSS 1995) se reconoce al IMSS como el instrumento básico de la seguridad social, un servicio público nacional; que la organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en esta Ley están a su cargo, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado; el cual cuenta también con el carácter de organismo fiscal autónomo.

Y su Misión como se plasma en la página oficial en internet [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx):

“El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un mandato legal derivado del Artículo 123 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su misión es ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias. Es decir: El aumento en la cobertura de la población se persigue como un mandato constitucional, con un sentido social.”



### 3.1.1.2 Sus Antecedentes Históricos

El conocimiento de los Antecedentes históricos del IMSS detallados en el Manual de organización del propio Instituto, aporta datos muy importantes permitiendo entender la problemática fiscal de este organismo (CONSEJO TÉCNICO, IMSS, 2010):

El 19 de enero de 1943 nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. De inmediato su Consejo Técnico comenzó a trabajar...

... En un principio el Seguro Social protegía sólo al trabajador, posteriormente como un avance en relación con otras instituciones extranjeras, a partir de 1949, los beneficios se extendieron a los familiares, excepto en la atención necesaria por contingencias laborales.

El Seguro Social fue acreditándose. Hubo que responder de inmediato a la demanda de atención, incluso contratar servicios de particulares. Fue necesario, apresurar la construcción de clínicas y hospitales propios.

...

Conforme el IMSS extendía su sistema en busca de un sólido concepto integral de seguridad social.

Desde su creación, el IMSS va cobrando creciente prestigio nacional e internacional en lo médico...

Con la ley de 1973, el IMSS da un gran paso al incluir en sus prestaciones el ramo del seguro de guarderías para hijos de aseguradas...

En 1979 el Gobierno de la República le encomendó al Instituto una misión de gran trascendencia: ofrecer atención médica a los grupos más desprotegidos de la población. Se creó entonces el Programa IMSS-Coplamar, posteriormente denominado IMSS-Solidaridad, que hoy en día opera en diecisiete estados del país. El Programa recibió un renovado impulso a partir del año 2002 y se le denominó como "IMSS-Oportunidades".

...

Con el fin de fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas, en 1995 surge la nueva Ley del Seguro Social.

Entre las innovaciones..., está la creación de las cuentas individuales para el retiro de los trabajadores. Su manejo se encomienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

También se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados, que laboran por su cuenta, disfrutar junto con su familia, de la atención médica integral del IMSS.

La nueva Ley extendió el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas...

Dentro del proceso, para consolidar lo logrado,



... el Poder Legislativo aprobó sus reformas y adiciones publicadas... (en el período del 16 de enero de 1996 al 9 de julio de 2009), con el fin de permitir al Instituto reforzar sus atribuciones internas en los aspectos fiscales, financieros, administrativos, procedimentales, de modernización tecnológica, presupuestaria y de administración de recursos humanos.

En concordancia con lo señalado, ... con fecha 18 de septiembre de 2006, se publicó en el... (DOF), el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene como principales características redistribuir las facultades conferidas a los Órganos Normativos a efecto de ... que tengan la base legal para el ejercicio de sus atribuciones.

...

Las modificaciones jurídicas y reglamentarias señaladas han impactado la estructura orgánica básica y no básica del Instituto y sus unidades administrativas en sus diferentes ámbitos de aplicación y funcionamiento, por lo que han quedado documentadas en los Manuales de Organización de cada uno de los Órganos Normativos y de Operación Administrativa Desconcentrada, así como, en el presente Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

### *3.1.1.3 Sus Antecedentes Financieros*

México abre su economía al exterior a partir de su ingreso al GATT en el año 1986 y desde que la economía se desarrolla bajo este modelo, no ha podido mantener el crecimiento sostenido que lo caracterizó hasta la década de los 70's. Agudizándose la situación del decrecimiento del PIB con las crisis de 1982 y 1994 que fueron momento de profunda inestabilidad política, económica y social.

Los comportamientos que se dieron en la economía nacional se reflejaron también en la situación financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social porque el impacto en el empleo y el salario son los factores determinantes de la cantidad y desarrollo de las aportaciones a la seguridad social.

### *3.1.1.3 Su Marco jurídico*

En opinión de Moreno Padilla (2003, pág. XIII) la reglamentación existente soporta a las instituciones de seguridad social, hablando de IMSS, ISSSTE, ... formando un cuerpo autónomo y técnico que puede ser denominado independiente a las normas tributarias de la Hacienda Pública; así también, este



autor considera justificado por la trascendencia que estas normas tienen y tendrán en las finanzas públicas del país, que los ordenamientos reguladores de la seguridad social en México, se integren como un cuerpo autónomo del derecho, denominándolo: "Derecho Fiscal de la Seguridad Social"

Los ordenamientos reguladores del IMSS los encontramos listados en el Manual de Organización (CONSEJO TÉCNICO, IMSS, 2010) como respuesta a las adecuaciones orgánico-funcionales realizadas por la revisión de trámites y funciones, así como las modificaciones a las estructuras orgánicas del Instituto. Cabe mencionar que éste, abroga y sustituye al aprobado por el Consejo Técnico en el Acuerdo 361/96 del 25 de septiembre de 1996.

Estos ordenamientos pueden ser leyes, decretos, reglamentos, códigos, instructivos, acuerdos o políticas que si los clasificamos por la naturaleza jurídica de las funciones que realiza el IMSS nos resalta más su importancia (Ver Tabla 3)

#### *3.1.1.4 Organismo exento de impuestos*

El IMSS, sus dependencias y servicios, no serán sujetos de contribuciones federales, estatales y municipales. Únicamente estarán sujetos a los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas, limpia y agua potable de que dispongan. En cuestión federal, si pagarán los derechos correspondientes a la prestación de servicios públicos. (Art. 254 LSS 1995)



**Tabla 3 ORDENAMIENTOS REGULADORES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO	COMO PATRÓN
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Seguro Social (LSS)	- Ley General de Salud y sus Reglamentos.
- Código Fiscal de la Federación y su Reglamento	- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Código Penal Federal	- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Reglamento Interior del IMSS.	- Ley del INFONAVIT
- Reglamento de Prestaciones Médicas.	- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Reglamento del Recurso de Inconformidad.	- Código Civil Federal.
- Reglamento de la LSS en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.	- Código de Comercio.
- Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el IMSS.	- Código Federal de Procedimientos Civiles.
	- Código Federal de Procedimientos Penales.
	- Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el IMSS y el SNTSS
<b>CÓMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO</b>	
Las Leyes, reglamentos, Códigos entre otros, que como parte de la Administración Pública lo regulen (ya detallados en el Capítulo II)	
FUENTE: Construcción Propia con información del Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social DOF del 21 de diciembre de 2010.	

### 3.1.1.5 Solvencia e inembargabilidad del Patrimonio del IMSS

El Instituto se considerará solvente y no estará obligado a constituir ningún tipo de depósitos o fianzas para garantizar, inclusive tratándose de juicio de amparo. (Art. 255 LSS 1995)

Los bienes que utilice para la prestación del servicio de la seguridad social, serán inembargables (art. 255 LSS 1995)



### *3.1.1.6 Aplicación estricta de las disposiciones de la Ley del Seguro Social y su supletoriedad*

Como lo establece el artículo 9º de la LSS (1995), las disposiciones que impongan cargas a los particulares, las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Considerando que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa. A falta de norma expresa se aplicara de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo, el Código Fiscal de la Federación o el derecho común en este orden, cuando su naturaleza no sea contraria al régimen de seguridad social establecido en esta Ley.

### *3.1.1.7 Las acciones del Instituto para cumplir con la función de otorgar el servicio público de la seguridad social*

El IMSS, para prestar el servicio público de seguridad social, administra las aportaciones de seguridad social (Sujeto Activo de la relación tributaria) y para ello deberá ejecutar según la Ley del Seguro Social y las demás leyes y reglamentos que le son aplicables, diversas acciones que pueden encuadrarse dentro de los procesos de: a) afiliación de los patrones y demás sujetos obligados (sujetos pasivos de la relación tributaria); b) recaudación de las aportaciones de seguridad social (Cuotas tripartitas –COP"s) y sus accesorios; c) fiscalización a los sujetos pasivos para evitar el incumplimiento de sus obligaciones; y d) afectación de las COP"s

### *3.1.1.8 La naturaleza jurídica de las Aportaciones de Seguridad social*

El Instituto Mexicano del Seguro Social sustituye a las empresas en el cumplimiento de la obligación laboral contenida en la fracción XIV, del artículo 123, constitucional, indemnizando a los trabajadores que hubieren sufrido un accidente o enfermedad de trabajo, a cambio de que éstas entreguen al Instituto una contraprestación que se le llama cuotas-obrero patronales y para fines fiscales aportaciones de seguridad social.



SÁNCHEZ ACEVES (2007, pág. 6), cita a Francisco de la Garza quien opina sobre las actividades realizadas por el IMSS, que el patrón debe pagar las cuotas obrero patronales con carácter obligatorio aunque no reúnan los requisitos de las contribuciones que son obligatorias para cubrir el gasto público, como lo establece la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución.

Pagándose estas cuotas por una actividad que “no es de Estado”, pero tampoco “es privada” generando para este autor “contribuciones parafiscales” y si se aceptara su doctrina, tendríamos dos tipos de contribuciones: las tributarias o fiscales, y las parafiscales.

Estas últimas las define Adolfo Carretero Pérez citado por Moreno Padilla (2003, pág. 44) como: "las prestaciones pecuniarias exigibles por la Administración (Estatal o autónoma) o por funcionarios públicos o asimilados, como contraprestación de un servicio, la utilización del Dominio Público o el Desarrollo de una Actividad que afecte de manera personal al obligado a su pago, al sujeto pasivo"

Desde la creación del IMSS se han presentado dificultades legales para determinar la naturaleza jurídica de las cuotas del seguro social. Por su parte, Moreno Padilla (2003) describe parte de estas dificultades, basándose en lo publicado en la Revista de Difusión Fiscal editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el mes de mayo de 1975:

En un primer momento la Ley del Seguro Social, el 19 de enero de 1943, su artículo 135 estaba redactado en la siguiente forma: "El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo". Resultaba ineficaz esta disposición para el funcionamiento del régimen obligatorio y sostener los objetivos de la Institución, porque el instituto tenía forzosamente la obligación de iniciar juicios ante los Tribunales del Fuero común como cualquier particular.

Al observar esta irregularidad, el Ejecutivo, en uso de sus facultades extraordinarias que le concedió el H. congreso de la Unión el 1º de junio de 1942, reformó la disposición en cita, el 24 de noviembre de 1944, para quedar redactada en los siguientes términos: "La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter fiscal. Corresponderá al Instituto





Mexicano del Seguro social, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro social".

Veamos la opinión en materia de seguridad social, de otros autores de la doctrina.

Emilio Margáin considera a las aportaciones de seguridad social necesarias para cumplir con un servicio público y constituyen una contribución especial, según lo cita Moreno Padilla (2003, pág. 42) en la siguiente forma: "los servicios públicos particulares son aquellos que se prestan a petición de los particulares interesados. La doctrina señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos; los servicios públicos generales divisibles con el rendimiento de la contribución especial y los servicios públicos particulares divisibles con los derechos o tasas."

Esta confusión, de que si las cuotas del seguro social son contribuciones fiscales, parafiscales o especiales, concluyó por medio de la ratificación del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación (1981) de la Nueva Ley del Seguro Social (1995), en estos términos:

En cuanto a la naturaleza fiscal de las cuotas del Seguro Social durante los primeros cincuenta años del Instituto se debatió si éstas derivaban del derecho fiscal y compartían las características de las contribuciones o eran aportaciones parafiscales de naturaleza laboral. Esta discusión fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó que las aportaciones de seguridad social tenían naturaleza fiscal.

Las aportaciones de seguridad social se consideraron de carácter fiscal; pero no fue sino a partir del 21 de diciembre de 2001, fecha en que se dio la reforma a la LSS, en que los créditos de las aportaciones de seguridad social, no sólo serían de tipo especial, sino también administrados por un organismo fiscal autónomo, por la autonomía de gestión y de carácter técnico, para lograr una recaudación y administración de las contribuciones que le correspondían y



regular su proceso de administración desde cómo realizar sus presupuestos, ejercer su gasto y llevar la contabilidad de los recursos que recibía.

Con esa reforma a la Ley del Seguro Social, el IMSS consolida dentro de sus facultades, no solo la autonomía fiscal, sino también la autonomía financiera.

Actualmente la fracción II del artículo 2º del Código fiscal de la Federación, nos dice que: "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

El penúltimo párrafo del mismo artículo 2º del CFF agrega que cuando sean organismos descentralizados los que proporcionan la seguridad social, las contribuciones tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Concluyendo después de estas exposiciones, que:

- El IMSS organismo federal descentralizado, percibe contribuciones llamadas aportaciones de seguridad social por los servicios proporcionados al prestar la seguridad social con carácter nacional y éstas deberán ser protegidas por las garantías de legalidad, proporcionalidad, equidad, irretroactividad y de audiencia (arts. 14 y 16 CPEUM); y los principios de justicia y equidad: doctrinales (Arrijo Vizcaíno, 2005, págs. 207-234) y constitucionales (Arrijo Vizcaíno, 2005, págs. 245-274) que toda contribución debe respetar.
- Adicionalmente a los principios de justicia y equidad, los principios de Política Fiscal deberán ser atendidos por el IMSS como parte de la Administración Pública. Arrijo Vizcaíno (2005, pág. 275) los describe



como los que "...no pueden ser aplicados coactivamente por los órganos jurisdiccionales competentes y no influyen directa o indirectamente en la configuración de la legislación aplicable. Sin embargo, juegan un papel determinante en la generación de bienestar colectivo o social, en atención a que de su buena o mala implementación, depende, en gran medida, el que una nación pueda alcanzar ese bien tan deseado como elusivo: la prosperidad en la democracia..." (Ilustración 2)

Ilustración 2 PRINCIPIOS DE POLÍTICA FISCAL

DE POLÍTICA FISCAL

(Arrijo Vizcaíno, 2005, págs. 275-292)

- Representación Ejercida con Responsabilidad
- Disciplina fiscal
- Ampliación de la Base Tributaria
- Rendición de Cuentas

Y complementando la exposición de la naturaleza de las aportaciones de seguridad social se explica que:

- Contienen los elementos de toda contribución (Ver Tabla 4) derivada del vínculo Estado- Particular, comentando que en esta contribución en específico, sería más fuerte la voluntad del particular cuando el beneficio de su aportación se hiciera cada vez más evidente y no se tuviera tan solo que aceptar, como algo "fatal e inevitable".
- La actividad realizada por el IMSS como Sujeto Activo de la Relación Tributaria o FISCO, estará sujeta a las normas jurídicas del Derecho Fiscal cuyas fuentes formales son las que se muestran en la Ilustración 3.



Tabla 4 ELEMENTOS QUE DEFINEN A UN TRIBUTO O CONTRIBUCIÓN

EL TRIBUTO O CONTRIBUCIÓN			
<p><b>La existencia de un VEHÍCULO JURÍDICO.</b></p> <p><b>Todo tributo debe para su validez y eficacia, estar previsto en Ley expedida con anterioridad al hecho al que pretende aplicarse</b></p>	<p>El Estado es el <b>SUJETO ACTIVO</b>, llamado "fisco"2</p> <p>Porque es aquél en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer o prestar que dicha relación trae consigo.</p> <p>El fisco está representado por la SHCP, quien a actúa a través de su organismo auxiliar el Sistema de Administración Tributaria (SAT) determina, recauda y administra las contribuciones.</p>	<p>Los Particulares son los <b>SUJETOS PASIVOS</b>, porque tienen a su cargo el cumplimiento de la obligación, o el deber de dar, hacer o prestar.</p> <p>Los particulares o contribuyentes, anteriormente llamados causantes por disposición constitucional (artículo 31 fracción IV) deben contribuir sacrificando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias, al sostenimiento de los gastos públicos.</p>	<p>El <b>PAGO O CUMPLIMIENTO</b>, que es la entrega de la contribución en cantidad determinada y líquida en moneda de curso legal en el país.</p>
<p>FUENTE: Construcción propia con información de (ARRIOJA VIZCAÍNO, 2005, págs. 126-127)</p>			

Ilustración 3 LAS FUENTES DEL DERECHO FISCAL (ARRIOJA VIZCAÍNO, 2005, pág. 30)





- Resalta la inconstitucionalidad e ineficacia jurídica que conllevan las circulares o disposiciones administrativas (Acuerdos del Consejo Técnico tratándose del IMSS) cuando se utilizan para cubrir deficiencias de la ley.

Como ejemplos de este tipo de irregularidad, se listan los siguientes acuerdos donde se pretende interpretar los alcances de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos:

- **Acuerdo 1 899/82: La cuota obrera que el patrón paga no integra salario.** Se establece que en caso de que el patrón tenga que pagar la cuota obrera, no debe considerarse como integrante del salario para efectos de cotización.
- **Acuerdo 58/92: Costo de mano de obra por metro cuadrado para obra privada.** Para la determinación de las cuotas de seguridad social de los trabajadores de la construcción, debido a la rotación que existe con ellos, se ha permitido que para calcular las cuotas correspondientes se haga con relación al tipo de obra y metros cuadrados de construcción de acuerdo a cada área geográfica a que corresponda el salario mínimo, de tal suerte que en este acuerdo se establecen los costos por metro cuadrado de construcción que se tienen que pagar por concepto de cuotas de seguridad social en obra privada.
- **Acuerdo 495/93: Despensa.** Este acuerdo se da a conocer en julio de 1993, y a pesar de que hace referencia a la determinación del Salario Base de Cotización conforme al artículo vigente en dicho año, es aceptada que actualmente se aplique en referencia al Artículo 27, fracción VI, el cual establece que no integra al salario base de cotización la despensa en especie o en dinero, hasta el 40% del Salario Mínimo General diario vigente en el Distrito Federal, por lo que se entiende que si rebasa dicho límite, entonces todo el monto de despensa debe integrar. Sin embargo, con el mencionado acuerdo de Consejo Técnico, por el excedente si integrará el salario de cotización, pero no el total, en caso de ser mayor al límite citado. Se establece, además, que también se considera despensa los vales destinados para tal fin, que algunas empresas entregan a sus trabajadores.

Porque como lo menciona Arrijo Vizcaíno (2005, pág. 53) “A pesar de que las circulares van dirigidas nominalmente a unidades administrativas subordinadas, el hecho es que por la naturaleza misma de la relación jurídico-tributaria, de su contenido siempre derivan, con el carácter de



reglas de aplicación general, derechos y obligaciones para los causantes.”

Esto implica que si las circulares administrativas crean derechos y obligaciones para los contribuyentes, los funcionarios de la Administración Pública están ejerciendo facultades legislativas y reglamentarias que la Constitución solo las otorga al Poder Legislativo y al Ejecutivo respectivamente. Situación que en México no se tolera y no podrían ser fuente legal del Derecho Fiscal.

Ahora bien, el CFF (1981) en los artículos 7º y 39 fracción II se refiere a las “disposiciones administrativas de carácter general” interpretándose que si las circulares no van dirigidas a las diversas dependencias administrativas, pueden al nombrarse diferente, ser de observancia obligatoria para los contribuyentes a pesar de que no sean ley ni reglamento.

Para Arrijo Vizcaíno (2005), si se fundamenta en los artículos citados en el párrafo anterior, se está actuando de manera ingeniosa y sugiere que esta práctica se suprima por completo, porque al autorizar a los funcionarios titulares de unidades administrativas de la SHCP a expedir normas de aplicación general, solo se está desconociendo a la Constitución.

Se opone también a ello la SCJN en tesis jurisprudencial número 40. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. 5ª. Época. Tomo 17, página 113, cuya sentencia dice que: “Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los Artículos 14 y 16 Constitucionales”.



## 3.2 EL IMSS: SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Como organismo fiscal autónomo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), recaudará, administrará y en su caso determinará y liquidará las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en el art. 271 de LSS (1995)

En materia de presupuesto, gasto y su contabilidad se regirá por esta misma Ley y en lo no previsto expresamente por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). (Art. 272 LSS1995)

## 3.3 EL IMSS: SU PLANEACIÓN

### 3.3.1 Las Políticas y Objetivos

La Planeación de las actividades del IMSS deberá apearse al PND y tratará de seguir las políticas públicas contenidas en este documento de planeación nacional.

Las Políticas particulares y los objetivos del Instituto que rigen su actuación, se listan a continuación de acuerdo al Manual de Organización actualizado al 2010:

#### Políticas:

- **Seguirá siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social un elemento fundamental para la redistribución del ingreso nacional, mediante la generación del ahorro interno y la protección de la salud de la población amparada.**
- **Dispondrá de las capacidades suficientes para seguir respondiendo a las expectativas de sus derechohabientes y de la sociedad en general.**
- **Continuará a la vanguardia de los sistemas de seguridad social en el mundo.**
- **Administrará sus recursos de manera adecuada a efecto de garantizar sus obligaciones, proporcionar servicios de calidad y ampliar la cobertura conforme a las necesidades de la población derechohabiente.**
- **Realizará los estudios actuariales necesarios para dimensionar y adecuar al Instituto a sus nuevas circunstancias.**



- Elevará la calidad y calidez de los servicios que proporciona a la población derechohabiente.
- Fortalecerá la prestación de servicios en todos los niveles de Atención Médica.
- Modernizará los sistemas de administración financiera y presupuestal.
- Introducirá alta tecnología de la información en los procesos institucionales.
- Profesionalizará y adecuará la administración de personal.
- Establecerá un régimen más transparente para la creación de reservas de los distintos ramos de aseguramiento.
- Incrementará y fortalecerá la incorporación y recaudación del Seguro Social.
- Enfrentará los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica del país.
- Realizará un mayor esfuerzo para preservar la salud de toda la población, y en lo particular, para mejorar la calidad de vida de la población en situación de retiro.
- Preservará su carácter público, de integración tripartita y con una orientación decidida hacia la solidaridad social y el bienestar de la población.

#### Objetivos:

- Mejorar la capacidad de gestión y operación del Instituto Mexicano del Seguro Social para obtener mejores resultados en salud y atención al derechohabiente.
- Preparar al Instituto en el Sistema Integrado de Salud, con el propósito de asimilar la transición hacia un esquema unificado de prestación de servicios de salud.
- Fortalecer la viabilidad financiera del IMSS, con la finalidad de preservar el patrimonio institucional a mediano y largo plazos, a través de un gasto eficiente, transparente y el incremento de los ingresos institucionales.
- Otorgar a lo trabajadores mexicanos y a sus familias la protección ante contingencias, tales como enfermedad, invalidez, vejez o la muerte; así como también proporcionar un conjunto de servicios sociales de beneficio colectivo que complementen las prestaciones fundamentales, a fin de mejorar los niveles de bienestar, cultivar aficiones artísticas y culturales y contribuir en la redistribución de la riqueza y justicia social en el país.

El proyecto de presupuesto se deberá formular y el ejercicio del gasto correspondiente, con apego a los criterios de disciplina, productividad, ahorro, austeridad, eficacia, eficiencia, desregulación presupuestaria y transparencia, debiendo de aplicarlos en forma tal que no afecte la atención a los derechohabientes.

La planeación del gasto procurará mantener la estabilidad y el equilibrio financiero a mediano y largo plazo del Instituto, conforme a las tendencias de crecimiento y epidemias de la población beneficiaria . (El Resaltado es propio)





### 3.3.2 EL PROCESO PARA EL PROYECTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL IMSS

Paso 1. El director General propondrá al Consejo Técnico el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, **45 días antes** de que el ejecutivo envíe la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos al Congreso de la Unión.

Paso 2. El consejo Técnico lo discutirá y aprobará remitiéndolo a la SHCP.

Paso 3. En anteproyecto de ingresos y egresos irá acompañado del informe de la Dirección General. Art. 275 LSS (1995), que incluirá entre otra información, los ingresos totales con el flujo de efectivo; los montos que se propone incrementar, disminuir o, en su caso, reconstituir las reservas financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial para cada seguro, el Fondo para Cumplimiento de obligaciones de Carácter Legal y Contractual; así como el respaldo de inversión financiera que se dará al mismo.

Paso 4. El anteproyecto de presupuesto será remitido a la SHCP a más tardar **25 días** naturales con la finalidad de que sea analizado y en su caso, modifique y apruebe, los montos a que se refieren las cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal y los Montos a incrementar o disminuir de las reservas; aprobándose se remitirá al Congreso de la Unión para su ratificación.



Paso 5. El congreso de la Unión en su revisión considerará el Informe Financiero y Actuarial así como el Informe del Director General para aprobar el anteproyecto.

Paso 6. Una vez aprobado el Consejo Técnico y el director General del IMSS serán los responsables en el ámbito de sus respectivas competencias, de que el IMSS cumpla con lo aprobado por el congreso de la Unión. Art. 276 LSS (1995)

### 3.3.3 Criterios Metodológicos para Estimar el Impacto Presupuestario de Iniciativas de Leyes o Decretos

Los presentes Criterios están dirigidos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y las legislaturas locales que presenten iniciativas, a efecto de que midan en forma homogénea el impacto presupuestario que, en su caso, se derive de tales iniciativas, con fundamento en el artículo 31 de la LOAPF (1976) y el art. 62 fracción II del (REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 1996) es una facultad de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaria de Egresos. (CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA ESTIMAR EL IMPACTO PRESUPUESTARIO DE INICIATIVAS DE LEYES O DECRETOS, 2005)

Las principales disposiciones a considerar para estimar el impacto presupuestario son el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal correspondiente; el Clasificador por Objeto del Gasto en la Administración Pública Federal (DOF 28 diciembre 2010); y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (DOF 31 diciembre 2004).



Aspectos relevantes que contemplan estos criterios que considero pueden aplicarse cuando se implementa un programa de condonación:

...

- Las iniciativas deberán incluir una medición o cálculo del impacto presupuestario con base en la naturaleza económica del gasto; definir las fuentes de financiamiento; y determinar las implicaciones legales y programático-presupuestarias que se deriven de dichas iniciativas.
- Las iniciativas que tengan impacto presupuestario deberán precisar el ámbito en el que podrían incidir las disposiciones legales propuestas (federal, estatal, municipal, social, etc.). Asimismo, las iniciativas deberán establecer el posible efecto que tendrían en otros ordenamientos jurídicos y los costos inherentes a las acciones que implicaría su instrumentación. (El resaltado es propio)
- Las iniciativas deberán identificar con precisión la relación con los objetivos y programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, el análisis de impacto de las iniciativas deberá enfocarse a las modificaciones que, en su caso, sería necesario efectuar a los programas aprobados en el PEF o bien si se trata de la incorporación de nuevos programas.
- Las iniciativas deberán considerar también los criterios y procedimientos para la asignación y distribución de los recursos involucrados; y para el ejercicio, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de las acciones resultantes. (El resaltado es propio)

### 3.3.4 Los Principios Fundamentales con Impacto Presupuestario

Los Principios Fundamentales contenidos en las disposiciones Jurídicas relacionadas con el Impacto Presupuestario son:

#### **1. Equilibrio Presupuestario**

**Art. 18 de la LPRH = Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

#### **2. Responsabilidad Fiscal**



## **Artículo 126 de la CPEUM**

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

### **El articulado del PEF dispondrá que:**

En caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos, se podrán aplicar medidas de disciplina presupuestaria que compensen dicha disminución.

Se podrán determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia, cuando dejen de cumplir sus propósitos, o en el caso de situaciones supervenientes.

Los resultados se evaluarán con base en indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos, para identificar la eficiencia, los costos, la calidad y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Se debe establecer la naturaleza económica del gasto para poder fijar sus efectos y alcances.

### **Cualquier iniciativa deberá contemplar sus implicaciones:**

Las iniciativas que se presenten deberán señalar las implicaciones legales y programático-presupuestarias que podrían tener, especificando las modificaciones, reformas o adiciones que afectarán a otras disposiciones legales, tanto en el ámbito federal como local, según corresponda.



### 3.3.5 Los Ingresos del IMSS

#### 3.3.5.1 La Ley de Ingresos de la Federación 2011

Desde la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, el artículo 1º, enumera los diferentes ingresos presupuestados por la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal de 2011, provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas enumeradas.

Para fines de este trabajo es importante identificar lo que se espera obtener por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tanto por ingresos propios como por aportaciones de seguridad social; ambos se listan dentro del apartado B. Ingresos de Organismos y Empresas, cifras expresadas en millones de pesos (Tabla 5):

Tabla 5 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2011

<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS (millones de pesos)</b>		<b>\$868,717</b>
I. Ingresos de organismos y empresas:		<b>\$699,294</b>
<b>1. Ingresos propios de organismos y empresas:</b>		<b>\$699,294</b>
a. Petróleos Mexicanos.	\$379,165.4	
b. Comisión Federal de Electricidad.	271,642.6	
c. Instituto Mexicano del Seguro Social.	11,472.5	
d. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	<u>37,013.5</u>	
<b>2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.</b>		<u>0.0</u>
II. Aportaciones de seguridad social:		<b><u>169,423</u></b>
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0	
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	169,423.0	
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.	0.0	
4. Cuotas para el ISSSTE a cargo de los citados trabajadores	0.0	
5. Cuotas para el ISFAM a cargo de los militares.	<u>0.0</u>	



En la propia Iniciativa es explicado el procedimiento seguido para la estimación de los ingresos presupuestarios del sector público, correspondiendo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el apartado I.3.3, que dice:

A partir del ejercicio fiscal de 2003, el IMSS remite a la SHCP el anteproyecto de presupuesto aprobado por su Consejo Técnico, con el fin de que se incluya en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda, de conformidad con el artículo 276 de la Ley del Seguro Social.

Por lo anterior, el IMSS remitió a la SHCP el anteproyecto de presupuesto 2011 de ese Instituto, que fue aprobado por su Consejo Técnico.

Para estimar los ingresos por cuotas obrero-patronales el referido Instituto estimó un incremento promedio anual en el número de cotizantes al IMSS de 2.71 por ciento, un incremento nominal promedio en el salario base de cotización de 2.84 por ciento, un promedio mensual de 28.58 días de cotización X y las cuotas tanto del trabajador como del patrón, por ramo de seguro, para el siguiente ejercicio fiscal conforme a lo establecido en la Ley del Seguro Social y en su correspondiente reglamento en materia de cuotas.

En cuanto a los ingresos por productos financieros, éstos se derivan de la inversión y uso de las disponibilidades del IMSS, las tasas de interés del mercado, así como los intereses moratorios y multas.

Entonces, se puede observar con la lectura textual de esta iniciativa, que el IMSS cumplió con lo que le mandan los artículos 274 a 276 de su propia ley, la LSS (1995), en materia de la presentación de los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos del ejercicio fiscal 2011 y que dichos proyectos fueron aprobados y publicados el 15 de noviembre de 2010 y el 7 de diciembre de 2010 respectivamente.

#### *3.3.5.2 Los ingresos de ejercicios fiscales anteriores y futuros*

Ahora bien, respecto a los ingresos del IMSS como organismo descentralizado, se puede distinguir el comportamiento del pasado y qué proyecciones se esperan de los mismos, en el rubro de *Organismos y Empresas* uno de los apartados de los Ingresos Presupuestarios del sector público Tablas 6 y 7:



Esta información también forma parte de la Iniciativa de la Ley de Ingresos 2011 y fue incluida con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 40, fracción I, inciso b) y c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006):

**Tabla 6** INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2006-2010 (en por ciento del PIB)

Concepto	Año				
	2006	2007	2008	2009	2010 e/
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>21.8</b>	<b>22.2</b>	<b>23.6</b>	<b>23.8</b>	<b>21.6</b>
<b>Petrolero</b>	<b>8.3</b>	<b>7.9</b>	<b>8.7</b>	<b>7.4</b>	<b>7.2</b>
<b>No petrolero</b>	<b>13.5</b>	<b>14.3</b>	<b>14.9</b>	<b>16.4</b>	<b>14.4</b>
Gobierno Fed, incluye los tributarios	9.8	10.8	11.2	12.8	10.9
<b>Organismos y empresas</b>	<b>3.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>

**1/ No incluye ingresos derivados de financiamientos.  
e/ Cifras estimadas.  
Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.**

**Tabla 7** PROYECCIONES DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2012-2016 (en por ciento del PIB)

Concepto	Año				
	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>21.2</b>	<b>21.2</b>	<b>21.2</b>	<b>21.2</b>	<b>21.2</b>
<b>Petrolero</b>	<b>6.9</b>	<b>6.8</b>	<b>6.7</b>	<b>6.6</b>	<b>6.5</b>
<b>No petrolero</b>	<b>14.3</b>	<b>14.4</b>	<b>14.5</b>	<b>14.6</b>	<b>14.7</b>
Gobierno Fed, incluye los tributarios	10.8	11.0	11.3	11.4	11.6
<b>Organismos y empresas</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.1</b>

**1/ No incluye ingresos derivados de financiamientos.  
Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.**



Como se comenta en esta iniciativa, al realizar el análisis de las cifras de las tablas anteriores, en los últimos 5 años, **la política fiscal** se ha enfocado al fortalecimiento de las finanzas públicas a través de reformas que han permitido ampliar la base gravable, así como el universo de contribuyentes que aportan recursos de manera proporcional y equitativa al financiamiento del gasto público. Este fortalecimiento se reconoce como elemento fundamental para soportar el crecimiento de la economía, la generación de fuentes de empleo y el abatimiento de la pobreza.

Al mismo tiempo, la política tributaria en torno a PEMEX se ha concentrado en la desgravación gradual de la actividad petrolera con el objeto de preservar esta fuente de ingresos públicos. (0.1 % del PIB cada año)

En materia tributaria, como fuentes de ingresos en México, las principales son tres:

- (i) IMPUESTO SOBRE LA RENTA, en donde se han concentrado los principales esfuerzos de la administración para potenciar la recaudación tributaria;
- (ii) IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, que constituye un potencial recaudatorio importante, ya que grava el 56% de los bienes y servicios consumidos en el país, por lo que un aumento en la base gravable del mismo generaría ingresos exponenciales que permitirían atender las necesidades sociales que enfrenta el país, e
- (iii) IMPUESTOS ESPECIALES, que preservan fines extrafiscales relevantes para la política tributaria, no son relevante en materia de recaudación.

Con base en la fortaleza de los tributos anteriores y estimando para el futuro inmediato un crecimiento promedio en la economía mexicana de 4.2 por ciento en términos reales, así como una evolución favorable de otras variables macroeconómicas fundamentales como la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés domésticas, y una plataforma de producción de petróleo fija en 2,550 mbd, así como la confirmación de los esfuerzos por combatir la evasión y elusión fiscales, se estima un incremento a los ingresos tributarios equivalente a 0.3 por ciento del PIB anual por cada uno de los siguientes 5 ejercicios fiscales.





Resalta en la proyección de ingresos anterior, que los ingresos de los organismos y empresas decrecen a partir del 2012, situación de la que no se analiza el por qué y no es congruente con la política de recuperación de adeudos y combate a la evasión y elusión en materia de seguridad que está vigente en 2011.

### 3.3.6 El Presupuesto de Egresos 2011

En el Presupuesto de la Entidad no Coordinada Sectorialmente IMSS, se observan algunas curiosidades del mismo Tabla 8: 1) con respecto a las remuneraciones de carácter permanente, casi son triplicadas por las Otras prestaciones sociales y económicas; 2) y considerando el total del presupuesto, la suma de Servicios Personales y Pensiones y jubilaciones es de un 82.34% (36.04 + 46.30%); contrastando enormemente con 3) las inversiones en Obra Pública más Equipo e instrumental médico y de laboratorio, que tan solo importan un 1.58%.

Conclusiones después del análisis: una empresa que procura mantener un equilibrio financiero tratará de mantener su nómina en un 25 a 30% de sus ingresos y el Instituto paga un 36.04%.; respecto a las Pensiones y Jubilaciones éstas deberían ser cubiertas con los fondos de las reservas que año con año se tendrían que acumular, y no cubrirlas con el ingreso del mismo ejercicio fiscal; y finalmente el aspecto más crítico en mi opinión, es la casi nula inversión de equipo e instrumental médico así como en Obra Pública, ya que en estos rubros el Instituto tiene demasiadas carencias como se reporta en la Auditoría al Desempeño de la Cuenta Pública 2009 del IMSS.



**Tabla 8 ANÁLISIS PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL IMSS PARA EL 2011. Construcción propia con información del PEF 2011**

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2011				
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO AL NIVEL DE DESAGREGACIÓN DE CAPÍTULO Y CONCEPTO DE GASTO				
ENTIDAD: GYR Instituto Mexicano del Seguro Social			SECTOR: Entidad no	
Coordinada Sectorialmente				
Objeto del Gasto		Descripción	Monto	Porcentajes
Capítulo	Concepto			
		<b>TOTAL:</b>	<b>338,240,000,000</b>	<b>100.00%</b>
<b>1000</b>		<b>Servicios personales</b>	<b>121,900,793,600</b>	<b>36.04%</b>
		Remuneraciones al personal de carácter		
	1100	permanente	22,331,440,431	6.60%
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	1,641,296,956	0.49%
	1300	Remuneraciones adicionales y especiales	15,326,889,742	4.53%
	1400	Seguridad social	15,860,872,019	4.69%
	1500	Otras prestaciones sociales y económicas	65,356,724,137	19.32%
	1600	Previsiones	870,528,012	0.26%
	1700	Pago de estímulos a servidores públicos	513,042,303	0.15%
<b>2000</b>		<b>Materiales y Suministros</b>	<b>36,657,683,240</b>	<b>10.84%</b>
		materiales de administración, emisión de		
	2100	documentos y artículos oficiales	1,666,533,565	0.49%
	2200	Alimentos y utensilios	3,727,217,090	1.10%
	2400	Materiales y artículos de construcción y reparación	424,244,202	0.13%
	2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	28,495,598,597	8.42%
	2600	combustibles, lubricantes y aditivos	1,665,955,280	0.49%
	2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	678,134,506	0.20%
<b>3000</b>		<b>Servicios Generales</b>	<b>17,748,040,947</b>	<b>5.25%</b>
	3100	Servicios básicos	5,374,627,038	1.59%
	3200	Servicios de arrendamiento	364,883,469	0.11%
	3300	Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	10,438,928,631	3.09%
	3400	Servicios financieros, bancarios y comerciales	1,423,861,729	0.42%
	3500	Servicio de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	3,025,028,098	0.89%
	3600	Servicios de comunicación social y publicidad	200,000,000	0.06%
	3700	Servicios de traslado y viáticos	1,545,083,140	0.46%
	3800	Servicios oficiales	74,900,717	0.02%
	3900	Otros servicios generales	4,699,271,875	-1.39%
<b>4000</b>		<b>Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas</b>	<b>156,595,482,213</b>	<b>46.30%</b>
	4500	Pensiones y jubilaciones	156,595,482,213	46.30%
<b>5000</b>		<b>Bienes muebles, inmuebles e intangibles</b>	<b>1,188,000,000</b>	<b>0.35%</b>
	5300	Equipo e instrumental médico y de laboratorio	1,188,000,000	0.35%
<b>6000</b>		<b>Inversión Pública</b>	<b>4,150,000,000</b>	<b>1.23%</b>
	6200	Obra pública en bienes propios	4,150,000,000	1.23%



### 3.3.7 Panorama de Política Fiscal

Ante el panorama descrito por la iniciativa de la Ley de Ingresos 2011, reconocen que **la política fiscal deberá orientarse a dar continuidad al proceso de simplificación de la estructura impositiva y a maximizar el potencial recaudatorio de la estructura vigente y de las herramientas que han sido incorporadas recientemente a través de una cada vez mayor eficiencia recaudatoria que permita fortalecer los ingresos tributarios**, al tiempo que **reduzca la carga administrativa para los contribuyentes y los costos asociados a la recaudación para la autoridad**. (El resaltado es propio)

## 3.4 EL IMSS: SU ORGANIZACIÓN

### 3.4.1 Sus Atribuciones

El artículo 251 de la LSS (1995) contempla las diferentes facultades y atribuciones que le permiten al IMSS atender y desempeñar su importante labor; atribuciones que se clasifican para este trabajo en:

- I. Atribuciones con implicación fiscal
  - a) Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;
  - b) Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
  - c) Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;
  - d) Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;
  - e) Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;
  - f) Dar de baja del régimen obligatorio a los patrones, sujetos obligados y asegurados, verificada por el Instituto la desaparición o inexistencia del supuesto de hecho que dio



origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujetos obligados hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley;

- g) Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- h) Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- i) Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- j) Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto;
- k) Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;
- l) Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;
- m) Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;
- n) Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley y demás disposiciones aplicables;
- o) Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en el Código, y emitir los dictámenes respectivos;
- p) Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatales y Municipales para el cumplimiento de sus objetivos;
- q) Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo;
- r) Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta Ley;
- s) Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables;



- t) Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al fondo nacional de la vivienda, previo convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;
- u) Hacer efectivas las fianzas que se otorguen en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código;
- v) Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda;
- w) Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;
- x) Autorizar el registro a los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo;
- y) Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incosteabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago;
- z) Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto;
- aa) Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley, así como los recursos previstos en el Código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución;
- bb) Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos del Código;
- cc) Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable.

## II. Atribuciones con implicación financiera

- a) Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- b) En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquéllos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;



- c) Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;
- d) Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;
- e) Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;
- f) Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;
- g) Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- h) Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatales y Municipales para el cumplimiento de sus objetivos;
- i) Realizar inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o afín al del propio Instituto;
- j) Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta Ley;
- k) Promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal;
- l) Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;
- m) Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social;
- n) Prestar servicios a quienes no sean sus derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes, y
- o) Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable.

### 3.4.2 Órganos de Gobierno y Administración

Como lo establece el artículo 251 A de la LSS ) 1995), el IMSS, a fin de lograr una mayor eficiencia en la administración del Seguro Social y en el despacho



de los asuntos de su competencia, contará con órganos de operación administrativa desconcentrada, así como con órganos colegiados integrados de manera tripartita por representantes del sector obrero, patronal y gubernamental, cuyas facultades, dependencia y ámbito territorial se determinarán en el Reglamento Interior del Instituto.

Los Órganos Superiores del Instituto son como los dictan los artículos 257 a 269 del mismo ordenamiento:

- I. La Asamblea General o autoridad suprema que discutirá y autorizará anualmente el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente; así como el informe de la Comisión de Vigilancia;
- II. El Consejo Técnico que es el órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto. Destacando sus atribuciones de emitir las disposiciones de carácter general que fuesen necesarias para la exacta observancia de la ley y establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.  
Aprobará también entre otras atribuciones, los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes, que le presente el Director General, para los trámites ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y de cualquier otra instancia necesaria y autorizará la concertación de los préstamos para el financiamiento del Instituto.
- III. La Comisión de Vigilancia observadora de la correcta actuación financiera, auditora, asesora y dictaminadora interno del Instituto, y



- IV. La Dirección General que será el representante legal ante cualquier autoridad contando con todos los poderes que le corresponden a un mandatario que: procurará los recursos humanos de confianza; presentará anualmente el balance contable, el estado de ingresos y egresos y el informe financiero y actuarial ante el Consejo Técnico, el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; ejercerá las funciones presupuestales y vetará en caso de ser necesario, las resoluciones del Consejo Técnico, suspendiendo la aplicación hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

Para apoyar el cumplimiento de las funciones del Director General se integrarán una Secretaría General, siete Órganos Normativos cada uno de ellos con las unidades y coordinaciones necesarias y un Órgano Interno de Control con las facultades y atribuciones que el RIIMSS (2008) establece para cada uno de ellos:

TÍTULO TERCERO *La Secretaría General;*

TÍTULO CUARTO *Los Órganos Normativos,*

CAPÍTULO I *La Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones* encargada de: la planeación, programación, dirección, control, difusión y administración de los recursos materiales, servicios generales, obra pública y de conservación necesarios para la operación del Instituto; la administración de personal, sueldos, asignaciones de becas, capacitación, prestaciones, estímulos, viáticos compensaciones y liquidaciones; observar la política inmobiliaria como lo marcan las leyes, reglamentos y acuerdos del Consejo Técnico; administrar los recursos financieros asignados para los proyectos de cambio, orientados a la satisfacción del usuario; administrar el Sistema de Profesionalización y Desarrollo.





También emitirá el dictamen administrativo y propondrá los cambios en la estructura orgánica, ocupacional y salarial del Instituto; establecerá las estrategias conforme al programa aprobado, que deberán seguir en materia de transparencia y combate a la corrupción; e integrará y analizará la información estadística que se genere en las delegaciones y unidades operativas.

**CAPÍTULO II**      *La Dirección de Finanzas*, cuyas funciones principales son las de llevar a cabo la planeación y el análisis financiero del Instituto; elaborar anualmente previamente al inicio del ejercicio fiscal el Programa de Administración y Constitución de Reservas y confirmarlo una vez que se conozca el presupuesto de gastos definitivo del Instituto; elaborar y proponer a la Dirección General los planes estratégicos para la administración de los seguros.

Realizar también los estudios y análisis de los seguros del Seguro Social, para conocer la suficiencia de las primas, los recursos de cada uno de los mismos y la medición de los riesgos que enfrentan; elaborar la información financiera y actuarial y la respectiva para la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; desarrollar, mantener y operar el sistema de información directiva así como difundir la información estadística; e informar a la SFP sobre las irregularidades en que incurran los funcionarios públicos de los órganos normativos con motivo de sus funciones de acuerdo a la LFPRH (2006) y la LFRASP (1982).

**CAPÍTULO III**      *La Dirección de Incorporación y Recaudación*, que tiene a su cargo las funciones primarias de diseñar y evaluar la política fiscal del Instituto analizando para ello, la actividad y condiciones económicas generales del país; participar con la dirección de Finanzas en la elaboración del proyecto de presupuesto de COP"s, contribuciones y aportaciones del gobierno federal relativas al financiamiento de los regímenes del Seguro Social.



Será también, la encargada de establecer los procedimientos de mejora continua, registro y programas de difusión en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización; presentar para la aprobación del Consejo Técnico, las normas y bases para cancelar los créditos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que se consideran incosteable su cobro, por incobrabilidad o insolvencia del deudor o de los responsables solidarios; e impondrá las sanciones a los contribuyentes de acuerdo a la LSS (1995) y el RACERF (2005).

Dentro de esta dirección, la Unidad de Fiscalización y Cobranza es la encargada de establecer las políticas, normas, criterios y programas que deben seguir las unidades administrativas competentes en diferentes materias relacionadas todas ellas con las acciones de cobranza y fiscalización, entre ellas la de condonación de multas impuestas por incumplimiento del pago de créditos fiscales y sus accesorios legales, en términos de la LSS (1995).

CAPÍTULO IV      *La Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico*

CAPÍTULO V      *La Dirección Jurídica*, cuyas facultades primordiales son las de asesorar jurídicamente a los Órganos Superiores y unidades administrativas del Instituto; fungir como órgano de consulta y realizar los estudios e investigaciones jurídicas que requiera el desarrollo de las atribuciones del IMSS; y la de dar trámite y resolución de las quejas administrativas, atendiendo también las auditorías al Instituto dándoles seguimiento a las recomendaciones y observaciones del Informe de Resultados en su caso.

Participando además, en la elaboración de los estudios técnico-jurídicos de los contratos colectivos de trabajo para analizar las prestaciones solicitadas contra las legales.

CAPÍTULO VI      *La Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales; y*



## CAPÍTULO VII      *La Dirección de Prestaciones Médicas*

TÍTULO QUINTO    *El Órgano Interno de Control*, que al frente tendrá al funcionario designado por la Secretaría de la Función Pública de acuerdo al artículo 37 fracción XII de la (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1976).

Los títulos anteriores como se puede observar, regulan a los órganos superiores e inmediatos siguientes; sin embargo la actividad del IMSS requiere desconcentrarse administrativamente en otros tres niveles y se realiza mediante la integración: del tercer nivel con dos Órganos Colegiados que son *los Consejos Consultivos Delegacionales y las Juntas de Gobierno de las Unidades Médicas de Alta Especialidad*; del cuarto nivel con los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada que son *las Delegaciones estatales y regionales y las Unidades Médicas de Alta Especialidad*; y de un quinto nivel que son los Órganos Operativos formados por las *Subdelegaciones y las Oficinas para Cobros del IMSS*.

Para más detalle de la estructura orgánica del IMSS, consultar en la página electrónica del [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) directamente en la dirección de <http://www.imss.gob.mx/directorio/funcionarios> o ver el Anexo 1 Organigrama General del IMSS

Las características de autoridad u organismo fiscal autónomo del Instituto Mexicano del Seguro social (MORENO PADILLA, 2003, págs. 64-65) “son muy importantes y no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de la seguridad social, no obstante que se trate de la misma institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de constitucionalidad.”



El instituto es el primer organismo con organización tripartita que ha sido reconocida por su diálogo y métodos de consenso; ya que si bien el artículo 5º de la Ley de las Entidades Paraestatales (1986), establece que el IMSS se sujetará a este ordenamiento, siempre y cuando no se opongan a sus normas particulares.

El modelo de organización tripartita ha sido considerado como ejemplo para otras instituciones sociales, donde el Ejecutivo Federal comparte la responsabilidad al nombrar al Director General.

De tal manera que el IMSS tiene la calidad de autoridad y debe circunscribir sus actos a la esfera de legalidad que se desprenda de los artículos 14 y 16 constitucionales y sólo el titular del Ejecutivo puede reglamentariamente crear las dependencias que van a encargarse de la determinación, liquidación y cobro de adeudos fiscales, sin que el Consejo Técnico pueda alcanzar estas atribuciones, ya que las mismas no se presentan por la descentralización, sino por el organismo fiscal autónomo.

Luego entonces, el Consejo Técnico solo podrá aclarar las disposiciones legales por vía similar a las circulares administrativas. Al respecto así lo resolvió la SCJN:

CONSEJO TÉCNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SUS FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL Y DE LA VIGENTE. ÚNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO MEXICANO PARA ORGANIZAR ADMINISTRATIVAMENTE SUS DEPENDENCIAS.

No es cierto que la atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social... de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, que corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la ley le confiere,... en el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no



facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley autoriza.

Y el IMSS se ajustará a las facultades que menciona el artículo 251 de la LSS (1995), facultades de organismo descentralizado, pero que derivan en su función de órgano de autoridad.

### 3.4.3 Los Recursos a Organizar

Toda empresa u organismo requiere para su operación de ciertos recursos materiales, humanos y financieros, el IMSS no es la excepción.

#### *3.4.3.1 Los Recursos Humanos*

Conformados principalmente por el personal médico, de enfermería y administrativo que trabajan en equipo para otorgar las prestaciones en especie o en dinero a los asegurados y demás beneficiarios.

#### *3.4.3.2. Los Recursos Materiales*

Constituyen el patrimonio del IMSS: los bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza que no provengan de adjudicación o dación en pago por adeudos de los asegurados, patrones o demás sujetos; los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles que por justo título obren en su poder; los derechos presentes o futuros de cualquier naturaleza; las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias que se hagan a su favor.

Además constituirán su patrimonio los intereses, dividendos, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, frutos y productos de



cualquier clase, que sean generados por los bienes y derechos afectos a su patrimonio; y cualquier otro ingreso que señalen las leyes o reglamentos.

Aclara el artículo 253 de la LSS (1995) que todos los bienes mencionados estarán destinados al servicio público de carácter nacional del Seguro Social según se refiere el artículo 4º de esta Ley y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación.

#### *3.4.3.3 Recursos Financieros*

El financiamiento del seguro social (filosofía plasmada en la propia LSS 1995), deberá mantenerse en equilibrio, ya que no contempla que hacer cuando se presente un déficit de operación. Si bien es cierto que se apoya la operación utilizando los fondos de las reservas previamente constituidas; el uso de las mismas deberá darse solo en caso de emergencia y previniendo su recuperación en el corto plazo, evitando con ello su consumo total.

Ahora bien, en cuanto a los ingresos excedentes, estos sí son regulados por la norma mencionada.

#### **Ingresos Excedentes o Insuficientes**

Cuando los ingresos sean superiores a los previstos el Instituto podrá disponerlos para el fortalecimiento de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, y con el acuerdo del Consejo Técnico a sus programas prioritarios. Art. 277 LSS (1995)

Si los ingresos resultaran insuficientes, El Consejo Técnico deberá proceder a realizar ajustes de disminución de gasto en los conceptos menos necesarios, buscando no comprometer la prestación de sus servicios. Si esto no alcanzará, podrá disponer de la reserva de Operación para Contingencias y



Financiamiento e informará a la SHCP. Esta aplicación deberá ser vigilada estrictamente por la Secretaría de la Función Pública. Art. 277-A LSS (1995)

El IMSS no tiene autorización de contraer pasivos para cumplir con las prestaciones de los seguros que la LSS establece. Lo puede hacer a través de la petición que le haga a la SHCP durante el mes de enero de cada año, informándole de las características, términos y condiciones de las operaciones que pretenda realizar. Art. 277-B LSS (1995)

En cuanto al registro contable el artículo 277-C establece que los ingresos y los gastos de cada seguro se contabilizarán por separado, aclarando que los recursos de cada ramo de seguros a los que se refiere esta Ley sólo podrán utilizarse para cubrir las prestaciones y pago de beneficios y sus correspondientes reservas. (El subrayado es propio)

#### *3.4.3.4 Análisis de la situación financiera verdades y mentiras de la crisis*

La situación financiera del IMSS a los ojos de las siguientes personalidades

- a. El Director del IMSS
- b. El Propio Congreso de la Unión
- c. El Secretario de Salud
- d. El Presidente del Senado

**a) El Director del IMSS explica el porqué de la crisis financiera y el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, convoca a una solución definitiva y consensada.**

Es una realidad la necesidad de realizar cambios estructurales a la administración del IMSS lo explica el Director del Instituto y le preocupa al Ejecutivo, así lo expresan en la 101 Asamblea General ordinaria del IMSS celebrada en el mes de Noviembre de 2010, sintetizando su sentir en estos párrafos: (CONVOCA CALDERÓN A IMPULSAR REFORMAS AL IMSS, 2010)



El Titular del IMSS, Daniel Karam, admite que la crisis financiera de la institución es de gravedad y detalló sus orígenes:

La situación financiera que hoy vive el IMSS es la más delicada de toda su historia: por un lado el régimen de jubilaciones y pensiones de los propios trabajadores del Instituto, que fueron contratados antes del 2008, implican una presión financiera que llega a los 11 puntos del PIB

Y, por otra parte, tenemos un problema aún mayor que tiene que ver con los ingresos que por ley se obtienen para solventar el gasto de los seguros médicos; en este caso el déficit proyectado alcanza ya los 45 puntos del PIB.

Pormenorizó el dirigente y

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa convocó a impulsar una "nueva generación" de reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para garantizar la viabilidad financiera de largo plazo del organismo.

Durante la Asamblea, el mandatario reconoció que esa y otras medidas requerirán el apoyo de los trabajadores, del sindicato del ramo, de los representantes de los trabajadores asegurados, de los patrones y del propio gobierno...

Hizo notar que el uso de las reservas, "que ahora es indispensable para garantizar la operación del Seguro", no es ni puede ser la puerta de salida de las dificultades que enfrenta...

Pidió explorar todas las alternativas, absolutamente todas, a fin de dotar de una nueva fortaleza financiera al IMSS a fin de que pueda cumplir de manera cabal con las obligaciones que tiene con derechohabientes, jubilados y pensionados.

El presidente Calderón insistió en que un reto ineludible es hacer que los servicios médicos cuenten con más recursos, a partir de un sano equilibrio financiero entre los diversos seguros que administra la institución.

#### **b) Exigencia del Propio Congreso de la Unión de informes reales de la situación por la que pasa el IMSS**

Así resultan de incongruentes los resultados operativos del IMSS que no es de extrañarse la reacción del propio Congreso de la Unión, veamos la provocada en el partido del PRI ante el anuncio del Director del Instituto y del Presidente





de la República, el día 3 de Noviembre de 2010 en la 101 Asamblea General Ordinaria (EXIGEN DIPUTADOS DEL PRI INFORME FINANCIERO DEL IMSS, 2010):

El coordinador del PRI en la Cámara de Diputados, Francisco Rojas exigió al gobierno federal un informe de la situación financiera del IMSS, para evaluar, dijo, si realmente es necesaria una reforma al sistema de pensiones.

En entrevista, Francisco Rojas expresó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) está abierto a estudiar una eventual reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como lo planteó ayer el presidente Felipe Calderón.

"Pero la propuesta fundamental tiene que venir del propio Instituto Mexicano del Seguro Social que es en donde están dadas las condiciones, para que nos muestren verdaderamente cuál es la situación".

Rojas dijo que no basta decir que el IMSS se encuentra en una situación difícil, pues lo importante es saber cómo se puede solucionar la problemática actual, ya que hace unos años, recordó, los legisladores ya reformaron el régimen de pensiones.

"Es muy penoso que apenas hace unos años se tomaron aquí en la Cámara de Diputados decisiones en términos de jubilaciones, y se nos había asegurado que con eso iba a salir adelante el Seguro Social.

"Si las cosas no se previeron bien o ya han cambiado es conveniente que nos den la información suficiente", agregó.

### **c) Opinión del Secretario de Salud al respecto de la solución a la crisis financiera del IMSS**

El Secretario de Salud fue entrevistado luego de dictar la conferencia magistral "Liderazgo y libertad: 200 años construyendo una identidad", en León, Guanajuato y sostuvo que "hay todavía formas de poder salvar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y poder crecer con todo un sistema universal" (PRIVATIZAR EL IMSS NO ES LA SOLUCIÓN, OPINA CÓRDOVA VILLALOBOS, 2010):



Afirmó que más que una privatización, el IMSS necesita lograr la sustentabilidad financiera a través del Estado, y reconoció el rezago en infraestructura y número de personal que enfrenta para brindar un buen servicio, aspectos que por muchos años se olvidaron y en los que hoy se trabaja.

Por otra parte, Córdova Villalobos afirmó que para que las políticas públicas funcionen, se requiere establecer una relación con los gobernados, así como liderazgo y gobernanza; implantar cambios, acciones y estrategias que modifiquen los aspectos sociales relacionados con la salud.

**d) El Presidente del Senado solicita al Ejecutivo sea presentado el proyecto de reforma al IMSS que solucione sus problemas financieros**

El presidente del Senado, Manlio Fabio Beltrones, pidió al Ejecutivo federal enviar al Congreso una iniciativa de reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que solucione porque “No basta con presentar diagnósticos y sonar alarmas: hay que aportar soluciones” así se refirió y continuó expresándose el coordinador (INSTA BELTRONES AL EJECUTIVO A PRESENTAR PROYECTO DE REFORMA AL IMSS, 2010):

“Se trata de un asunto que se ha dejado crecer en los últimos años y aún falta aclarar cuál es la intención de causar alarma sobre una situación que desde meses atrás hemos venido señalando”, agregó...

Asimismo, el senador del PRI exigió al gobierno federal definir el rumbo de su política social pues mientras se destinan más recursos a programas como el Seguro Popular, dijo, crece la incertidumbre en torno al IMSS.

“Se invierte en programas que incentivan el empleo informal y muestran índices de desempeño reprobatorios, como el Seguro Popular, mientras que por otro lado se crea incertidumbre en una institución de seguridad social del Estado, baluarte de los derechos de los trabajadores y sus familias”

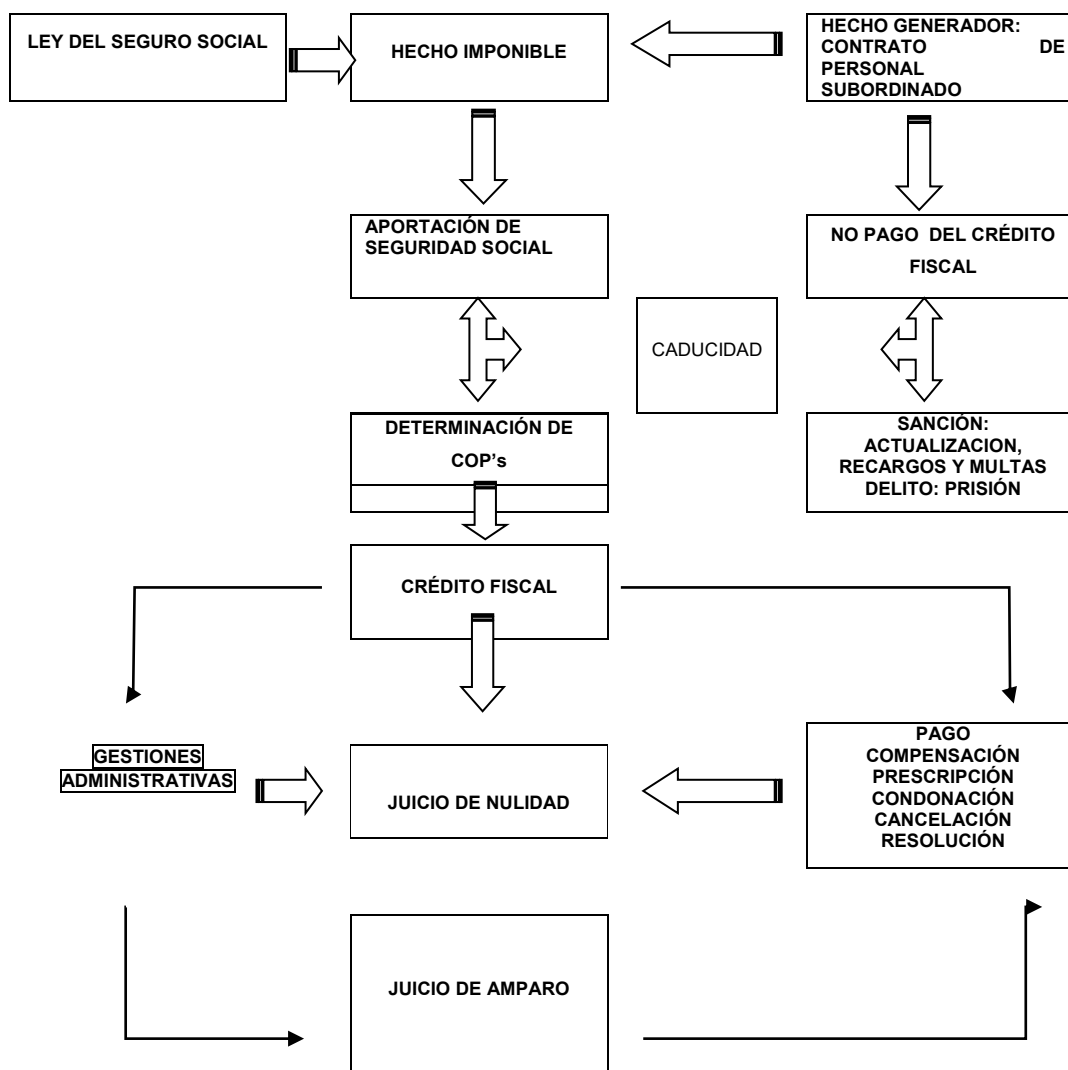


### **3.5 EL IMSS: El Proceso fiscal de las Aportaciones de Seguridad Social**

La recaudación de las aportaciones de seguridad social representa la actividad financiera primordial del IMSS, ya que con estos recursos pretende prestar el servicio público de la seguridad social; de ahí que sea imprescindible conocer el proceso fiscal, Ilustración 4, elemento necesario para evaluar con mayor detalle la problemática que vive este organismo público.



Ilustración 4 EL PROCESO FISCAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.  
Construcción propia en formato de (DELGADILLO, 2009, pág. 15)



### 3.5.1 El IMSS organismo fiscal autónomo

La prestación de la Seguridad Social puede proporcionarse bajo diferentes esquemas, como se publicó en el artículo Tendencias de la Seguridad Social, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, citado por Moreno Padilla, (2003 p. 61):



El esquema de organismo fiscal autónomo es una de las formas en que el Estado moderno responde a la eficacia..., no obstante que en diversos países esta misma eficacia se presenta en la propia esfera de administración pública y en otros países como es el caso de Costa de Marfil, las Cajas Nacionales de Previsión Social, cambian de régimen por Instituciones de Seguridad social de derecho privado y una de sus funciones es: "percibir las cotizaciones y entregar las prestaciones inherentes a los diversos regímenes y a cada una de sus ramas"

Solo el IMSS y el INFONAVIT tienen por ley la posibilidad de administrar y recaudar las aportaciones de seguridad social, incluso de aplicar la fuerza para su cobro. Características propias de un organismo fiscal autónomo.

Comenta MORENO PADILLA (2003) que esta calificación de organismo fiscal autónomo, "...se originó en fines programáticos del legislador, cuando se trata de organismos que obtienen los recursos en forma primordial de los particulares, ya que los que ofrecen servicios a servidores públicos, el Estado se encarga de suministrar los recursos por la vía presupuestaria y lógicamente no coactiva"

El IMSS es por lo tanto, el Fisco o sujeto activo del crédito fiscal y de la relación jurídico tributaria de seguridad social.

Las aportaciones de seguridad social tienen el carácter fiscal y se componen de las cuotas obrero-patronales; las cuotas únicamente patronales; los capitales constitutivos; y los accesorios generados por incumplimiento en el pago.

Identificando como cuotas obrero-patronales las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados, según la definición de la fracción XV del artículo 5-A de la LSS (1995).

Un capital constitutivo es (RUIZ MORENO, 2006, pág. 274):

un crédito de índole fiscal, determinado y fincado unilateralmente por las autoridades competentes del IMSS actuando en su carácter de organismo fiscal autónomo, quien goza de la facultad legal para determinar los conceptos que lo integran, los servicios brindados, los gastos administrativos erogados, así como su cuantía e importe total, al subrogarse en los derechos de los trabajadores no asegurados o inscritos con un salario inferior al real, consistiendo entonces en una especie de sanción económica



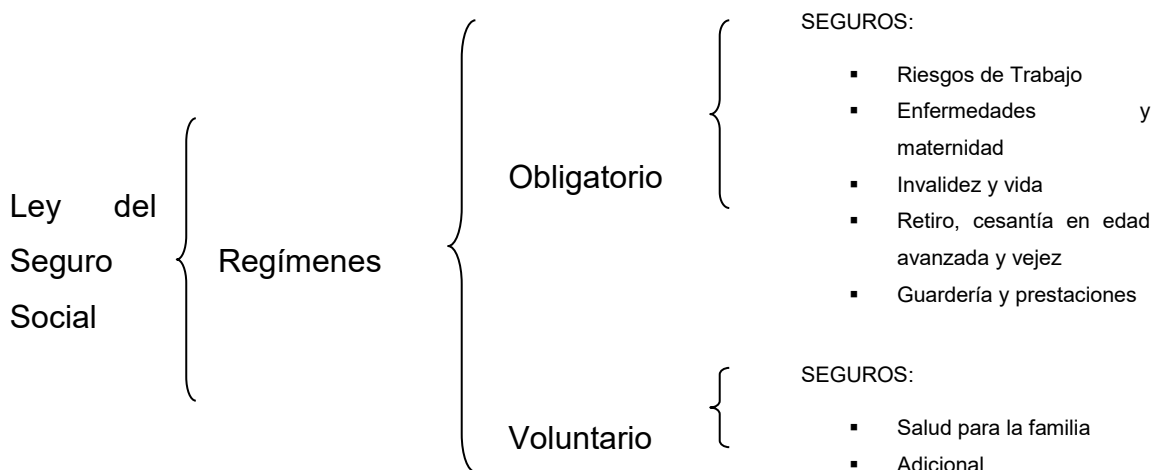
reintegradora de gastos hechos por el Instituto asegurador – al no tener éste la obligación de responder directamente de ellos -, y cuyo pago queda a fin de cuentas al cargo de los patrones omisos o incumplidos que no hubiesen inscrito a sus trabajadores antes de ocurrido el siniestro, o bien los hubieren inscrito con un salario inferior al real devengado.

Los accesorios serán los recargos, la actualización, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización legal, según el último párrafo del artículo 2º del CFF (1981).

### 3.5.2 El Hecho Generador del Crédito Fiscal de Seguridad Social

El seguro Social comprende el Régimen Obligatorio y el Régimen Voluntario, según el artículo 6º de la LSS (1981). Ilustración 5

**Ilustración 5 REGÍMENES QUE COMPRENDE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 17)**



#### 3.5.2.1 El régimen obligatorio reglamenta al hecho generador

El primero de estos regímenes, el régimen obligatorio o RO, es el que principalmente hace posible la existencia de la seguridad social. (MORENO



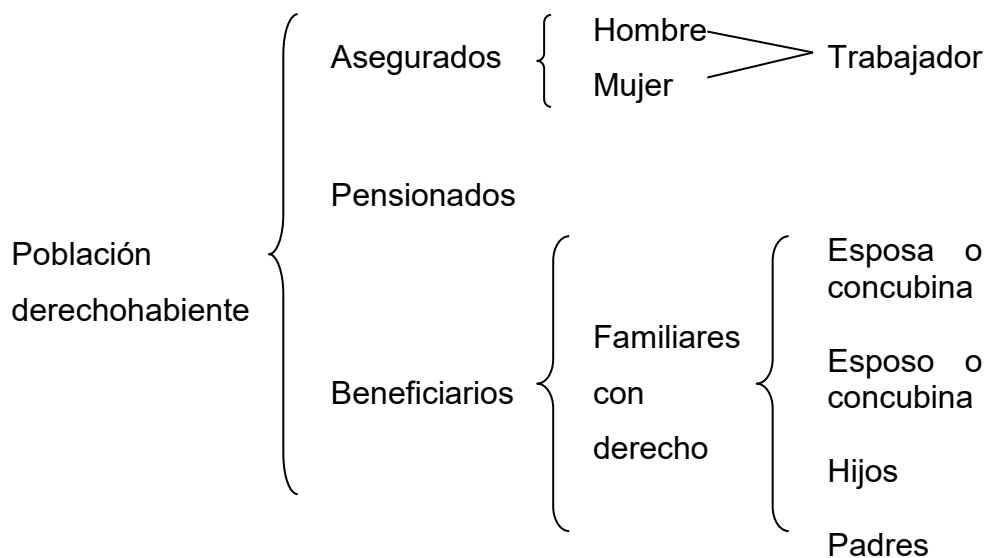
PADILLA, 2003, pág. 51) ---- Protegiendo a la población derechohabiente, clasificados en asegurado o asegurada, pensionado o pensionada y, los beneficiarios que son los familiares con derecho, conformados por la esposa o concubina, el esposo o concubino, los hijos y los padres. Ilustración 11

El financiamiento de los seguros otorgados en el régimen obligatorio (RO) se realiza de manera tripartita, patrón-trabajador-gobierno, realizando las aportaciones de seguridad social en efectivo y el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, proporciona las prestaciones en efectivo, en especie como la atención médica y las sociales como las actividades deportivas y culturales. Ilustraciones 6 y 7

**Ilustración 6 APORTACIONES TRIPARTITAS AL IMSS (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 17)**



**Ilustración 7 POBLACIÓN ATENDIDA POR EL IMSS EN RO (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 17)**





### 3.5.2.2 Los seguros otorgados en el Régimen Obligatorio y las prestaciones otorgadas

El artículo 11 de la LSS (1995), señala que el régimen obligatorio (RO) comprende los seguros de: a) riesgos de trabajo (RT), b) enfermedades y maternidad (EyM), c) invalidez y vida (IV), d) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), y guarderías y prestaciones sociales (GyPS). Ilustración 9

Con cada uno de los seguros del RO se pretende cubrir una variedad de riesgos y garantizar la recepción de las prestaciones en dinero, en especie o sociales correspondientes, que se resumen en la Tabla 9:

### 3.5.2.3 Las prestaciones en especie

Las prestaciones que puede otorgar la seguridad social a sus beneficiarios o derechohabientes son las siguientes, según la LSS (1995):

- a) asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica (arts. 56 y 91)
- b) Servicio de hospitalización (arts. 56,91)
- c) Asistencia obstétrica durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio (art. 94)
- d) Ayuda para la lactancia durante seis meses (art. 94)

**Tabla 9 RIESGOS PROTEGIDOS POR LA LSS Y TIPO DE PRESTACIONES QUE OTORGA**

SEGURO	RIESGOS PROTEGIDOS	PRESTACIONES
Riesgos de Trabajo (RT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Accidentes del trabajo</li> <li>☐ Accidentes en tránsito</li> <li>☐ Enfermedades del trabajo</li> <li>☐ Muerte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En especie</li> <li>◆ En dinero de corto plazo</li> <li>◆ En dinero de largo plazo</li> </ul>
Enfermedad y maternidad (EM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Enfermedad</li> <li>☐ Maternidad</li> <li>☐ Muerte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En especie</li> <li>◆ En dinero de corto plazo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Invalidez y vida (IV)</li> <li>➔ Retiro, Cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Invalidez</li> <li>☐ Vejez</li> <li>☐ Cesantía en edad avanzada</li> <li>☐ Muerte</li> <li>☐ Matrimonio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En dinero de largo plazo</li> <li>◆ En dinero de largo y corto plazo</li> </ul>
Guarderías y prestaciones sociales (GPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Falta de cuidados maternos en la primera infancia, durante la jornada de trabajo de la asegurada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ En especie</li> </ul>

FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 18)





- e) Canastilla al nacer el hijo (art. 94)
- f) Servicio de guarderías para hijos de las aseguradas, o los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos desde la edad de 43 días y hasta los cuatro años (arts. 205, 206)
- g) Aparatos de prótesis y ortopedia (art. 56), solo en casos de riesgo de trabajo.
- h) Rehabilitación (art. 56), también solo en casos de riesgo de trabajo.

Estas prestaciones son otorgadas dependiendo del beneficiario de que se trate como se aprecia en la Tabla 10.

**Tabla 10 BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE**

<b>BENEFICIARIO</b>	<b>PRESTACIONES</b>
Asegurado	A, b, c y d
Asegurada	A, b, c, d, e, f, g y h
Esposa o concubina	A, b, e y f
Esposo o concubina	A y b
Hijos menores de 16 años	A y b
Hijos mayores de 16 años y hasta 25, en su caso o con enfermedad crónica o discapacidad	A y b
Padres	A y b
Pensionados	A, b, e y f

FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 18)

#### *3.5.2.4 Las prestaciones en dinero*

A su vez, las prestaciones en dinero son diversas y se clasifican como subsidios, ayudas, asignaciones, pensiones, indemnización global, finiquitos y seguro de sobrevivencia y cada una de ellas tiene sus propias reglas para ser otorgadas Tabla 11



Tabla 11 DESCRIPCIÓN DE LAS PRESTACIONES EN DINERO

PRESTACIONES	RT	IV Y RCV	EM
Subsidios	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Por incapacidad temporal del asegurado (art. 58)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Por enfermedad (art. 96)</li> <li>■ Por maternidad (art. 101)</li> </ul>
Ayudas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Por funerales del asegurado fallecido por un riesgo de trabajo (art. 64)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Por gastos de matrimonio del asegurado que contrae nupcias (art. 165)</li> <li>◆ Asistenciales al asegurado pensionado por IVC y a la viuda o concubina (art. 140)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Para funerales del asegurado o del pensionado fallecido (art. 104)</li> </ul>
Pensiones (renta vitalicia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Al asegurado</li> <li>■ Incapacidad permanente total (art. 58)</li> <li>■ Incapacidad permanente parcial (art. 58)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Al asegurado</li> <li>◆ Invalidez (art. 120)</li> <li>◆ Vejez (art. 161)</li> <li>◆ Cesantía en edad avanzada (arts. 154, 155)</li> </ul>	
Seguro de sobrevivencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A los sobrevivientes</li> <li>■ Viudez (art. 64)</li> <li>■ Orfandad, o ascendientes, sólo a falta de viuda o huérfanos con derecho (art. 64, 66)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A los sobrevivientes</li> <li>◆ Viudez (art. 130)</li> <li>◆ Orfandad, o ascendientes, sólo a falta de viuda o huérfanos con derecho (arts. 134, 136 y 137)</li> </ul>	
Asignaciones		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Familiares para los beneficiarios de los pensionados (art. 138)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Indemnización global</li> <li>➔ Finiquito</li> <li>➔ Aguinaldo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A los asegurados que sufran incapacidad permanente parcial, si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta 25% (art. 58)</li> <li>■ A los huérfanos junto con la última mensualidad de pensión (art. 64 y 136)</li> <li>■ A la viuda junto con la última mensualidad de pensión (art. 66 y 133)</li> <li>■ A los pensionados, equivalente a 15 y 30 días del importe de la pensión que perciben (arts. 58, 64 y 142)</li> </ul>		
<p>Nota: La indemnización global será optativa par el trabajador cuando la evaluación global de la incapacidad exceda de 25% sin rebasar el 50%</p>			
<p>FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 20)</p>			

### 3.5.2.5 Tiempos de duración, espera y carencia de las prestaciones en especie o en dinero



Durante los trámites de subsidios por riesgo de trabajo, enfermedad, maternidad y de la ayuda para gastos de funeral se tienen que respetar los tiempos de espera duración o carencia conforme se detalla en las Tablas 12, 13, 14 y 15.

Entendiendo por Tiempo de Espera, como el número de semanas que deben estar reconocidas, previas al siniestro, como requisito para el pago de las prestaciones en dinero (arts. 97 y 102)

El Tiempo de duración es el número de semanas durante las que se recibe la prestación en dinero (arts. 58,96 y 101)

Y el Tiempo de carencia será el tiempo en el que no se recibe pago alguno de la prestación en dinero (art. 96)

**Tabla 12 TIEMPO DE ESPERA Y DE DURACIÓN DE LAS PENSIONES POR RT**

<b>TIPO DE PENSIÓN</b>	<b>TIEMPO DE ESPERA</b>	<b>TIEMPO DE DURACIÓN</b>
Incapacidad permanente	Ninguno	Vitalicia (art. 58)
Viudez	Ninguno	Vitalicia (art. 66)
Orfandad	Ninguno	Hasta 16 años, o 25 años en caso de prórroga, o en su caso, desaparición de la incapacidad (art. 64)
Ascendientes	Ninguno	Vitalicia (art. 66)

FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 21)

**Tabla 13 TIEMPO DE ESPERA Y DE DURACIÓN DE LAS PENSIONES POR IV Y RCV**

<b>TIPO DE PENSIÓN</b>	<b>TIEMPO DE ESPERA</b>	<b>TIEMPO DE DURACIÓN</b>
Invalidez	250 semanas (art. 122)	Vitalicia
Vejez	1250 semanas (art. 162)	Vitalicia
Cesantía en edad avanzada	1250 semanas (art. 154)	Vitalicia
Viudez	150 semanas (art. 128)	Vitalicia
Orfandad	150 semanas (art. 128)	Igual a orfandad por RT (art. 134)
Ascendientes	150 semanas (art. 128)	Vitalicia

Nota: En el caso de que el dictamen respectivo determine 75% o más de invalidez, sólo se requerirá que tenga acreditadas 150 semanas de cotización.

FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 21)



Tabla 14 LOS TIEMPOS DE ESPERA, DE CARENCIA Y DE DURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

PRESTACIÓN	TIEMPOS		
	DE ESPERA	DE CARENCIA	DE DURACIÓN
Subsidio por enfermedad	<ul style="list-style-type: none"><li>■ En el régimen ordinario: 4 semanas anteriores a la enfermedad</li><li>■ En el régimen eventual: 6 semanas en los últimos cuatro meses anteriores (art. 97)</li></ul>	Los tres primeros días de la enfermedad (art. 96)	A partir del cuarto día hasta 52 semanas, con posible prórroga de 26 semanas más (art. 96)
Subsidio por maternidad	30 semanas en los últimos 12 meses anteriores al inicio de la incapacidad prenatal (art. 102)	Desde la concepción hasta seis semanas antes del parto	Seis semanas antes y seis semanas después del parto (art. 101)
Ayuda para gastos de funeral	<ul style="list-style-type: none"><li>■ En RT ninguno</li><li>■ En EM 12 semanas en 9 meses anteriores al fallecimiento (art. 104)</li></ul>	Ninguno	Un solo pago
Subsidio por riesgo de trabajo	Ninguno	Ninguno	En tanto no se declare capacitado para trabajar o sea declarada la incapacidad permanente parcial o total (art. 58), la cual deberá realizarse dentro del término de 52 semanas



FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, págs. 20-21)

**Tabla 15 TIEMPO DE ESPERA, CARENCIA Y DURACIÓN; Y LAS CAUSAS DE TERMINACIÓN O SUSPENSIÓN DEL SEGURO DE GUARDERÍAS**

ESPERA	TIEMPO DE		CAUSAS DE	
	CARENCIA	DURACIÓN	SUSPENSIÓN	TERMINACIÓN
Ninguno	Desde el nacimiento hasta los 42 días de edad del hijo	Desde los 43 días hasta los cuatro años de edad (art. 206)	Cuando la asegurada cause baja en el régimen del SS obligatorio	El cumplimiento de la edad de los cuatro años del beneficiario

FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 22)

### 3.5.2.6 Las prestaciones sociales

En cuanto a las prestaciones sociales éstas comprenden las institucionales y las de solidaridad social (art. 208-217 LSS 1995).

Las primeras son proporcionadas mediante programas de:

- Promoción de la salud
- Educación higiénica
- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda
- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas
- Regularización del estado civil
- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo
- Centro vacacionales y de readaptación para el trabajo
- Superación de la vida en el hogar
- Establecimiento y administración de velatorios

### 3.5.2.7 La Conservación y reconocimiento de los derechos en los distintos ramos de seguro del régimen obligatorio.

En enfermedades y maternidad, durante las 8 semanas posteriores a la baja, con el requisito de tener por lo menos 8 semanas cotizadas ininterrumpidas antes de quedarse sin trabajo remunerado (art. 109 LSS).



Para el disfrute de las pensiones por Invalidez y vida, conservará el derecho por el periodo de una cuarta parte al tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, sin que pueda ser menor a 12 meses (art. 150 LSS 1995).

El reconocimiento de semanas al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio y regrese a éste, se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores en la forma siguiente (art. 151):

- I. Si la interrupción en el pago de cotizaciones no fuese mayor de 3 años, se le reconocerán todas sus cotizaciones.
- II. Si la interrupción excediera 3 años pero no 6, se le reconocerán todas las cotizaciones anteriores cuando, a partir de su reingreso, haya cubierto un mínimo de 26 semanas de nuevas cotizaciones.
- III. Si el reingreso ocurre después de seis años de interrupción, las cotizaciones anteriormente cubiertas se le acreditarán al reunir 52 semanas reconocidas en su nuevo aseguramiento.
- IV. En los casos de pensionados por invalidez que reingresen al régimen obligatorio, cotizan en todos los seguros con excepción del de Invalidez y Vida.

Nota: Para las fracciones II y II, si el regreso al trabajo ocurrió antes de que terminara el periodo de conservación que marca el artículo 150, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.

Los asegurados que sean dados de baja del régimen obligatorio conservarán durante las 4 semanas posteriores a dicha baja el derecho a las prestaciones del seguro de guarderías (art. 207 LSS 1995).

Ampliación del periodo de conservación de derechos, una facultad del Ejecutivo (art. 109 segundo párrafo LSS 1995)

Como ejemplo reciente de esta facultad, el 27 de Enero de 2009 se publicó en el DOF el acuerdo dictado por el Consejo Técnico del IMSS número ACDO.AS1.HCT.140109/2.P.DG, relativo a la autorización para conceder en los términos indicados en el mismo, la ampliación del periodo de conservación de derechos, por dieciséis semanas adicionales a las ocho semanas señaladas en el artículo 109 de la Ley del Seguro Social, a los asegurados que hayan



quedado o llegasen a quedar privados de su trabajo remunerado, durante el lapso comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2009.

Este derecho proporcionó las prestaciones solo en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, que establece el artículo 91, de la LSS (1995), es decir, asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, a los asegurados y sus beneficiarios; siempre y cuando el trabajador remunerado hubiera tenido ocho semanas de cotización previas a la baja.

### 3.5.2.8 Prescripciones de los derechos art 300 y 301 LSS

Si el derechohabiente no reclama sus derechos subsidios, ayudas pueden prescribir, excepto cualquier pensión Tabla 16. Para determinar si se da la prescripción, los tiempos se contarán a partir del día en que se genera el derecho a su percepción:

Tabla 16 LA PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS

DERECHO	PLAZO
Subsidio por Incapacidad derivada de un riesgo de trabajo	2 años
Cualquier mensualidad de una pensión y aguinaldo, artículos 58, 64, 120, 127, 138, 155, 161 Subsidio por incapacidad derivada de enfermedad no profesional o maternidad, artículos 96 a 101 LSS Ayuda para gastos de funeral, artículos 64-I, 104 y 222-II-e LSS Finiquitos de pensión de orfandad, de pensión de viudez o por incapacidad permanente parcial menor al 25%, establecidos en la LSS. Artículos 58, 64, 66, 133 y 136	En un año
Pensión Ayuda asistencial y Asignación familiar, art. 59 Incapacidad permanente total, 120 invalidez, 138-140,155 cesantía en edad avanzada,140 viudez pensionada y 161 vejez LSS	Inextinguible
Los recursos de la subcuenta de RCV art. 302 LSS	10 años

FUENTE: Construcción propia con información de los artículo 300 y 301 de la LSS(1981)



### *3.5.2.9 La continuación voluntaria en el régimen obligatorio, regulada por los artículos 218 a 221 de la LSS (1995)*

Podrá continuar voluntariamente en el régimen obligatorio, el asegurado con un mínimo de cincuenta y dos semanas de cotización aportadas en los últimos cinco años al ser dado de baja.

Cotizará para los seguros de RCV, con el último salario o uno superior al que tenía en el momento de la baja.

Las cuotas las cubrirá el asegurado por mensualidad adelantada de la siguiente manera:

Respecto del seguro del RCV, pagará la totalidad de la cuota de retiro y por CV solo el importe de las cuotas obrero patronales, debiendo el Estado aportar la parte que conforme a la LSS le corresponde, incluyendo la cuota social, y

En el seguro de IV, el asegurado cubrirá las cuotas obrero-patronales y el Estado el porcentaje que le corresponda de acuerdo a la LSS; adicionalmente el asegurado pagará tanto la cuota que a él le corresponda como la que le corresponde al patrón como lo establece el segundo párrafo del artículo 25 de esta norma.

El derecho mencionado lo tiene que ejercer mediante escrito, el asegurado antes de los cinco años posteriores a la fecha de su baja.

Y se perderá cuando así lo exprese el propio asegurado en declaración expresa, deje de pagar durante dos meses o sea dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio.

### *3.5.2.10 La Incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio*

Esta figura jurídica consiste en el inicio de aseguramiento de los sujetos pertenecientes a los grupos sociales que la misma LSS (1995) contempla para este fin. El artículo 13 lista a estos sujetos: trabajadores de industrias familiares y los independientes; trabajadores domésticos; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; patrones personas físicas con trabajadores a su





servicio; y los trabajadores de las administraciones públicas federales, estatales o municipales (con autorización de los congresos locales o Cabildo correspondiente). Todos ellos deberán celebrar un convenio con los requisitos del artículo 14 y que observe la modalidad correspondiente según el artículo 222.

Los seguros que se pueden convenir pueden ser: Prestaciones en especie de EyM, IV y CV o bien RT, Prestaciones en especie de EyM, IV y RCV; y tratándose de las entidades públicas, únicamente las prestaciones en especie de los seguros conjuntos de RT y el de EyM, siempre y cuando estas entidades tengan establecido un sistema de pensiones.

Los sujetos que se incorporen cotizarán con base en el art. 224, pagando por anualidades adelantadas, excepto las entidades públicas que lo harán a más tardar los días 17 del mes siguiente posterior al mes de pago (reciben un trato preferencial). Si la anualidad no es pagada o se solicita expresamente por el sujeto asegurado, no se otorgará ningún tipo de servicio.

El IMSS abrirá discrecionalmente los períodos de inscripción mientras no se comprometa su equilibrio financiero. La inscripción podrá hacerse de manera individual o colectiva. Este tipo de aseguramiento resulta apropiado sólo para personas sanas ya que existe un control de enfermedades previas a la inscripción, que no son aceptadas.

#### *3.5.2.11. Los Seguros Adicionales*

Los seguros adicionales se encuentran regulados en la LSS (1995) en los artículos 246 a 250 y consisten en la posibilidad de contratarlos en los seguros de RT, IV y RCV, cuando los contratos Ley o Contratos Colectivos de Trabajo fueran superiores a los que establece el Régimen Obligatorio.

Se celebrará convenio con el IMSS y se revisará cada vez que haya modificaciones a los contratos laborales y éstas afecten las bases de contratación.



La prima, cuota, períodos de pago y demás modalidades serán convenidas de acuerdo al riesgo y a las valuaciones actuariales que se realicen por el Instituto.

La contabilidad de estos seguros se deberá llevar por separado de los demás seguros obligatorios.

### 3.5.3 EL PROCESO FISCAL: LA AFILIACIÓN

#### *3.5.3.1 El Registro Patronal*

El patrón y los diferentes sujetos obligados requieren contar con un registro único que permitirá cumplir con las obligaciones que el RO les impone.

El registro patronal puede obtenerse mediante una pre-alta que consiste en proporcionar datos vía internet y completarse con la entrega documental, en previa cita ante el Departamento de Afiliación y vigencia de la Subdelegación correspondiente. También se podrá realizar este trámite de manera personal en dichas oficinas.

Requerirá previamente haber revisado el artículo 196 del RACERF (2002) para autodeterminar la Clase y Fracción con base en su actividad y contar con los documentos necesarios dependiendo del tipo de patrón si es persona moral o persona física y la actividad que desarrolla:

Tratándose de persona moral las instrucciones las encontramos en [http://www.imss.gob.mx/patrones/documentos\\_persona\\_moral.htm](http://www.imss.gob.mx/patrones/documentos_persona_moral.htm)

Tratándose de persona física sus instrucciones se pueden obtener en [http://www.imss.gob.mx/patrones/Documentos\\_persona\\_fisica.htm](http://www.imss.gob.mx/patrones/Documentos_persona_fisica.htm)



Estas páginas cuentan con información de ayuda y también con los números telefónicos que pueden dar orientación.

El registro podrá solicitarse por clase, por ejemplo, cuando se tengan diferentes establecimientos con diferentes actividades de exposición al riesgo.

### *3.5.3.2 Las Obligaciones Patronales*

Las obligaciones patronales contempladas en el artículo 15 LSS (1995), desde las reformas del 20 de diciembre de 2001, han reforzado la afiliación y recaudación del IMSS comprendiendo principalmente las de: registrarse como patrón e inscribir a sus trabajadores; realizar los movimientos afiliatorios de alta, modificación de salarios o baja; determinar las cuotas obrero patronales a sus cargo, retenerlas en sus caso y enterarlas al IMSS; cumplir con las obligaciones de RCV; permitir las inspecciones y visitas domiciliarias del Instituto; cumplir con el registro de nómina, ayudar en la prevención de RT y avisar si sucede alguno; revisar anualmente la siniestralidad y demás obligaciones formales.

Por la importancia en la práctica de los procesos afiliatorios se detallarán un poco más las obligaciones de autoclasificación de la empresa y la del procedimiento para reportar anualmente la siniestralidad:

1. El patrón comunicará al IMSS la suspensión, reanudación, cambio o término de actividades, clausura, cambio de nombre, razón social, actividad, domicilio, representante legal, sustitución patronal, fusión o cualquier otra circunstancia que afecte su registro ante el IMSS dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de que ocurra el supuesto relativo.

En la presentación de estos avisos se anexará la documentación comprobatoria y en su caso los formularios que correspondan a la situación de afiliación de los trabajadores.

El patrón tendrá también que comunicar al Instituto cuando exista incorporación de nuevas actividades, compra de activos, o cualquier dato de enajenación,



arrendamiento, comodato o fideicomiso traslativo, siempre que ello implique un cambio de actividad (art. 16 RACERF);

2. La revisión anual de la siniestralidad (art. 74 LSS) pretende determinar si permanecen en la misma prima, o si ésta se disminuye o aumenta, de acuerdo con ciertas reglas (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, págs. 24-26):

La siniestralidad se obtendrá con base en los casos de riesgos de trabajo terminados durante el periodo comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del años de que se trate, atendiendo el artículo 72 LSS. Mencionando que si en el primer año o después de un cambio de actividad no han transcurrido los 365 días del año completo, no se estará obligado a calcular la nueva prima.

Se deberán tomar en cuenta los avisos que el IMSS haya hecho al patrón de la calificación de algún accidente de trabajo enfermedad de trabajo o si hubo alguna recaída en cualquiera de éstos casos.

El valor obtenido deberá expresarse en por ciento y se comparará con la prima que la ubre sus cuotas al momento de la revisión. Si el valor es el mismo, se continuará aplicando la misma.

En caso de que sean diferentes procederá la nueva prima, aumentándola o disminuyéndola en una proporción no mayor al uno por ciento del salario base de cotización, con respecto a la prima del año inmediato anterior con que la empresa venía cubriendo sus cuotas, en los términos del artículo 74 de la LSS.

Los patrones deberán presentar al IMSS, durante el mes de febrero, los formatos impreso o el dispositivo magnético generado por el programa informático que el Instituto autorice.

La prima obtenida de conformidad con las fracciones anteriores tendrá vigencia desde el primero de marzo del año siguiente una vez que el IMSS revisó el cálculo del patrón contra sus registros (pudiendo modificarla) y le fue notificada la nueva prima por el propio IMSS.

El patrón cubrirá a partir de esa fecha las cuotas del seguro de RT.

No se presentarán los formatos impresos o el dispositivo magnético si la prima resultó igual a la del ejercicio anterior.

Cuando un patrón deje de tener trabajadores a su servicio durante más de seis meses y no haya comunicado baja patronal, al reanudar la relación obrero-patronal, será colocado en la primera media de la clase que corresponda a su actividad. Ver Tabla ( )

Si el periodo fuera de seis meses o menos será colocado en la prima en que venía cubriendo sus cuotas, siempre y cuando no haya cambiado su actividad, y

Cuando la empresa tenga varios registros patronales en un mismo municipio o en el Distrito Federal (D.F.), con excepción de los casos señalados en el artículo 21 del RACERF, para el cálculo de la prima se tomará las consecuencias de los casos de riesgo de trabajo del personal de la empresa en un mismo municipio o en el D.F. y terminados durante el periodo de cómputo.



El cálculo de la nueva prima de Riesgo de Trabajo, implica no uno sino muchos cuidados durante todo el ejercicio, con el único y valioso propósito de pagar lo más justo posible las cuotas de RT de la empresa.

Los cuidados mencionados son entre otros: llevar un registro pormenorizado de su siniestralidad, desde el inicio de cada uno de los casos hasta su determinación, estableciendo y operando controles de documentación que se genere por la empresa y por el propio IMSS, ésta última información será entregada al trabajador o a sus familiares para que la hagan llegar al patrón, con el fin de justificar sus ausencias al trabajo o al momento de reincorporarse al mismo. Si el trabajador o sus familiares no la entregan al patrón, éste la deberá obtener del IMSS (art. 34 RACERF 2002).

Las disposiciones que la LSS establezca para los trabajadores y patrones también se aplicarán en lo que corresponda a los demás sujetos obligados y de aseguramiento (según los artículos 26 LSS (1995) y 110 RACERF (2002) serían los demás sujetos del régimen obligatorio según el art. 12 LSS y los sujetos de aseguramiento voluntario al régimen obligatorio personalmente o a través de terceros art. 222 LSS (1995) y 75-89 del RACERF (2002).

#### *3.5.3.3 Sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio*

El régimen obligatorio queda justificado porque permite lograr los objetivos de la seguridad social plasmados desde la exposición de motivos de la ley original, estos objetivos son los de asegurar la existencia de los trabajadores, su capacidad contributiva y la tranquilidad de la familia, así también porque que no deja la opción a los beneficiarios o sujetos vinculados, de incorporarse y de cubrir sus compromisos, dando estabilidad y certeza a la prestación de la



seguridad social como un servicio público de interés social. (MORENO PADILLA, 2003, pág. 51)

Como ya se analizó en otro subtema, las aportaciones de seguridad social constituyen crédito fiscal de acuerdo al artículo 2º fracción II del CFF (1981), lo que significa una vinculación IMSS-Particular cuando se presentan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales (hecho generador) y que se determinen y liquiden conforme a las disposiciones vigentes al momento de su nacimiento. Esta situación se configuraría cuando se cumplen los requisitos del artículo 12 de la LSS (1995), que nos dice quienes serán y por qué razón los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio -art. 12 LSS (1981), arts. 12I y II RACERF (2002):

- I. Los *Trabajadores*: “ Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo (LFT 1970) presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones”

Para entender mejor esta definición se necesitan a su vez más definiciones:

*Patrón* “es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”, de acuerdo al artículo 5-A fracción IV de la LSS (1981) y el 10 de la LFT (1970).

*Trabajador* “es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado”, de acuerdo al artículo 5-A fracción V de la LSS (1981) y el 8 de la LFT (1970).



El trabajo es *subordinado* cuando el patrón tiene la facultad jurídica de dar órdenes e instrucciones relacionados con el servicio personal que le presta el trabajador, quien tiene el deber de sujetarse a ellas.

*Relación de trabajo:* es “La prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario (art. 20 LFT 1970).

Los elementos que la integran se asentarán en el escrito donde consten las condiciones de trabajo que establece el artículo 25 de la LFT (1970):

- Nombre, nacionalidad, sexo, edad, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón
- Trabajo por obra, tiempo determinado o indeterminado,
- Servicio que se presta,
- Lugar donde se presta el servicio,
- Duración de la jornada,
- Día y lugar de pago,
- Días de descanso,
- Vacaciones,
- Forma y monto del salario,
- La forma de llevarse a cabo la capacitación
- Aguinaldo, etc.

*Trabajador permanente:* aquél que tenga una relación de trabajo por tiempo indeterminado;

*Trabajador eventual:* aquél que tenga una relación de trabajo para obra determinada por tiempo determinado en los términos de la Ley Federal del Trabajo;

Por tiempo determinado: únicamente en los siguientes casos: a) cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar; b) cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador, y c) en los demás casos previstos por la Ley Federal del Trabajo (art. 37 LFT 1970).

Entonces se considerará que toda persona que presta un trabajo personal subordinado debe estar inscrito ante el IMSS e INFONAVIT, entre otros los:



agentes vendedores, artistas, cerillos, directores de empresas, gerentes, instructores, jardineros, lavacoches, músicos, profesores, sacristanes, etc.

*II. Los miembros de sociedades cooperativas*

Se considera a los socios como sujetos del seguro social desde la reforma a la LSS de diciembre de 2001 y las sociedades cooperativas pagarán las cuotas obrero-patronales con base en el total de percepciones que reciban por su trabajo personal aportado.

*III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.*

Ejemplos de estos decretos:

- a) Decreto por el que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, a las personas que cursen estudios de tipo medio superior y superior en instituciones educativas del Estado, y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquiera otra institución de seguridad social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1998.
- b) Decreto de beneficios del IMSS a huérfanos y discapacitados publicado el 15 de febrero de 2011.

*3.5.3.4 Excepciones de afiliación*

- a) El Administrador único o los miembros del consejo de administración, etc. según el Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS 112 893 del 13 de mayo de 1963.

“SUJETOS AL SEGURO OBLIGATORIO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, MIEMBROS DEL: Art. 12. No son sujetos del seguro obligatorio los miembros del Consejo de Administración de las empresas que no desempeñan algún puesto adicional mediante retribución específica, y os administradores únicos substituyen al Consejo de Administración (donde no existe éste), de acuerdo con la Ley de Sociedades Mercantiles y siempre que no desempeñen otro puesto con retribución específica”.





- b) Estudiantes becados según el Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS 361 963 del 13 de diciembre de 1972.

“ESTUDIANTES BECADOS. NO SON TRABAJADORES.

ART. 12. EL H. CONSEJO TÉCNICO ACUERDA:

I. Que los estudiantes becados por las empresas, aun cuando desarrollen las prácticas en centros de trabajo, no son sujetos del régimen del Seguro Social obligatorio; por tanto no deberán ser inscritos en el mismo como trabajadores de las empresas donde realicen dichas prácticas.

II. La Subdirección General Administrativa del Instituto deberá girar las instrucciones correspondientes, a fin de que se proporcionen las necesarias facilidades a los estudiantes del plan escuela-empresa para que visiten las instalaciones del Seguro Social”.

- c) Trabajadores domésticos podrán inscribirse al régimen voluntario

De conformidad con la LSS, no existe obligación de inscribirlos al IMSS régimen obligatorio ni a la AFORE:

TRABAJADORES DOMÉSTICOS. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PATRÓN DE INSCRIBIRLOS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL NI AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. De conformidad con los numerales 13, fracción II y 222 a 233 de la Ley del Seguro Social, se colige que no existe obligación del patrón para inscribir a un trabajador doméstico al régimen obligatorio del seguro social, ni al seguro de ahorro para el retiro, porque dicha inscripción sólo puede realizarse voluntariamente y de conformidad a lo pactado por las partes. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 160/2009. Isaac Chicurel Levin y otros. 19 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Augusto Santiago Lira.

Fuente: **Semanario** Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, novena época, agosto de 2009, pág. 1737. Tesis aislada: I.6o.T.407 L

- d) Trabajador extranjero

Obligaciones al contratar a un extranjero (EXPANSIÓN, S.A. DE C.V., 2010)

De acuerdo con el numeral 1o de la LFT (1970), dicho ordenamiento es de observancia general en toda la República Mexicana y rige las



relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, siguen la misma suerte las repercusiones en materia de seguridad social (art. 1o LSS 1995).

La regla es si el trabajador extranjero labora para la empresa residente en México, en el extranjero, no habrá obligación de aportar al IMSS; no así si trabaja en territorio nacional.

e) El sector de Seguros

A fin de precisar cuándo deben registrarse al IMSS los sujetos mencionados, el 8 de noviembre de 2007 el Consejo Técnico emitió el Acuerdo ACDO-HCT-311007/453.P.(D.I.R.) en el cual se detallan los criterios que definen las características de las actividades desempeñadas en el ramo de seguros por éstos, que implican o no la existencia de un vínculo de trabajo.

Para determinar si los prestadores de servicios profesionales que intervienen en la operación derivada de la atención de siniestros de los ramos de gastos médicos y automóviles (ajustadores) son o no sujetos de aseguramiento al Régimen Obligatorio del Seguro Social deben tomarse en cuenta las características del desarrollo de sus actividades.

*3.5.3.5 Los nuevos deberes y derechos para los Constructores*

EL REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO vigente a partir del 21 de agosto de 2008 reguló deberes y derechos especiales de este, sector que se muestran resumidos en la Tabla 17



Tabla 17 SECTOR CONTRUCCION- PRINCIPALES CAMBIOS A SU REGLAMENTO

(EXPANSIÓN, S.A. DE C.V., 2008)

Principales cambios al ROTC	
CONCEPTO	MODIFICACIÓN
Patrones de la construcción	Contempla también a las personas físicas, pues también pueden ser contratistas y con ello garantiza el cumplimiento de sus obligaciones frente al IMSS
Autoclasificación	Remite al patrón de la construcción al catálogo de actividades del RACERF para efectuar su autoclasificación
Relación de trabajadores	Obliga al patrón de la construcción a presentar, ante el IMSS, una relación mensual de los trabajadores que intervinieron en la obra
Registro de la obra	Debe realizarse en la Subdelegación correspondiente al domicilio de la obra
Verificación del cumplimiento de deberes	El Instituto cuenta con 90 días para revisar el cumplimiento de las obligaciones patronales a partir del día siguiente al de la presentación del oficio de terminación de la obra. De lo contrario se presumirá que cumplió con las disposiciones de la Ley y el Reglamento
Facultades de comprobación	Prevé el cruce de información entre el IMSS y las entidades de la administración pública
Cédulas de liquidación	Deben cubrirse dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos su notificación

Los cambios en los derechos y obligaciones regulados fueron: la especificación de que también las personas físicas serían sujetos de las obligaciones que marca este reglamento; permitir la autoclasificación de la obra; adicionar la obligación para el contratista de presentar informes mensual y bimestral de los trabajadores utilizados en la obra, con la finalidad de tener mayor control de los asegurados; aclarar el lugar de presentación del aviso de inicio de obra; establecer mecanismos de cruce de información para verificar el cumplimiento del registro de las obras inclusive de las públicas; y modificar el procedimiento para dar por terminada la obra.

### 3.5.3.6 Baja ante el SAT y no ante el IMSS

Para tramitar la baja patronal ante el Seguro Social es necesario presentar previamente la baja ante el SAT. (EXPANSIÓN, S.A. DE C.V., 2010)



Y también no procederá la baja de un registro patronal ante el IMSS cuando el patrón hubiese terminado totalmente las relaciones laborales con todos sus colaboradores y tener presentados los avisos de baja correspondientes (arts. 37 LSS 1995 y 57 del RACERF 2002)

Entonces la baja ante el IMSS procederá cuando se cumplan ambos requisitos

#### *3.5.3.7 Aspectos de la Problemática para Afiliar a nuevos trabajadores*

En el boletín no. 3207, comunicado del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados se expresa que actualmente se han tenido escasos avances en materia de afiliación de nuevas empresas y trabajadores debido a la política equivocada de privilegiar programas asistencialistas como el Seguro Popular o IMSS Oportunidades, que van favoreciendo la generación de más informalidad. “Tal situación ha ocasionado que los trabajadores roten constantemente de empleo y permanezcan hasta el 45 por ciento de su vida laboral en la informalidad”.

A lo anterior habría que agregar que los patrones continúan abusando de la figura del outsourcing pretendiendo reducir los costos laborales sin importar los derechos de los trabajadores a la seguridad social.

#### *3.5.4 Acciones de mejora en materia de afiliación*

Con información al 30 de junio de 2011, de acuerdo al Informe que presentó el IMSS y como se resume en la publicación de la revista contable IDOnline:

##### *3.5.4.1 Informe de labores 2009-2010*

##### Calidad e Integridad de las Bases de Datos Institucionales

Se han estado revisando las inconsistencias y se les da solución así como se identifica e incorpora el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la Clave Única de Registro de Población (CURP), entre otros elementos de mejora.



Adicionalmente, se amplía la cobertura del Sistema de Acceso a los Derechohabientes (AcceDer), y se mejora el marco normativo en materia de Afiliación y Clasificación de Empresas.

#### Registro de Derechohabientes en la Unidad Médica Familiar

Mejoría en la vigencia de derechos: en abril de 2010 se libera la versión de AcceDer en línea, en la cual por primera vez se incorporó la CURP para beneficiarios y la elección de médico.

#### Clasificación de Empresas

Se promueve un sistema para la apertura rápida de las empresas, se unifica los trámites y formatos de inscripción patronal inicial e inscripción de las empresas en el Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT), simplificando el trámite y se reducen los datos solicitados a los patrones. Asimismo, se dio de alta el Sistema de Alta Patronal, a través del portal [tuempresa.gob.mx](http://tuempresa.gob.mx), administrado por la Secretaría de Economía (SE).

En relación con el Catálogo de Actividades Económicas para la Clasificación de Empresas en el SRT inició el Instituto el estudio para su actualización, lo que les permitirá determinar con mayor precisión la clasificación de las empresas y con ello las clases de riesgo que efectivamente representan las actividades que éstas desarrollan.

### **Programa de Actividades 2010**

#### Proyecto Delta

A través del Proyecto Delta se buscaría modernizar la plataforma tecnológica con que operan los procesos de la DIR. Los objetivos del proyecto son: aumentar la recaudación; mejorar los mecanismos de acceso y comunicación para el cumplimiento de las obligaciones obrero-patronales; optimizar los



servicios a los patrones y derechohabientes; integrar los procesos en materia de incorporación y recaudación, mejorar su efectividad y eficiencia, y reducir los costos de operación.

#### Acciones de Supervisión a la Operación

Para generar una articulación más eficiente de las áreas normativas con las Jefaturas de Servicios de Afiliación y Cobranza y las Subdelegaciones, verificarían la aplicación uniforme de la normatividad, evaluarían el cumplimiento de las metas institucionales, su avance y las estrategias para el logro de las mismas e identificarían las mejores prácticas, la Dirección de Incorporación y Recaudación realizaría de manera permanente visitas de supervisión a los órganos de operación administrativa desconcentrada.

#### *3.5.4.2 Revista IDConline Acciones en Afiliación (ACCIONES DEL IMSS EN 2010, 2010)*

- Sistema Único de Dictamen (SUDI) Aviso y dictamen de forma electrónica con lo que se reduce el manejo de papel y se facilita el cumplimiento de esta obligación
- Pre-registro de empresas de outsourcing en la página electrónica del IMSS. Llenado de formularios y levantamiento de cita.
- Módulo Sistema de Prestación de Servicios (SIPRESS) adición al IDSE

Se adicionó el módulo en comento al IMSS Desde Su Empresa (IDSE) a fin de que las empresas de outsourcing y sus clientes informen de: los contratos, las incidencias (datos de los beneficiarios por cada trabajador) y las autorizaciones permanentes a tramitar para la atención de los trabajadores en el lugar donde presten sus servicios.



Convenios de colaboración IMSS-SAT y STPS y el del IMSS-INFONAVIT con la finalidad de tener mayor eficiencia en el intercambio de información fiscal e intensificar las acciones de fiscalización de manera simultánea o sucesiva.

### **3.6 El Proceso fiscal: La Determinación y entero de Cuotas Obrero Patronales (COP's)**

#### 3.6.1 Generalidades del proceso de determinación

Por la relación laboral que tiene el patrón con sus trabajadores tendrá varias obligaciones y una de ellas como lo vimos en las obligaciones del patrón que establece el artículo 15 de la LSS (1995), es la de determinar, retener y enterar las cuotas obrero patronales. Para esta determinación, el patrón va a requerir de varios elementos que le serán proporcionados por una buena administración de su empresa.

El patrón entonces determina las cuotas que incluyen las retenciones efectuadas a sus trabajadores vía nómina y entera la cantidad total obrero patronal al IMSS.

El primer paso para la determinación, es tener calculados los salarios diarios integrados para todos y cada uno de los trabajadores; este cálculo puede ser facilitado por programas electrónicos de manejo de nómina o para aquellos patrones que tienen pocos trabajadores o escasos recursos, se los determinará manualmente el personal administrativo o el contador público que lleve la contabilidad del negocio.

El patrón realizará el cálculo de los montos de cuotas por los seguros que corresponda pagar mensual o bimestralmente, mediante el medio electrónico que el IMSS obliga a llevar a las empresas de 5 trabajadores o más, llamado



Sistema Único de Autodeterminación, mejor conocido como SUA (versión vigente 3.3.0) Siendo opcional su uso para los patrones de 1 a 4 trabajadores.

Los bancos serán las entidades encargadas de recibir los pagos y los patrones tendrán que realizar el entero a más tardar los días 17 del mes inmediato posterior a aquél por el cual se esté cubriendo las cuotas. Si no paga en esta fecha, se genera un crédito fiscal por el que tendrá que pagar adicionalmente la actualización y recargos y se convertirá en un pago extemporáneo.

Los bancos autorizados a la fecha son: Afirme, Banbajío, Banamex, Bancomer, Banorte, HSBC, IXE, Scotiabank y Santander (ENTIDADES RECEPTORAS AUTORIZADAS PARA RECIBIR EL PAGO DE CUOTAS, 2011)

Existen varias formas de efectuar el pago y estas son las que tiene autorizadas el IMSS: *cédula emitida por el IMSS* que no requiera modificaciones y *cargo a cuenta de cheques* solicitado al banco sin necesidad de presentar la cédula de determinación, ambas opciones para patrones con menos hasta 4 trabajadores; *reporte en disco magnético del SUA* para patrones con 5 o más trabajadores y el pago por *banca empresarial* enviando el archivo de pago preparado en el SUA, esta opción puede ser utilizada por cualquier patrón no importando el número de trabajadores.

Cuando la autoridad del IMSS detecta la omisión del pago de las cuotas obrero-patronales podrá requerirle el mismo y si no se comprueba en el momento de la notificación mediante los comprobantes debidamente sellados por el banco receptor, podrá requerir el pago inmediato con actualización, recargos y además impondrá una sanción.





### 3.6.2 Patrón retenedor de cuotas

Durante los procesos de las nóminas se efectúan las retenciones de las cuotas IMSS que le corresponde al trabajador (art. 38 LSS 1995); contablemente se provisiona como un pasivo y cuando llega el momento del pago mensual, el patrón tiene listas estas retenciones para pagarlas conjuntamente con las cuotas patronales. Ambas cuotas obreras y patronales son determinadas mediante el SUA registrándose contablemente la provisión, ahora de las cuotas patronales y una vez efectuado el pago se aplican con un cargo a la provisión y un abono a bancos.

Una excepción a la retención de cuotas al trabajador, es que éste gane solamente un salario mínimo de la zona geográfica. En este caso el patrón las cubrirá por él, según el artículo 36 de la LSS (1995).

Si el patrón no hubiera efectuado las retenciones de las cuotas obreras en el periodo correspondiente, solo podrá hacerlo retroactivamente hasta por cuatro semanas acumuladas, quedando las restantes a su cargo.

### 3.6.3 El Sistema Único de Autodeterminación (SUA)

#### *3.6.3.1. Definición*

El SUA encuentra su sustento porque a partir de la entrada en vigor de la nueva ley del IMSS en 1995, se implementó un proceso de modernización en los procedimientos de afiliación y cobranza.

Parte fundamental de esta modernización la marcó el Nuevo Sistema de Recaudación como pieza importante el Sistema Único de Autodeterminación (SUA).



Previsto antes y ahora, en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización (art. 113) en el que se indica que el Patrón determinará las cuotas Obrero Patronales mediante el programa informático autorizado por el Instituto, cuando tenga cinco o más trabajadores. (GENERALIDADES DEL SUA, 2011))

La versión actualizada del SUA 3.3., contiene varios módulos innovadores que facilitan el trabajo de determinación de cuotas, preparación de avisos afiliatorios, manejo de aportaciones individuales o globales (voluntarias o complementarias) y la elaboración anual de la declaración de prima de riesgo de trabajo, entre otros cambios que mejoraron su funcionamiento.

Ahora bien, cuando se instala el software del SUA es muy importante revisar que estén registrados correctamente todos los datos generales del patrón, la prima de riesgo de trabajo para el ejercicio, la clase de riesgo, actualizar la tabla de recargos e INPC en su caso, fecha, número, moneda, etc. para evitar en lo más posible cometer errores iniciándose el uso del SUA. Posteriormente se actualizarían cuando se presentaran cambios a los mismos.

#### *3.6.3.2 Los movimientos afiliatorios del trabajador*

Este módulo genera los dispositivos magnéticos con los movimientos afiliatorios de reingreso, modificación salarial o baja.

Las altas, reingresos y bajas se deberán presentar dentro de los 5 días hábiles posteriores al inicio de la relación laboral, en los 2 primeros casos y al del día siguiente del término de la relación de trabajo.

Por lo que respecta a las modificaciones de salarios, estas se deberán de presentar si son salarios fijos, dentro de los 5 días siguientes al día en que cambió el salario o bien un día antes de que surta efectos la modificación; y si son salarios variables, dentro de los primeros 5 días hábiles de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre.



Como se menciona el SUA solo permite registrar reingresos de trabajadores, así que un trabajador de nuevo ingreso requiere tramitar su Número de Seguridad Social (NSS) a través de un pre-registro donde obtiene un número de folio para después completar su trámite en la subdelegación, garantizándole, dice el sitio del IMSS [http://www.imss.gob.mx/patrones/Sol\\_num\\_ss.htm](http://www.imss.gob.mx/patrones/Sol_num_ss.htm), oportunidad en la realización del trámite.

Ahora bien, como se detalló en párrafos anteriores, el proceso de preparar los avisos de afiliación se realiza en el SUA; sin embargo, en la práctica profesional contable y laboral, cada vez es más complicado que estos avisos se reciban en el disco magnético obtenido, ya que en las subdelegaciones quieren que se les presenten mediante la utilización del IMSS Desde Su Empresa o IDSE (nuevo sistema como parte de la modernidad del Instituto), representando para los patrones un gasto más, al tener que pagar por el servicio de internet.

#### *3.6.3.3 Cálculo de cuotas*

Mediante el SUA el patrón va a determinar las cuotas obrero-patronales para el IMSS, las aportaciones y amortizaciones que se realizan al INFONAVIT y los pagos de RCV.

Este cálculo podrá ser *oportuno, extemporáneo o de diferencias*.

El pago extemporáneo calcula la actualización y recargos correspondientes.

El cálculo del pago de diferencias permite determinar valga la redundancia, las diferencias por integración salarial o días de pago.

#### *3.6.3.4 Reportes*

Con el sistema SUA se generan reportes directamente que son de gran utilidad, como son: Trabajadores promedio expuestos al riesgo, riesgos de trabajo y relación de casos de riesgos de trabajo.

Hay otros reportes que se obtiene mediante los submenús de análisis de información, para conocer los ausentismos, las incapacidades, las



acreditaciones al INFONAVIT, las aportaciones de Vivienda o también las cuotas de RCV.

El proceso de confronta permite conciliar los cálculos de la empresa con los determinados por el IMSS o INFONAVIT y realizar los ajustes necesarios antes de presentar los pagos definitivos de cuotas y aportaciones, minimizando o incluso eliminando la emisión de SIVEPAS o cédulas del Sistema de Verificación de Pagos, porque el patrón uniformó las bases de datos evitando las cédulas de diferencias, así como cualquier multa y recargos que son los actos de molestia de un patrón o sujeto obligado incumplido.

Que se puede conciliar: trabajadores duplicados, omisos parciales o totales por diferencia en los días cotizados, no dados de alta, no dados de baja o con errores en sus datos de identificación; o diferencias en los salarios diarios integrados por avisos de modificación presentados y no registrados; etc.

#### *3.6.3.5 Utilerías*

Son los diferentes subprocesos de la información que facilita el SUA, como la lectura de los archivos de pago, respaldo y restauración de información, compactación de bases de datos, mantenimiento de accesos, transferencia de datos de SUA"s anteriores, etc.

#### *3.6.3.6 Mejoras en materia de INFONAVIT*

En el nuevo SUA también se han desarrollado adiciones que mejoran la información de las aportaciones y amortizaciones por INFONAVIT. Estas adiciones permiten al patrón tener mayor claridad en el cálculo, transparencia y facilidad para el pago de multas, restaurar información a través de un disco de pago, conserva los movimientos de crédito para aclaraciones o consultas futuras, permite la exportación de datos a otros sistemas y la confronta de pagos vs. La emisión del IMSS.

Se puede realizar el registro de los movimientos de crédito y almacenarlos, aplicar exactamente los descuentos del crédito, calcular multas administrativas,



compactar bases de datos y aplicar el descuento por el seguro contra daños de las viviendas, etc.

En las bases de datos permite registrar y almacenar los datos de los créditos: inicio, fecha de suspensión del descuento, reinicio de descuento, modificar el tipo, el valor y el número de crédito; todos ellos muy importantes a la hora de elaborar el dictamen para efectos de INFONAVIT.

Otras características que aporta el SUA es que no se requerirá respaldar la información para conservar el histórico de los movimientos o el borrar el crédito ya que el sistema deja de requerir el pago al trabajador.

Para calcular las multas administrativas tratándose de pagos extemporáneos, se anota la fecha de notificación del requerimiento y el sistema en automático calcula la multa y su actualización correspondiente, para efectuar el pago en una sola operación.

#### *3.6.3.7 Conclusiones respecto al SUA*

Comentaremos para terminar con este subtema que si bien es cierto que el IMSS ha tratado de modernizarse para dar un mejor servicio a los patrones y trabajadores, también lo es el que en cada actualización de sus sistemas se presentan varios errores y por más claras que parezcan las instrucciones que se ponen en los manuales, resulta complicado y caro para la mayoría de los patrones que no tienen los conocimientos de computación y que tienen que pagar la asesoría para resolverlos, o mínimo realizar erogaciones por las vueltas a las oficinas de afiliación y vigencia del IMSS, necesarias para solicitar ayuda. (PREGUNTAS FRECUENTES DEL SUA)

#### 3.6.4 El IMSS desde su empresa (IDSE)

Como parte de la modernidad del IMSS se implementó también, el IMSS Desde Su Empresa por sus siglas IDSE, útil para el trámite vía internet, de los movimientos afiliatorios con las ventajas siguientes: al utilizar la firma digital



(certificado, nombre de usuario y contraseña) garantiza la identidad de quien suscribe un documento y mantiene integridad de la información, otorgando certeza jurídica.

También permite: a) realizar los movimientos afiliatorios de reingreso, modificación de salarios y bajas, disminuyendo el trabajo administrativo, errores u omisiones; b) la recepción y consulta en línea de la Emisión Mensual Anticipada (EMA); y c) la confrontación automatizada de los datos de la EMA y del Sistema Único de Autodeterminación (SUA).

Para trabajar con el sistema IDSE se requiere contar con la firma digital como una opción para el intercambio seguro de información entre el patrón y el IMSS y desde la página <http://idse.imss.gob.mx/certificacion/> la promueve así (art. 5 RACERF 2002):

Este proceso de certificación digital permite: solicitar el Número Patronal de Identificación Electrónica (NPIE) y archivo de Certificado Digital; contar con certificados adicionales y certificación operativa; adherir el NPIE de la matriz con el NPIE de las sucursales.(IDSE)

El proceso de afiliación parece más fácil con los sistemas en línea; sin embargo aún en estas fechas se presentan dificultades para dar una fecha cierta a los movimientos, es decir, puede suceder que el patrón envíe en tiempo y forma los avisos pero que no sean recibidos por problemas del IMSS o por problemas en las red de internet, o que sean recibidos pero no correctos y la notificación de los errores sea recibida por el patrón varios días después.

Si se dieran estos problemas, cabría la posibilidad de tener que presentar avisos extemporáneos, muy peligrosos si ocurriera alguna incapacidad por enfermedad, maternidad o riesgo de trabajo, ya que el IMSS fincaría los capitales constitutivos correspondientes.



### 3.6.5 El Salario Base de Cotización (SBC)

El salario base de cotización también conocido como salario diario integrado es el salario que el patrón utilizará para cumplir con el pago de cuotas obrero patronales.

Para tratar de definirlo se recurre al artículo 5-A en su fracción XVIII de la LSS (1995) que contempla lo que es el salario: “la retribución que la LFT define como tal”.

Y esta misma ley, define como salario base de cotización en el artículo 27 LSS (1995): el salario que “se integra con los pagos hechos por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo...”

La parte de la definición “y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo” es la que hace a los estudiosos de las relaciones laborales discrepar cuando tratan de listar todas las percepciones que integran o no integran el SBC.

Al respecto en la opinión de (GÓMEZ LEDESMA, 2004) el patrón se debe apegar a la realidad y pensar en si es realmente parte de la remuneración del trabajador o no, porque el salario diario integrado servirá de base la determinación de las cuotas a pagar al IMSS y al mismo tiempo constituye la base para que el Instituto cubra las prestaciones en caso de que ocurra algún siniestro. Es aquí donde el trabajador no encontrará la equivalencia entre lo que le paga el patrón y lo que va a recibir del IMSS.

Termina su artículo de revista el C.P. Gómez Ledezma (2004, pág. 29), diciendo que “no se trata únicamente de pagar –lo menos posible de cuotas-;



cuando esto va en contra de los intereses de los trabajadores debemos buscar la cantidad justa para ambas partes y con base en las leyes respectivas”

Con la reserva de que no se pudiera coincidir con la integración o no de ciertas prestaciones que se pagan a los trabajadores porque deben ser analizadas para cada trabajador en específico, se presentan los siguientes listados que clasifican a las prestaciones como legales, económicas y sociales establecidas por LFT o la misma LSS. Tablas 18, 19 y 20:

Y si se considera la complejidad en la determinación de que conceptos integran o no el SBC, es de entender que las diferencias en los salarios reportados al IMSS pueden variar no solo por dolo del patrón sino por desconocimiento de las reglas, principalmente cuando son patrones de micro y pequeñas empresas que cuentan con escasos recursos administrativos.

**Tabla 18 PRESTACIONES ECONÓMICAS PAGADAS A LOS TRABAJADORES Y SU INTEGRACIÓN AL SBC**

CONCEPTO	MONTO	IMSS	INFONAVIT
<b>Gratificaciones extraordinarias</b>	Son parte integrante del salario art. 27 LSS	Sí	Sí
<b>Prima de antigüedad</b>	Determinada al término de la relación laboral, 12 días por año trabajado. Art. 143 LFT	Sí	Sí
<b>Compensación por antigüedad</b>	Monto sin límite, art. 143 LFT	Sí	Sí
<b>Premio de asistencia</b>	Tope hasta el 10% del SBC, integra el excedente. Art. 162-I LFT	No	No
<b>Premio de puntualidad</b>	Tope hasta el 10% del SBC, integra el excedente. Art. 27-VII LSS	No	No
<b>Premio de productividad</b>	Pago en efectivo adicional al salario, art. 84 LFT	Sí	Sí
<b>Bono de actuación</b>	Ingreso derivado de la relación laboral, pagado en efectivo adicional al salario. Art. 27 LSS	Sí	Sí
<b>Pago de cuota INFONAVIT</b>	No integra por ser prestación de seguridad social, art. 143-c LFT	No	No
<b>Pago de cuota IMSS</b>	No integra por ser prestación de seguridad social, art. 143-g LFT	No	No

FUENTE: (MORENO PADILLA, 2003, págs. 119-120)





**Tabla 19 PRESTACIONES LEGALES PAGADAS A LOS TRABAJADORES y SU INTEGRACIÓN AL SBC**

CONCEPTO	MONTO	IMSS	INFONAVIT
<b>Cuota diaria</b>	Es la cantidad que recibe periódicamente el trabajador por sus servicios. Es la base sobre la que se determina el salario base de cotización	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Comisiones</b>	Cuando forman parte de la cuota diaria	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Jornada extraordinaria</b>	Cuando se encuentra pactada en forma de tiempo fijo. Artículo 143-f LFT	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
	Cuando sea esporádica la prestación del servicio. Artículo 27-IX, LSS	<b>No</b>	<b>No</b>
<b>Dobles turnos continuos</b>	Tiene naturaleza de salario ordinario. Artículo 63 LFT	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Diferencia salariales</b>	Forma parte de la cuota diario que no fue cubierta oportunamente en el periodo correspondiente	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Pagos retroactivos</b>	Cuando corresponden a incrementos retroactivos a los salarios, las prestaciones se tienen que actualizar	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Aguinaldo</b>	15 días de salario (mínimo)	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Días de descanso semanal</b>	Un día a la semana (mínimo)	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Prima dominical</b>	25% sobre el salario ordinario	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Prima vacacional</b>	25% sobre el salario de los días de vacaciones	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Vacaciones</b>	Días legales de acuerdo a la LFT, otorgados con goce de sueldo que ya se contemplaron como integrantes del salario	<b>No</b>	<b>No</b>
<b>Días adicionales de vacaciones</b>	Ingreso derivado de la relación laboral	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Vacaciones pagadas no disfrutadas</b>	Ingreso derivado de la relación laboral	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Vacaciones pagadas por terminación de la relación laboral</b>	Ingreso derivado de la relación laboral porque se pierde el disfrute del descanso	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>Domingos (inhábiles) laborados y días festivos</b>	Ingresos otorgados por la terminación de la relación laboral	<b>Sí , parcial</b>	<b>Sí, parcial</b>
<b>Indemnizaciones</b>	Ingresos otorgados por la terminación de la relación laboral	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>PTU</b>	10% de la utilidad fiscal de la empresa	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>

Fuente: (MORENO PADILLA, 2003, págs. 118-119)



Tabla 20 PRESTACIONES SOCIALES PAGADAS AL TRABAJADOR Y SU INTEGRACIÓN AL SBC

CONCEPTO	MONTO	IMSS	INFONAVIT
Aportaciones sindicales	Aportaciones globales que no integran, art. 27-II LSS y 143-b LFT	No	No
Aportaciones al seguro del retiro	Tiene la naturaleza de aportación de seguridad social, art. 27-III LSS	No	No
Fomento de actividades culturales y deportivas	Previsión social, alternativamente el IMSS las otorga, art. 210-IV LSS	No	No
Ayuda de matrimonio	Previsión social, art. 165 LSS	No	No
Ayuda de nacimiento de hijos	Previsión social, art. 94 LSS	No	No
Fallecimiento de familiares	Previsión social	No	No
Despensas en dinero, especie o vales	Tope hasta el 40% del SBC, integra el excedente, art. 27.VI I LSS	No	No
Fondo de ahorro	Aportaciones paritarias entre el trabajador y el patrón, sin retirar más de dos veces al año, art. 27-II LSS	No	No
Fondo de pensiones y jubilaciones	Naturaleza de seguridad social, art. 27-VIII LSS	No	No
Seguro de servicios médicos y hospitalarios	Seguro colectivo no integra, seguro individual con entrega en efectivo al trabajador sí	No Sí	No Sí
<b>Seguro de vida</b>	Seguro colectivo no integra, seguro individual con entrega en efectivo al trabajador sí	No Sí	No Sí
Ayuda para alimentos	Cuando el trabajador cubra más del 20% del SMG por cada alimento, art. 27-V LSS	No	No
Ayuda de transporte	Si se maneja como previsión social. (instrumento de trabajo en forma de boleto cupón o reembolso), art. 27-I LSS	No	No
Ayuda para casa habitación	Cuando el trabajador cubra el 20% o más sobre el SMG, art. 27-V LSS	No	No
Viáticos	Ingreso para el trabajador cuando no se puedan comprobar	Sí	Sí

FUENTE: (MORENO PADILLA, 2003, págs. 120-121)



### 3.6.5.1 Fórmulas para calcular salario base de cotización, prestaciones en dinero, grado de riesgo y liquidación de cuotas obrero- patronales

El SBC como las prestaciones en dinero y la determinación de las COP"s, requieren de la aplicación de un procedimiento aritmético. Resaltando la importancia de que sea aplicado correctamente para evitar generar diferencias en los SBC reportados al IMSS; así como cargos adicionales por actualización de COP"s, pago de recargos y multas. Tablas 21 y 22.

SALARIO DIARIO INTEGRADO (BÁSICO) = Cuota diaria+ parte proporcional diaria de aguinaldo y de prima vacacional

- a) Parte proporcional diaria de aguinaldo: Número de días de aguinaldo / 365 días
- b) Parte proporcional diaria de prima vacacional: Número de días de vacaciones / 365 días = Resultado x % de prima vacacional (art. 27 LSS 1995)

### 3.6.5.2 La jornada o semana de trabajo reducida

Tanto la jornada como la semana reducida son aceptadas para el IMSS de acuerdo al artículo 2º y 62 del RACERF (2002) y para el INFONAVIT según el artículo 13 del RIPAEDI (1997).

Como requisito se le pide al patrón informar a los Institutos para su autorización y el de registrar como monto mínimo del SBC, un salario mínimo del área geográfica del trabajador, incluyendo la parte proporcional del séptimo días más sus prestaciones mínimas de ley aguinaldo y prima vacacional. (Artículos 72, 76, 80 y 87 LFT 1970)

Jornada reducida es el tiempo que labora el trabajador, inferior al establecido por la LFT (1970), y su salario se determina por unidad de tiempo. Semana reducida sería el número de días que labora el trabajador, inferior al



establecido como una semana por la LFT (1970), en el cual el salario se determina por día trabajado.

**Tabla 21 FÓRMULAS DE PRESTACIONES MÁS COMUNES PARA INTEGRAR UN SALARIO BASE DE COTIZACIÓN (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, págs. 31-32)**

Vacaciones con séptimo día
<b>Parte proporcional de vacaciones = [(Número de días de vacaciones x % de prima vacacional) x 7/6] / 365 días</b>
Prima dominical
<b>Cuota diaria x 25%</b>
Tiempo extra doble (no integra)
<b>Acuerdo 497/93 del 18 de agosto de 1993 publicado el 11 de abril de 1994. Cuota diaria / 8 horas = X x Núm. De horas trabajadas, hasta nueve x 2</b>
Tiempo extra triple (sí integra)
<b>Cuota diaria / 8 horas = X x núm. de horas a la semana excedentes de nueve x 3 Cuota diaria variable = Total de ingresos variables obtenidos en el bimestre anterior / número de días de salario devengado.</b>
Alimentación
<b>Cuota diaria x 8.33 si e un alimento; por 16.66 di son dos y por 20% si son tres Se integra si son gratis y no integran cuando rebasan en 20% del SMGDF</b>
Habitación
<b>Cuota diaria x 25%</b>
Despensa
<b>Acuerdo 495/93 del 18 de agosto de 1993 Sí integra el % excedente de 40% del SMGDF (art. 27-VI LSS) No integra SMGDF x 40%</b>
Premios de asistencia y puntualidad
<b>Acuerdo 496/93 del 18 de agosto de 1993 SBD x 10% = No integra Porcentaje excedente del 10% del SBC = Sí integra (art. 27-VII)</b>
Fondo de ahorro
<b>Acuerdo 494/93 del a8 de agosto de 1993 Regla 1. Integra cuando se retire más de dos veces al año. Regla 2. Integra el % de más que aporte el patrón del % de aportación del trabajador.</b>
<b>FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, págs. 31-32)</b>



Tabla 22 FÓRMULAS PARA DETERMINAR LOS SUBSIDIOS, AYUDAS Y PENSIONES

Subsidio por riesgo de trabajo
<b>Salario diario integrado x núm. De días de incapacidad (art. 58 LSS)</b>
Subsidio por enfermedad no profesional
<b>Salario diario integrado x 60% x núm. de días de incapacidad (art. 96 LSS)</b>
Subsidio por maternidad
<b>100% del salario integrado x 42 días antes del parto</b> <b>100% del salario integrado x 42 días después del parto</b>
Pensión por incapacidad permanente total
<b>Salario diario integrado x 30.4 días x 70% art. 58 LSS)</b>
Pensión por incapacidad permanente parcial
<b>Pensión por incapacidad permanente total x % artículo 514 de la LFT (art. 58 LSS)</b>
Indemnización global en sustitución de pensión
<b>Pensión por incapacidad permanente total x % artículo 514 LFT x 5 anualidades (art. 58 LSS)</b>
Pensión por viudez cuando la muerte del asegurado es a consecuencia de un riesgo de trabajo
<b>Pensión por incapacidad permanente total x 40% (art. 64 LSS)</b>
Pensión por orfandad cuando la muerte del asegurado es consecuencia de un riesgo de trabajo
<b>Pensión por incapacidad permanente total x 20% (art. 64 LSS)</b>
Pensión por ascendientes cuando la muerte del asegurado es a consecuencia de un RT
<b>Pensión por incapacidad permanente total x 20% (art. 66)</b>
Ayuda para gastos de funeral cuando la muerte del asegurado e a consecuencia de un RT
<b>SMG del D.F. en la fecha de fallecimiento del asegurado x 60 días (art. 64)</b>
Pensión por invalidez
<b>Cuantía básica = salario promedio últimas 500 semanas de cotización x 30.4 días x 35% (art. 141 LSS)</b>
Pensión por viudez cuando la muerte del asegurado no es por riesgo de trabajo
<b>Pensión de invalidez x 90% art. 131)</b>
Pensión de orfandad cuando la muerte del asegurado no es por riesgo de trabajo
<b>Pensión de invalidez x 20% (art. 134)</b>
Pensión para ascendientes cuando la muerte del asegurado no fue por riesgo de trabajo
<b>Pensión de invalidez x 20% (art. 137 LSS)</b>
FUENTE: (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, págs. 32-33)

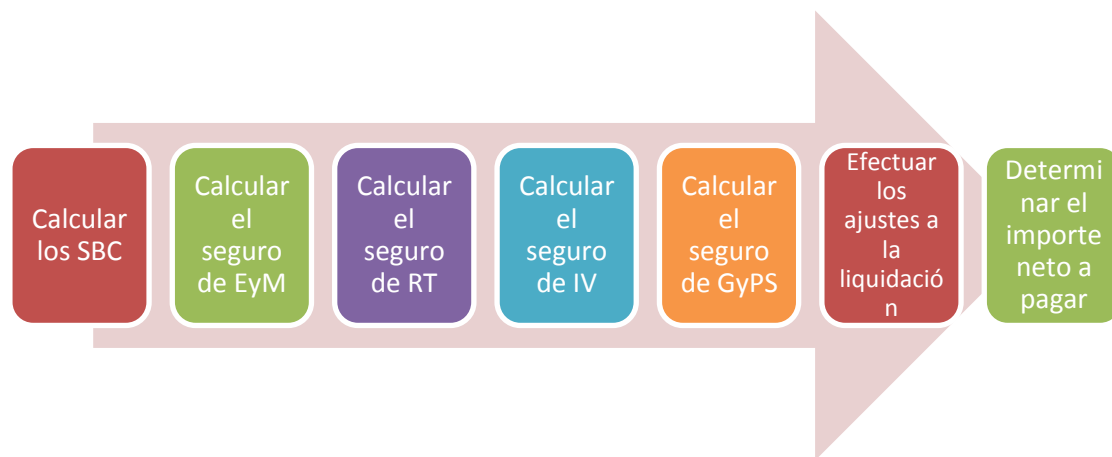


### 3.6.6 El Procedimiento de Cálculo de la Liquidación de Cuotas Obrero-Patronales

#### 3.6.6.1 El cálculo mensual y bimestral

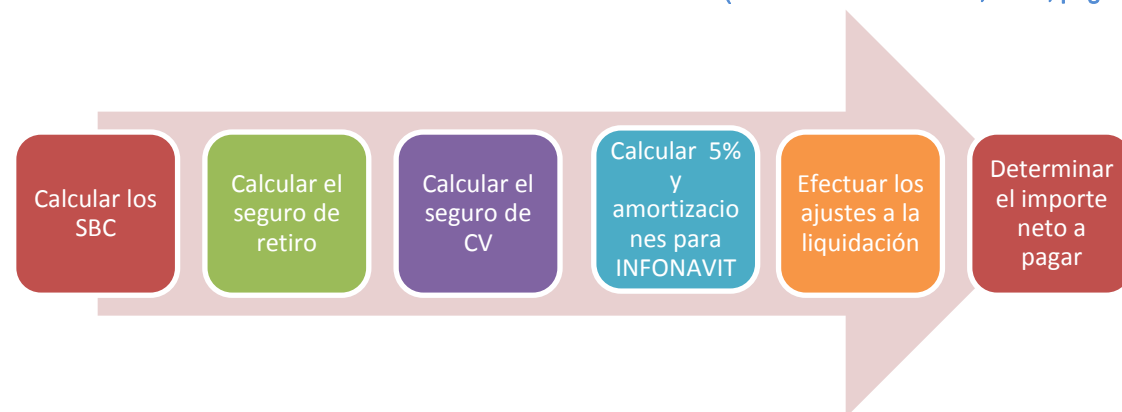
El proceso de cálculo de COP"s se realiza en períodos mensuales y bimestrales. El mensual, Ilustración 8, determina los seguros del RO, excepto el de RCV, el 5% de aportaciones y amortizaciones de créditos del INFONAVIT.

Ilustración 8 CUOTAS OBRERO-PATRONALES MENSUALES (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 28)



Por lo que respecta en el proceso bimestral, Ilustración 9, se determina el Seguro de RCV, el 5% de aportación patronal y el monto de amortizaciones de créditos INFONAVIT retenidas a los trabajadores.

Ilustración 9 CUOTAS OBRERO-PATRONALES BIMESTRALES (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, pág. 29)





### *3.6.6.2 Los porcentajes para determinar las cuotas obrero-patronales en 2011*

Al inicio de cada ejercicio fiscal, es recomendable actualizar los datos básicos para el cálculo de las COP"s, registrando así los cambios en la legislación en materia de seguridad social para ese año. Se revisaría: los porcentajes a pagar por seguro, los topes salariales, los nuevos salarios mínimos, tasas de recargos, etc.

Para el ejercicio fiscal del 2011, las cuotas se calcularán de acuerdo a las Tablas 23, 24 ,25 y 26 siguientes:



Tabla 23 TOPES SALARIALES PARA CUOTAS OBRERO PATRONALES Y APORTACIONES HABITACIONALES 2011

Primer Semestre de 2011				Segundo Semestre de 2011		
Ramos de Aseguramiento	Tope Salarial en veces del SMGDF	Diario	Tope Mensual	Tope Salarial en veces del SMGDF	Diario	Tope Mensual
Enfermedades y Maternidad	25	\$1,495.50	\$44,865.00	25	\$1,495.50	\$44,865.00
Invalidez y Vida	25*	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00
Ramo de Retiro	25	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00
Ramos de cesantía en edad avanzada y vejez	25*	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00
Riesgos de Trabajo	25	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00
Guarderías	25	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00
INFONAVIT	25**	1,495.50	44,865.00	25	1,495.50	44,865.00

\* El tope salarial en estas ramas de aseguramiento se incrementó un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal el mes de julio de cada año. La última modificación fue en julio de 2007 (artículo 25 transitorio de la Ley del Seguro Social, y

\*\* Quinto Transitorio de las reformas a la Ley del INFONAVIT

Los cálculos se hicieron conforme al salario mínimo vigente a partir del 1o. de enero del año en curso, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2010

FUENTE: Consulta electrónica el día 1 de junio de 2011 en <http://www.idconline.com.mx/seguridad/cuotas-de-seguridad-social/topes-salariales-para-cuotas>





**Tabla 24 PORCENTAJES DE APLICACIÓN AL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS EN 2011**

Ramos de Aseguramiento	Prestaciones		Cuotas			Observaciones
			Patrón	Trabajador	Total	
Riesgos de Trabajo Arts. 71-74	Tanto para especie como en dinero		Prima aplicable sobre SBC. Mínima 0.50% y máxima 15%	--	Variable según la empresa y calculada anualmente.	Calcular según fórmula del artículo 72 de la LSS y declarar anualmente la modificación según el artículo 32 del RACERF.
Enfermedades y Maternidad	En dinero Art. 107 fracciones I y II		0.70%	0.25%	0.95% del SBC	
	En especie Art. 106 fracción I	De todos los trabajadores hasta 3 veces el SMGDF	20.40% de un SMGDF <sup>2</sup>	--	20.40% de un SMGDF	
	En especie Art. 106 fracción II	Diferencia entre 3 SMGDF y el salario base de cotización de cada trabajador	1.10% <sup>3</sup>	0.40% <sup>3</sup>	1.50% sobre la diferencia de SBC-3 SMGDF	
	En especie para pensionados y sus beneficiarios Art. 25		1.05%	0.375%	1.425% del SBC	
Invalidez y Vida	Art. 147		1.75%	0.625%	2.375% del SBC	
Retiro	Art. 168 fracción I		2%	--	2.00 del SBC	
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	Art. 168 fracción II		3.150 %	1.125%	4.275% del SBC	
Guarderías y Prestaciones Sociales	Arts. 211-212		1%	--	1.00% del SBC	
INFONAVIT	Obtención de crédito para vivienda		5%	-	5% del SBC	

(2) De acuerdo con el Décimo Noveno Transitorio de la Ley del Seguro Social (LSS 1995), la tasa del 13.90% se incrementaría el 1o de julio de cada año en 65 centésimas de punto porcentual, modificaciones que iniciarán en 1998 y concluirán en 2007; sin embargo, según el artículo Segundo del Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo Primero Transitorio de la LSS publicado el 21 de noviembre de 1996, las fechas, plazos, períodos y bimestres previstos en los artículos de ésta se extenderán por un lapso de seis meses para guardar congruencia con la entrada en vigor de esa Ley; por tal razón las modificaciones *iniciaron en enero de 1999 y concluyeron en enero de 2008*, criterio confirmado por el Acuerdo 692/99 emitido por el Consejo Técnico del IMSS y publicado en el DOF el 26 de enero de 2000

(3) Según el segundo párrafo del Décimo Noveno Transitorio de la Ley del Seguro Social (1995), la tasa del 6%, se reduciría el 1 de julio de cada año a razón de 49 centésimas de punto porcentual, y la tasa del 2%, en 16 centésimas de punto porcentual modificaciones que iniciarán en 1998 y concluirán en 2007; sin embargo, según el artículo Segundo del Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo Primero Transitorio de la LSS publicado el 21 de noviembre de 1996, las fechas, plazos, períodos y bimestres previstos en los artículos de ésta se extenderán por un lapso de seis meses para guardar congruencia con la entrada en vigor de esa Ley; por tal motivo las modificaciones *iniciaron en enero de 1999 y concluyeron en enero de 2008* criterio confirmado por el Acuerdo 692/99 emitido por el Consejo Técnico del IMSS y publicado en el DOF el 26 de enero de 2000

FUENTE: Practiagenda de Seguridad Social 2011. México: TAX



**Tabla 25 SALARIOS MÍNIMOS 2011**

Vigentes a partir del 1 de enero de 2011	
Área geográfica	Pesos
“ <b>A</b> ”	\$ 59.82
“ <b>B</b> ”	\$ 58.13
“ <b>C</b> ”	\$ 56.70
FUENTE: CNSM DOF 23 de diciembre de 2010	

**Tabla 26 RECARGOS FEDERALES**

2004 a 2011												
TIPO	ENE	FEB	MZO	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
PRÓRROGA	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
MORA	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

FUENTE: Consulta electrónica el día 1 de junio de 2011 a las 22:00 hrs. en <http://www.idconline.com.mx/fiscal/indicadores-financieros/tasas-de-recargos/recargo-federales>

### 3.6.6.3 El manejo de las Ausencias

Cuando se calculan las cuotas obrero patronales, además de contemplar los movimientos de los SBC se requerirá efectuar: los ajustes por ausencias justificadas (Incapacidades otorgadas por el IMSS) y ausencias injustificadas, ya que cada una afecta o no a los seguros del RO como se resume en la Tabla 27

**Tabla 27 AFECTACIÓN DE LAS FALTAS E INCAPACIDADES PARA EL PAGO DE CUOTAS IMSS Y APORTACIONES INFONAVIT**

INCIDENCIA	SEGUROS DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO						VIVIENDA	
	RT	EM	IV	GPS	RCV RETIRO	RCV CV	APORTACIONES	AMORTIZACIONES
AUSENCIAS INJUSTIFICADAS <sup>1</sup>	no	sí	no	no	no	no	no	no
INCAPACIDADES <sup>2</sup>	no	no	no	no	sí	no	sí	no

Notas:

<sup>1</sup>Por períodos menores de ocho días. Si este lapso se extiende, el patrón quedará liberado del pago de cuotas y aportaciones de vivienda siempre que presente el aviso de baja del trabajador (arts. 31 fracción I LSS y 33 fracción II RIPAEDI 1997)

<sup>2</sup>La obligación de pagar las amortizaciones subsiste si el patrón tiene celebrado un convenio de pago indirecto y reembolso de subsidios con el IMSS ( artículo 45 segundo párrafo RIPAEDI 1997)



## **Las Incapacidades o ausencias justificadas**

Un riesgo de trabajo puede producir que el trabajador no pueda acudir a realizar su trabajo por alguna lesión o la muerte. Esta incapacidad puede ser temporal, permanente parcial, permanente total y muerte. (Artículo 55 LSS 1995)

Una enfermedad no profesional (general) o maternidad, pueden generar una incapacidad temporal.

El artículo 137 DEL RPM (REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL IMSS, 2006)) considera la incapacidad temporal para el trabajo, la pérdida o disminución por un cierto tiempo de las facultades físicas o mentales, que le impiden realizar su trabajo habitual. En el artículo 478 de la LFT (1970) se define como la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar. (Art. 479 LFT 1970)

Incapacidad permanente total será la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida. (Artículo 480 LFT 1970)

El médico tratante expedirá el certificado de la incapacidad temporal para el trabajo, constituyéndose en el documento médico legal que la hará constar. (Art. 138 RPM 2006).

Durante el período de incapacidad temporal de un trabajador ocasionado por riesgo de trabajo o por maternidad no habrá suspensión de la relación de trabajo, sin embargo cuando se da por enfermedad general sí se dará la



suspensión sin responsabilidad para el trabajador ni para el patrón. (Artículo 42 LFT 1970).

Cuando se presenta una incapacidad por maternidad el IMSS cubrirá el pago de salario y al patrón le corresponderá cubrir lo que corresponda al aguinaldo u otras prestaciones legales. (Artículos 170-V LFT 1970 y 101 LSS 1995)

Un aviso de baja presentado por el patrón no surtirá efectos por el período en el que el trabajador se encuentre incapacitado temporalmente. Si se hubiera presentado, el patrón tendrá que volver a presentarlo una vez que el trabajador se haya dado de alta, subsistiendo la obligación del pago de cuotas por el periodo en el que aún no se haya presentado el aviso. (Art. 21 y 37 LSS 1995 y 60 RACERF 2002)

Por el período en que el trabajador se encuentre incapacitado solo se pagarán las cuotas obrero-patronales del seguro de retiro y las aportaciones al INFONAVIT. (Arts. 31-IV LSS 1995 y 29 LINFONAVIT 1972)

### **3.7 El Proceso Fiscal: La determinación de Capitales Constitutivos**

#### **3.7.1 Definición**

En materia de seguro social, el no presentar avisos de inscripción y modificación en tiempo y forma, de un trabajador al régimen obligatorio, nace una de las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social: la Imposición de Capitales Constitutivos, los cuales pueden alcanzar cifras significativas provocando hasta el cierre de la empresa.



Ni en la LSS ni en sus reglamentos, a junio 2011, existe una definición expresa de capital constitutivo; para esta investigación se tomará la que cita el Manual de Seguridad Social (COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL IMCP, 2007, pág. 136) del Área Jurídica del IMSS en su obra Nueva Ley del Seguro Social comentada:

La cantidad necesaria de dinero para que el Seguro Social pueda cubrir el faltante que se originó en las reservas de los seguros que administra por otorgar las prestaciones de seguridad social a un trabajador o a los beneficiarios de éste, en razón de que el patrón no cumplió oportuna y correctamente con las obligaciones impuestas por la LSS.

### 3.7.2 Tipos de Capitales Constitutivos

#### *3.7.2.1 Por manifestar un salario inferior al real (Art. 54 LSS 1995)*

Se origina por inscribir a los trabajadores con un SBC inferior al real y se calculará por la diferencia, más el cinco por ciento de gastos de administración.

#### *3.7.2.2 Por no asegurar a los trabajadores contra riesgos de trabajo (Art. 77 LSS 1995)*

El que exista la obligación de pagar el seguro de RT tiene su origen en la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, porque “los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de su profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente...de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.”

La LFT (1970) en su Título IX establece la reglamentación aplicable a los Riesgos de Trabajo y de acuerdo al artículo 490 se determina si el accidente es imputable al patrón.



Los artículos 483 a 487 determinan la forma de pago, salario y prestaciones en caso de indemnización por Riesgo de Trabajo, los artículos 500 al 503 definen los montos a recibir por los beneficiarios.

Si el patrón inscribió al trabajador en el régimen obligatorio y lo hizo con el salario que efectivamente percibe, la obligación de la atención de los Riesgos de Trabajo se subroga al IMSS como lo establece el artículo 53 y 78 de la LSS (1995), al pagar por lo menos la prima media del Seguro de Riesgos de Trabajo Tabla 28, garantizando así, que el trabajador y sus beneficiarios reciban las prestaciones en dinero y en especie correspondientes.

**Tabla 28 LAS CINCO CLASES DE RIESGO POR LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN LAS EMPRESAS**

<b>CLASE</b>	<b>PRIMA MEDIA EN PORCENTAJES</b>
<b>I</b>	0.54355
<b>II</b>	1.13065
<b>III</b>	2.59840
<b>IV</b>	4.65325
<b>V</b>	7.58875

**FUENTE. Art. 73 de la LSS**

Si el trabajador no fue registrado o se hizo con un SBC menor, el capital constitutivo se pagará por descubrirse al ocurrir un siniestro y será por el importe total o diferencial respectivamente, de las prestaciones en dinero y en especie a que tiene derecho el trabajador y sus beneficiarios.

La presentación del aviso de inscripción al seguro social, después del siniestro, da lugar al pago de capitales constitutivos, aun cuando tal aviso fuese presentado dentro del plazo de cinco días que establecen los artículos 15, fracción I y 34, fracciones I a III de la LSS (1995). Se recomienda presentar el



aviso antes de que el trabajador se presente a trabajar con fecha de alta del día en que inicia realmente la relación laboral.

La modificación al artículo 77 del 20 de diciembre de 2001, en su tercer párrafo, se refiere a la posibilidad de determinar nuevos capitales constitutivos al patrón inicial u otro patrón por motivos de recaídas de un riesgo de trabajo.

DÍAZ DELGADO ( 2009, págs. 124-125), comenta que esta facultad es una nueva facultad que el legislador le está otorgando al IMSS, para continuar exigiendo al patrón el pago del sostenimiento de los gastos de las prestaciones económicas y en especie que le correspondan al trabajador. Generándole una nueva obligación mientras se den los siguientes supuestos:

Primero. El fincamiento de un primer capital constitutivo, ya sea derivado de la falta de inscripción del trabajador, o bien, de que a éste se le haya inscrito pero con una salario base de cotización inferior al real.

Segundo. El surgimiento de nuevos gastos realizados o que pueda realizar el Instituto, relacionados con el mismo trabajador siniestrado, cuyo primer capital constitutivo haya sido pagado por el patrón, y por lo tanto liberado de tal obligación.

Tercero. Los gastos realizados o que puedan realizarse, deben derivar de una recaída del mismo trabajador, o de gastos realizados y no contemplados en el primer capital constitutivo fincado.

Si se cumplen estos supuestos quedan por definir algunas de estas preguntas ¿hasta dónde llega la responsabilidad del patrón hacia el trabajador que haya sufrido un siniestro?, si no puede estar vigilándolo durante el día, y tampoco es posible dedicarle toda su atención. ¿provocará paternalismo y abuso por parte de los trabajadores?, o ¿esta facultad le da la posibilidad al IMSS de remediar sus errores en los diagnósticos y tratamientos propuestos por su mismo personal médico?, porque esta facultad crea una nueva responsabilidad fiscal que se percibe en perjuicio del patrón.



### 3.7.2.3 *Por incumplimiento a la obligación de inscripción o de presentar modificaciones de salarios por cantidades menores a la real (Arts. 88 y 149 LSS)*

Con referencia a los seguros de EyM y el de IV, el patrón pagará el capital constitutivo derivado del incumplimiento de inscripción o de aviso del salario real o los cambios que sufriera éste, en perjuicio del asegurado y sus beneficiarios.

La presentación de avisos de inscripción o de modificaciones salariales entregados en los plazos que establecen los artículos 15, fracción I y 34, fracciones I a III de la LSS (1995), libera al patrón del pago de capitales constitutivos, aun cuando se diera un riesgo de trabajo antes de presentar los avisos mencionados.

A este respecto ya se pronunció la corte, señalando que constitucionalmente el patrón es responsable de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales sufridos por sus trabajadores, mientras que el seguro de enfermedades y maternidad se basa en la solidaridad social, al garantizar el derecho a la salud. Ver TJ. CAPITALES CONSTITUTIVOS. EL TRATO DIFERENCIADO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 77, PÁRRAFO CUARTO, Y 88, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, OBEDECE A RAZONES ESPECÍFICAS. Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009 Página: 101 Tesis: 2a./J. 43/2009 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa, Constitucional

### 3.7.3 ¿Cómo se calcula y que lo integra?

Las áreas médicas y financieras del IMSS determinarán las prestaciones médicas y económicas otorgadas en cada siniestro y los capitales constitutivos se calcularán sobre el monto de estas prestaciones tomando como base los costos unitarios por nivel de atención médica, vigentes en la fecha de





determinación del crédito fiscal según se ocuparon en el determinado siniestro. Al respecto, el pasado 18 de mayo de 2010, se publicó en el DOF el acuerdo ACDO.SA3.HCT.240310/57.P.DF del H. Consejo Técnico del IMSS, en el cual se dan a conocer los costos unitarios por nivel de atención médica para el año 2010 y la base de cálculo para la actualización de los costos unitarios por nivel de atención médica para el año 2010.

La disposición anterior, es una disposición del Consejo Técnico, órgano administrativo, que interviene para interpretar y fijar uno de los cuatro elementos de una contribución, la tasa o tarifa aplicable a los capitales constitutivos considerados como créditos fiscales en el artículo 287 de la LSS (1995), transgrediendo el principio de legalidad tributaria. (DÍAZ DELGADO, 2009, pág. 128)

De acuerdo con el artículo 79 LSS (1995), el capital constitutivo se integra por alguno o más de los siguientes conceptos: Asistencia médica; Hospitalización; Medicamentos y material de curación; Servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento; Intervenciones quirúrgicas; Aparatos de prótesis y ortopedia; Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso; Subsidios; Gastos de funeral; Indemnizaciones globales; Valor actual de la pensión; y El cinco por ciento del importe total, por concepto de gastos de administración.

### **3.8 La responsabilidad solidaria en materia de Seguridad Social**

La figura jurídica de la responsabilidad solidaria es de suma importancia en materia de seguridad social, por la incidencia en el cumplimiento de las obligaciones patronales frente al IMSS e INFONAVIT.



El artículo *Solidaridad frente al IMSS e INFONAVIT* de (EXPANSIÓN, S.A. DE C.V., 2008), precisa cada detalle y por su conveniencia a este trabajo de investigación se transcribe en su mayor parte textualmente:

Cuando una persona física o moral decide tener trabajadores a su servicio, debe cumplir con las obligaciones patronales que le imponen las Leyes del Seguro Social (LSS) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Dentro de estos deberes están primeramente, su registro como patrón ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por ende frente al INFONAVIT, la inscripción de sus trabajadores y la determinación y entero de las cuotas obrero-patronales, aportaciones y amortizaciones de vivienda.

### 3.8.1 Consideraciones previas

Como se mencionó en capítulo anterior, tanto el IMSS como el INFONAVIT son organismos fiscales autónomos y las leyes que los regulan les otorgan diversas facultades para que puedan cumplir con sus objetivos; entre estas, unas de las más trascendentes son las de comprobar la observancia de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados y en su caso, determinar y fijar en cantidad líquida los créditos fiscales a su favor, así como requerir y hacer efectivo su cobro a los deudores (arts. 30,segundo párrafo y fracciones I y VI Ley del INFONAVIT 1972, 5° y 251, fracciones XIV y XV LSS 1995).

Las leyes no llegan a regular de manera integral la actuación del IMSS e INFONAVIT como organismos fiscales autónomos; cuando pasa esto, se aplica supletoriamente el CFF (1981) en virtud del artículo 9o de la LSS (1995) y diversas disposiciones de la Ley del INFONAVIT que remiten a éste.



### 3.8.2 Sujetos obligados

En el ámbito de la seguridad social, existen dos tipos de responsables del cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes de la materia:

- *sujetos obligados*: aquéllos que no son patrones pero tienen que observar ciertas obligaciones impuestas en las leyes del Seguro Social e INFONAVIT (las sociedades cooperativas, respecto de sus socios cooperativistas y el titular del Seguro de Salud para la Familia, entre otros), y
- *patrones*: las personas físicas o morales que utilizan los servicios de uno o varios trabajadores y por ello *son los principales responsables de la determinación y el entero de las cuotas obrero-patronales, aportaciones y amortizaciones de vivienda de sus trabajadores, pues estas obligaciones se les imputan directamente* en los numerales 15, fracción III de la LSS y 29, fracciones II y III de la Ley del INFONAVIT

No obstante, pueden presentarse algunas situaciones que permiten exigir no sólo al patrón, sino a otros sujetos el cumplimiento de las obligaciones omitidas total o parcialmente, por el vínculo que mantienen con los que están primeramente obligados en virtud de la responsabilidad solidaria.

### 3.8.3 Generalidades

Esta figura jurídica no está expresamente regulada ni en la LSS (1995) ni en la Ley del INFONAVIT (1972), sin embargo, se aplica supletoriamente el CFF (1981), particularmente el artículo 26, fracción I, el cual señala que “son responsables solidarios con los contribuyentes los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones”.



### 3.8.3.1 Ante el IMSS

Las cuotas obrero-patronales de los diversos Seguros que integran el Régimen Obligatorio del Seguro Social son tripartitas, es decir una parte la cubre el patrón, otra el trabajador y el resto el Estado.

De conformidad con lo establecido en el numeral 15, fracción III de la LSS (1995) los patronos están obligados a determinar las cuotas obrero-patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto.

Como las cuotas mencionadas se causan por mensualidades vencidas, *la determinación y el entero de las mismas debe efectuarse a más tardar el día 17 del mes o bimestre inmediato siguiente al de su causación* (art. 39 LSS 1995).

Al referir la ley a dos obligaciones (determinación y entero), aun cuando el patrón no tenga la suficiente solvencia económica para cubrir el importe de las cuotas correspondientes, debe calcularlas para lo cual tiene que presentar ante el IMSS las cédulas de determinación de que se trate y realizar el pago a la brevedad (art. 39, párrafo segundo LSS 1995). Esta situación no es común que sea atendida en la práctica contable, quedando el riesgo de que la autoridad la pueda requerir.

En este caso, además de ser obligado directo, el patrón actúa como retenedor de una parte de las cuotas obrero-patronales (de los trabajadores) y por ello se convierte en responsable solidario del entero de las mismas. (Art. 38 de la LSS 1995)

### 3.8.3.2 Ante el INFONAVIT

Según lo establecido en el precepto 29, fracción II de la Ley del INFONAVIT (1972), los patronos deben calcular el monto de las aportaciones sobre el salario de sus subordinados y enterarlo dentro de los 17 primeros días del bimestre siguiente al de su causación (arts. 35 y Sexto Transitorio Ley del INFONAVIT 1972).



En este caso, las aportaciones del 5% sobre el salario de los trabajadores deben pagarlas íntegramente los patrones, pues constituyen gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores (art. 29, fracción II, párrafo segundo Ley del INFONAVIT 1972). Siendo el patrón el responsable directo del pago de las aportaciones de vivienda

Para INFONAVIT si los patrones cuentan con trabajadores beneficiados por un crédito hipotecario, tienen que efectuar los descuentos a los salarios de los acreditados, en los términos señalados en el aviso de retención de descuentos o en la cédula de determinación donde aparezcan los datos del crédito de su colaborador, y enterar los importes correspondientes en el plazo señalado con anterioridad (arts. 29, fracción III Ley del INFONAVIT 1972 y 42 RIPAEDI 1997).

*En este supuesto*, el patrón es responsable solidario con el acreditado en la amortización del crédito, a partir de la fecha en que deban iniciar los descuentos y hasta la presentación de la baja de dicho trabajador ante el IMSS o cuando el INFONAVIT le notifique el aviso de suspensión de los descuentos correspondiente. (Art.46, segundo párrafo RIPAEDI 1997).

Aunado a lo anterior, la 27ª Regla para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del INFONAVIT dispone que “los descuentos por amortización efectuados por el patrón al salario del trabajador que aparezcan en su recibo de salario y no hubiesen sido enterados, se considerarán como recibidos por el INFONAVIT quien procederá contra el patrón”. En caso de que en los recibos de salarios no estén consignados los descuentos y el trabajador lo haga del conocimiento del Instituto, éste le exigirá al patrón lo retenido y ejercerá en su contra las acciones o denuncias respectivas.

Es importante señalar, que cuando un patrón contrata a un trabajador debe preguntarle si cuenta con un crédito de vivienda otorgado por el INFONAVIT y de ser así estar al pendiente de la notificación del aviso de retención de



descuentos o de la cédula mencionada, pues ello le permitirá cumplir debidamente con sus obligaciones como responsable solidario en el pago de las amortizaciones del crédito.

### 3.8.4 Casos especiales

#### *3.8.4.1 Prestadoras de servicios*

Actualmente cada vez son más los empresarios que acuden a las outsourcing o prestadoras de servicios para que les proporcionen el personal que los han de ayudar a cumplir con sus metas productivas.

La ventaja aparente de esta práctica, en la cual la empresa y la prestadora de servicios firman un contrato de prestación de servicios por lo que la segunda recibe una comisión en función de los trabajadores dotados a la primera, es que la responsabilidad laboral y de seguridad social recae directamente en la prestadora de servicios.

Si bien la relación laboral surge entre la prestadora de servicios y los trabajadores, como la empresa es la principal beneficiaria es solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Este criterio se reafirma con la siguiente tesis aislada emitida por los tribunales laborales, que resulta aplicable aun cuando se refiere a los intermediarios laborales:

**INTERMEDIARIO. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL.** Una interpretación sistemática de los artículos 12, 13 y 15 de la Ley Federal del Trabajo permite concluir que la figura laboral del intermediario corresponde a aquella persona que no se beneficia con los trabajos que se le presten a otra por quien contrata, de allí que *frente a los trabajadores deben responder los beneficiarios que se aprovechen del trabajo contratado por intermediación. El artículo 13 antes citado establece una responsabilidad solidaria entre el que contrata y la persona que resulta directamente beneficiada con la obra o servicios que le son prestados por los trabajadores de aquélla.* Esta figura contempla la responsabilidad solidaria de las empresas que obtienen beneficios aprovechándose del trabajo de diversas personas que prestan sus servicios a otras empresas, evitando que los trabajadores sean defraudados por empresas que en



muchas ocasiones tienen una vida efímera. Para que tenga aplicación la hipótesis contemplada en la fracción I del artículo 15 señalado, es requisito indispensable que la empresa contratista no disponga de elementos propios suficientes y ejecute obras o servicios para la empresa beneficiaria o bien, que sus actividades principales estén dedicadas a ésta.

SEGUNDOTRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 312/88. Inés Toribio Potrero. 4 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel. Secretario Jorge Alberto González Álvarez.

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV. Octava Época, julio de 1994, págs. 638.

En este tenor, de lo dispuesto en el numeral 15-A de la LSS (1995), modificado a partir del mes de julio de 2009, se infiere que el patrón y la prestadora de servicios que contraten trabajadores para que ejecuten trabajos o presten servicios a favor del primero, son responsables solidarios entre sí y en relación con los subordinados, respecto de las obligaciones contenidas en la LSS (1995).

El patrón que contrate trabajadores bajo este sistema, deberá informarlo al IMSS; así también la empresa prestadora de servicios informará de cada contrato celebrado detallando todas sus características.

Tratándose del INFONAVIT si el patrón con el que el acreditado tiene el vínculo laboral no cumple con las obligaciones de retención y entero de descuentos en términos de lo establecido en el numeral 29, fracción III de la Ley del INFONAVIT (1972), el beneficiario de sus servicios deberá pagar a dicho organismo el monto de la amortización que se dejó de descontar y enterar (art. 48 RIPAEDI 1997).

#### *3.8.4.2 La Sustitución Patronal y sus efectos*

Cuando surge esta figura jurídica, los derechos de los trabajadores permanecen intactos, por ello debe garantizarse el debido cumplimiento de las obligaciones patronales.



Tratándose del IMSS, el numeral 290 de la LSS (1995) señala que existe una sustitución patronal cuando:

- existe entre el patrón sustituto y el sustituido transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla, lo cual se presumirá en todos los casos, y
- los socios o accionistas del patrón sustituido son, mayoritariamente, los mismos del sustituto y se trate del mismo giro mercantil

En este caso, el patrón sustituido es solidariamente responsable con el sustituto de las obligaciones derivadas de la LSS (1995), nacidas antes de la fecha en que se comunique al IMSS la sustitución patronal, hasta por el término de seis meses, concluido el cual todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón.

En el caso del pago de las amortizaciones al INFONAVIT, el patrón sustituido es solidariamente responsable con el sustituto de las obligaciones derivadas de la Ley de la materia, nacidas antes de la fecha de la sustitución hasta por el término de dos años (art. 29, último párrafo Ley del INFONAVIT 1972).

Para confirmar el criterio de la responsabilidad solidaria en la sustitución patronal, se presenta la siguiente tesis emitida por los Tribunales de la materia:

**SUSTITUCIÓN PATRONAL. CUANDO SE RECONOCE SU VALIDEZ, EXISTE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS PATRONES SUSTITUTOY SUSTITUIDO.**

*La responsabilidad solidaria derivada de una sustitución patronal, tiene el efecto de hacer responsable al sustituto conjunto o adhesivo de las obligaciones fiscales que el anterior patrón haya generado y para que exista es necesaria la concurrencia de dos elementos esenciales que son: a) un objetivo que se traduce en la transmisión de bienes, y b) el subjetivo que consiste en el ánimo de continuar la explotación del negocio cuya transmisión o traspaso se efectuó. Por tanto, si el inconforme no combate la sustitución patronal que determina la autoridad administrativa, sino que por el contrario, en la sentencia impugnada se entiende que la consiente, las obligaciones que se le fincan en calidad de solidario del anterior patrón, son automáticas o inherentes a tal figura jurídica, y debe responder de ellas.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1534/88. Gregorio Huitzil Cuamantla. 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente David Delgadillo Guerrero. Secretaria Silvia Gutiérrez Toro.

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II. Octava Época, julio a diciembre de 1988, pág. 574.





La responsabilidad solidaria garantiza el pago de las COP"s; por tal razón es importante que los patrones cumplan debidamente con sus deberes de seguridad social, pues de lo contrario las autoridades fiscales (IMSS e INFONAVIT) podrán exigir el pago de lo omitido mediante la aplicación del PAE.

### **3.9 El Proceso Fiscal: El incumplimiento de la obligación**

Si los patrones y demás sujetos obligados no determinaron y enteraron las COP"s o capitales constitutivos, caen en el supuesto fiscal del incumplimiento y lo no pagado se convierte en crédito fiscal por el cual las autoridades fiscales (IMSS e INFONAVIT) ejercerán sus facultades de comprobación y cobro, otorgadas legalmente.

#### **3.9.1 Los créditos fiscales**

Para el IMSS, una omisión en el pago constituye un crédito fiscal conforme lo establece el artículo 287 de la LSS (1995):

“Las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de esta Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes, tienen el carácter de crédito fiscal.”

Y los artículos 288 y 289 de la misma normatividad, establecen que estos créditos tendrán prelación en caso de concursos u otros procedimientos; excepto sobre los correspondientes al pago de alimentos, sueldos y salarios devengados en un año o indemnizaciones adeudadas a los trabajadores, preferencias establecidas en la LFT (1970).



Y para el INFONAVIT, un crédito fiscal lo constituirá la omisión en el pago de las aportaciones patronales o del descuento de los créditos a los trabajadores, según lo dispone el artículo 30 fracción I de su Ley 1972.

Ambos Institutos como organismos fiscales autónomos, cuentan con la facultad de comprobación y determinación líquida de esos créditos, ejerciéndola directamente o por solicitud a la SHCP y a las autoridades locales, en los términos de los convenios de coordinación fiscal que al efecto se celebren. (Artículo 30-V de LINFO 1972)

Actualmente tanto el IMSS como el INFONAVIT tienen celebrados convenios para compartir las bases de datos de los contribuyentes y conjuntar esfuerzos en la recuperación de los créditos fiscales adeudados SAT-IMSS-INFONAVIT.

A. *Convenio de Colaboración Administrativa para el Intercambio de Información en materia fiscal.*

Mediante este convenio se establecen los mecanismos para el intercambio de documentación, informes o datos, con la finalidad de mejorar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de ambas instituciones como autoridades fiscales, acordando la confidencialidad y reserva de la misma. Comunicado de prensa del SAT núm. 126/2010 México D. F., 7 de septiembre de 2010

B. *Convenio de colaboración e intercambio de información*

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) firmaron el día 5 de julio de 2011, un convenio de colaboración administrativa e intercambio de información, con el objetivo de actualizar y profundizar el registro de los patrones obligados al pago de aportaciones y la afiliación e inscripción de los trabajadores a su servicio. Comunicado de Prensa del IMSS. México, D.F., 5 de julio de 2011. No. 78.

### 3.9.2 Posibles soluciones para evitar la falta de pago

Para MORENO PADILLA (2003, pág. 239) el incumplimiento en el pago resulta una situación financiera muy sensible que debería ser consensada por la representación tripartita de la administración del IMSS, y decidir cómo actuar:

“La frontera entre la infracción y la conducta antijurídica es muy frágil en seguridad social, ambas conducen a la falta de pago... por ello la problemática es seria para



establecer un medio equitativo que permita subsistir a estos patrones y no se les acuse de delincuentes en caso de mora o inclusive de omisión de pago, así como para no afectar la situación financiera del IMSS por desequilibrios por evasión impositiva. Por estas razones la acción persecutoria debe ser muy ponderada y su decisión no debe recaer en áreas burocráticas, sino en estructuras tripartitas que ponderen cada caso con justicia."

### 3.9.3 Las sanciones económicas por el incumplimiento ante el IMSS

Procede la actualización del crédito fiscal de acuerdo al artículo 17-A del CFF (1981), el cálculo de recargos, la aplicación de la multa y en casos graves se presentaría la querrela por delito fiscal.

#### 3.9.3.1 *Los Recargos*

Una breve reseña de los recargos aplicados por el IMSS la encontramos en el libro de MORENO PADILLA (2003, págs. 260-263):

"En la Ley del de 1943 el artículo 31 establecía una tasa del 12 % anual de recargos sobre las cantidades insolutas y los gastos de cobranza, incurriendo a demás en las sanciones establecidas. Con la reforma a esta Ley del 30 de diciembre de 1970, ubicado en el mismo artículo 31, se incrementa la tasa para quedar en un 2% mensual, a partir de la fecha en que los créditos se hicieron exigibles."

Es a partir de 1980 que se unificó la legislación del Seguro social para que el monto de los recargos se determine conforme a los demás adeudos fiscales, ahora establecidos en el artículo 46 de esta Ley.

Esta medida simplificó el tratamiento de los recargos y eliminó el problema que tenía el IMSS por contar con una tasa única que no podía incrementar.

El marco normativo del pago de obligaciones de la Ley del Seguro Social se reestructura a partir del 20 de diciembre de 2001, el nuevo artículo 40 presenta tres diferentes maneras de causar recargos y actualización: el crédito en mora,



la prórroga de pago de créditos adeudados y la amortización de pagos diferidos de cuotas futuras.

"El artículo 40-A de la Ley indica "... que las cuotas y capitales constitutivos, no pagados de manera oportuna, se deberán cubrir por el patrón a partir de su exigibilidad, junto con recargos y actualización conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación."

"La actualización y los recargos del Seguro del Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, no son créditos que perciba el IMSS, sino que deberán acumularse a las cuenta individual de cada trabajador", teniendo la posibilidad conforme al artículo 40-D de la LSS (1995) de solicitar pago diferido por periodos completos adeudados, sin condonación de accesorios.

En cuanto a la prórroga de pago de créditos adeudados el artículo 40-C de la LSS (1995) otorga una prórroga en el pago de *las cuotas patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas* hasta por un plazo de 48 meses y de acuerdo al artículo 133 del RACERF (2002) en diversas materias, la solicitud debe comprender la totalidad de los créditos y después de la primera parcialidad, el saldo se expresará en UDIS, en los términos descritos en el CFF (1981), ya que así lo indica el artículo 137 del RACERF (2002), no incluyendo para esta solicitud el saldo de las cuotas retenidas por los patrones a sus trabajadores, por lo que éstas deberán pagarse conforme sean devengadas.

Representó la primera vez que la LSS (1995) otorga la opción de poder celebrar convenios de facilidades de pago de adeudos futuros de cuotas patronales excluyendo de este programa las retenciones de cuotas de trabajadores según lo establece el artículo 40-E de este ordenamiento.

### 3.9.3.2 Las Multas

Cuando los patrones y demás sujetos obligados realicen actos u omisiones, que impliquen el incumplimiento del pago de los conceptos fiscales que establece el artículo 287 de la LSS (1995) relativo a lo que se considera un crédito fiscal,



serán sancionados con multa del 40 al 100% del concepto omitido. Si el pago fuera realizado dentro del plazo de los 15 días se le aplica un descuento del 20% de la multa determinada.

Además son infracciones a la LSS (1995) y sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se establecen en los artículos 304-A y 304-B sancionando con montos entre 20 a 350 SMDG del D.F., discrecionalmente aplicadas considerando la gravedad, condiciones particulares del infractor y en su caso la reincidencia (Arts. 183-195 RACERF 2002).

Para efecto de considerar la gravedad de la falta a que se refiere el artículo 304 B de la Ley, al momento de imponerse la sanción, se tomarán en consideración los términos del mismo artículo, así como alguno o algunos de los supuestos siguientes:

- I. Las circunstancias particulares en la comisión del acto u omisión de éste, y
- II. El número de trabajadores afectados por el acto u omisión, en proporción al número total de trabajadores al servicio del patrón.

Para efecto de considerar las condiciones particulares del patrón o sujeto obligado, a que se refiere el artículo 304 B de la Ley, al momento de imponerse la sanción, se tomarán en cuenta, los antecedentes del patrón o sujeto obligado, respecto del cumplimiento de sus obligaciones para con el Instituto.

Para efecto de lo que establece el artículo 304 B de la Ley, se considerará reincidencia, la comisión de la misma infracción dentro del término de trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha de la notificación de la última sanción impuesta.

En caso de reincidencia en la comisión de alguna infracción, la multa que se imponga será aquella que corresponda a la última infracción cometida, duplicándose su importe, sin que pueda exceder del máximo legal.

La aplicación de multas sigue además las siguientes reglas previstas en el:

RACERF (2002):

- Cuando el patrón con un mismo acto u omisión cometa varias infracciones y sea acreedor a varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor.



- La sanción impuesta en términos del artículo 304 de la Ley, excluye la aplicación de cualquiera otra prevista en la Ley, por el mismo acto u omisión.
- La imposición de las sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos u omisiones que las motivaron, del pago de las cuotas obrero patronales, de los capitales constitutivos, de los recargos, de su actualización ni de cualquier otra responsabilidad penal o de cualquier otra índole que legalmente proceda.
- Contra las resoluciones que emita el Instituto imponiendo una multa se podrán interponer los medios de defensa que señalan los artículos 294 y 295 de la Ley (recurso de Inconformidad y Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En la LSS 1995:

- **No imposición de multas en cumplimiento espontáneo de obligaciones (artículo 304 C, adición LSS 1995)**

No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones patronales fuera de los plazos señalados por la Ley o cuando se haya incurrido en infracción por caso fortuito o fuerza mayor.

a. Supuestos en que no hay cumplimiento espontáneo

Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

- la omisión sea descubierta por el Instituto
- la omisión haya sido corregida por el patrón después de que el Instituto hubiere notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por el mismo, tendientes a la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social, y
- la omisión haya sido corregida por el patrón con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen por contador público autorizado ante el Instituto, respecto de actos u omisiones en que hubiere incurrido y que se observen en el dictamen

- **Cancelación de multas en forma administrativa (Artículo 304 D, adición 1995)**

El Instituto podrá dejar sin efectos las multas impuestas por infracción a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, cuando a su juicio, con la sola exhibición documental por los interesados se acredite que no se incurrió en la infracción.



La solicitud de dejar sin efectos las multas en los términos de este artículo, no constituye instancia y las resoluciones que dicte el Instituto al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece esta Ley.

La solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se solicita y se garantiza el interés del Instituto.

Las multas sufrieron un importante cambio, a partir de la reforma a la Ley del Seguro social del 20 de diciembre del 2001, como se puede apreciar en la Tabla 29 el cambio fue favorable a los patrones y demás sujetos obligados:

**Tabla 29 COMPARATIVO DE LAS MULTAS ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 20/12/2001 A LA LSS (1995)**

Multas (Art 304 al 304-D)	2001	2002
<b>Por falta de pago</b>	De 70% al 100% del concepto omitido	De 40% al 100% del concepto omitido
<b>Por los demás actos</b>	De 50 a 350 veces el SMDDF	De 20 a 350 veces el SMDDF
<b>Espontaneidad</b>	Art 10-B del reglamento para imposición de multas y acuerdo 397/97	Art.304-D
<b>FUENTE: Ley del Seguro Social antes y después de la reforma</b>		

### 3.9.4 Los Delitos previstos en la LSS

Dentro de los cambios evolutivos que ha tenido la LSS, MORENO, PADILLA (2003, pág. 236), las facultades sancionadoras sufrieron cambios importantes en su estructura ya que la Ley de 1943 sólo refería en su artículo 141 que los infractores serían multados con las sanciones previstas en el CFF, y el órgano encargado de cuantificar era la STPS, sin que este ordenamiento definiera tipos delictivos.

“La Ley de 1973 soslaya la posibilidad de generar la defraudación de contribuciones de seguridad social,...en su artículo 284, remite íntegramente al delito de defraudación fiscal y a las penas descritas en el CFF, por lo que la autoridad hacendaria era encargada de formular la querrela y pretender tipificar las actuaciones descritas en las leyes fiscales con las contribuciones de seguridad social. No es sino hasta la reforma del 21 de Diciembre de 1995 donde se incluyó el artículo 305 que describe las omisiones de pago de seguridad social, como delitos equiparables



a la defraudación fiscal, los cuales serían sancionados con las mismas penas previstas en el Código de la materia.” [Fiscal]

Este cambio fue muy criticado por la necesidad de que la querrela fuera hecha por la SHCP, por esa razón en la Reforma de la Ley del Seguro Social del 20 de Diciembre de 2001 se creó un nuevo Capítulo III del Título Sexto, donde se definen los lineamientos para un nuevo marco de delitos a los regímenes de seguridad social y el IMSS presentaría ya directamente las querellas.

El incumplimiento de las obligaciones fiscales por falta grave se califica como delito, en cuyo caso se desarrolla fuera del ámbito de la administración tributaria para pasar al penal.

La autoridad fiscal actúa sólo como denunciante por medio de la querrela; tendrán que presentar y apreciar con elementos objetivos los siete momentos del delito que son: la conducta en dejar de cumplir la obligación tributaria; la tipicidad, que consiste en que esta irregularidad coincida con la descripción legal; la antijuricidad, que lo anterior tenga una disconformidad del sujeto obligado con los fines del derecho. Posteriormente se debe atribuir directamente la imputabilidad a una persona que pueda ser el ente que acepta las consecuencias negativas de la Ley; la culpabilidad, que liga al sujeto con el acto y la responsabilidad, que es la consecuencia a la infracción.

“En materia fiscal el delito no tendrá pena pecuniaria, porque en la vía administrativa se exigieron todas las consecuencias de la falta de pago y, por último la pena que es la sanción que debe imponerse por el delito.”

En cuanto a los delitos en la LSS (1995), estos se localizan en el Título Sexto Capítulo III, artículo 305 a 319 y se aprecia la dureza arriba comentada, de las modificaciones a los mismos a partir de la reforma a la Ley del Seguro Social del 20 de diciembre de 2001(Ver Tablas 30 y 31), que incluso definió las penas para los servidores públicos como lo resume la Tabla 32:





Tabla 30 LOS DELITOS EN MATERIA DE SEGURIDAD DESPÚES DE LA MODIFICACIÓN DEL  
20 DE DICIEMBRE DE 2001 A LA LSS (1995). PARTE 1

DELITOS ( Arts. 305 a 319 y quinto transitorio)	2001	2002
<b>Delito equiparable al de defraudación fiscal. Art. 310</b>	Por no cubrir el importe de las cuotas obrero patronales, durante doce meses o más y no formular los avisos de inscripción o proporcionen al Instituto datos falsos evadiendo el pago o reduciendo el importe de las COP, en un porcentaje de 25% o más de la obligación fiscal	Altere los programas informáticos autorizados por el Instituto;  Manifieste datos falsos en la devolución de COP;  Se beneficie sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal, o  Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio al Instituto.
<b>Cuando los patrones o sus representantes y demás sujetos obligados que, con uso de engaños o aprovechamiento de errores omitan total o parcialmente el pago de las COP y/o los capitales constitutivos u obtengan un beneficio indebido con perjuicio al Instituto o a los trabajadores. Art. 307</b>	No aplica	Delito de defraudación a los regímenes del seguro social,



**Tabla 31 LOS DELITOS EN MATERIA DE SEGURIDAD DESPÚES DE LA MODIFICACIÓN DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2001 A LA LSS (1995). PARTE 2**

DELITOS ( Arts. 305 a 319 y quinto transitorio)	2001	2002
<b>La acción penal en los delitos previstos en este Capítulo prescribirá en. Art. 319</b>	No existía disposición alguna	3 años contados a partir del día en que el Instituto tenga conocimiento del delito y del probable responsable; EN CASO CONTRARIO 5 años contados a partir de la fecha de la comisión del delito.
<b>Será necesario que previamente se formule querrela, independientemente, del estado en que se encuentre el procedimiento administrativo, que en su caso se tenga iniciado. Por parte de: arts. 305 y 306 LSS (1995); art. 92 CFF (1981)</b>	La SHCP	El IMSS
Sanciones. Arts. 308 y 311-313	<b>No existía disposición alguna</b>	<b>Prisión de 3 a 9 años, según el monto defraudado desde 13000 SMDGDF</b>
<b>Cuando los sujetos obligados, a sabiendas omitan el entero de las COP retenidas a los trabajadores. Art. 309</b>	No existía	Delito Calificado, por lo que en este caso, la pena que corresponda aumentará en un 50%.
<b>El obtener, así como el propiciar su obtención, de los seguros, prestaciones y servicios que esta Ley establece, sin tener el carácter de derechohabiente, mediante cualquier engaño o aprovechamiento de error, ya sea en virtud de simulación, sustitución de personas o cualquier otro acto. Art. 314</b>		Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal Federal.
<i>FUENTE: Presentación en Power Point "Ley_IMSS" consulta electrónica el día 13 de julio 21 hrs en <a href="http://www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_imss.ppt">www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_imss.ppt</a> (Offix Fiscal, 2002) y la LSS 1995</i>		



**Tabla 32 DELITOS Y PENAS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABOREN EN EL IMSS, A PARTIR DE LA REFORMA A LA LSS DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2011.**

DELITO (Arts. 315 a 317 LSS 1995; art. 47 LFRSP 1982 y art. 214 CPF)	2001	2002
<b>Servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento de autoridad fiscal competente.</b>	El Director General del Instituto, y demás personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión dentro del Instituto, aun cuando fuese por tiempo determinado estarán sujetos a las responsabilidades civiles o penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público. El incumplimiento de las obligaciones administrativas serán sancionadas en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades delos Servidores Públicos. <b>Artículo 303.</b>	De 1 a 6 años de prisión. <b>Art. 315 LSS.</b>
<b>Servidores públicos que amenace a un patrón u otro sujeto obligado, con formular querrela al Ministerio Público para ejercitar la acción penal por la posible omisión de los delitos de seguridad social que contempla la Ley.</b>		De 1 a 5 años de prisión. <b>Art. 316 LSS</b>
<b>Si un servidor público participa en cualquier delito de seguridad social en Capítulo III del Título Sexto.</b>		Aumento de la pena de 3 meses hasta 3 años. <b>Art. 317 LSS</b>
<b>FUENTE:</b> Construcción propia con información de la LSS (1995)		

#### 3.9.4.1 Delito por Capital constitutivo

En este caso el IMSS capta la irregularidad por los avisos posteriores al accidente, o por la presentación de las modificaciones a los salarios base de cotización con salarios menores a los que ganaba el trabajador al momento del percance; generándose una carencia del seguro que ocasiona un desequilibrio financiero al Instituto al proteger al trabajador accidentado pero no un delito para el sujeto obligado, que lo origine las características del aviso.

MORENO PADILLA (2003, pág. 239) comenta que:

“Para que hubiera delito se requiere que un texto diferente de ley ordenara que los patronos que entreguen sus avisos extemporáneos, después de ocurridos siniestros



asegurables, además de generar los créditos comentados, también incurrir en delito. Pero esta norma chocaría con la que exime de la falta antijurídica, si el cumplimiento es espontáneo, como es el caso de la mayoría de los avisos que generan los capitales constitutivos.”

### **3.10 El Proceso Fiscal: La Recuperación de los créditos**

#### **3.10.1 La Auto-corrección**

En el CFF el artículo 48 regula la referencia inmediata a este procedimiento, que corresponde a la revisión de gabinete. (MORENO PADILLA, 2003, pág. 281)

La revisión de gabinete consiste en solicitar al contribuyente la documentación para posteriormente ser revisada por la autoridad fiscal quién emitirá oficio de observaciones y dará 20 días para que el particular las desvirtúe en su caso.

El procedimiento de autocorrección "es sólo una supuesta invitación para adecuar los pagos a la normatividad del IMSS.”

Sus características las encontramos en los artículos 178 al 182 del RACERF (2002) siendo las principales: el IMSS formula una invitación de corrección (período máximo: el ejercicio inmediato anterior y el período transcurrido a la fecha de presentación de la solicitud); el patrón recibe y entrega su solicitud de auto-corrección; el organismo resuelve en un plazo de 15 días; el patrón deberá ajustar su solicitud en un plazo de 40 días, con posibilidad de 10 días de prórroga, para cubrir las diferencias; el IMSS valida la información y dará por concluido el trámite; los patrones obtienen los beneficios de una empresa dictaminada.



MORENO PADILLA (2003), comenta que más que un sistema de comprobación liso y llano es un medio para obtener el consentimiento de los patrones y evitar impugnar las diferencias determinadas, porque de manera espontánea se da la aceptación.

Considera que esta invitación no está lo suficientemente reglamentada en Ley y que debería realizarse en su caso la revisión de escritorio que establece el CFF.

### 3.10.2 Notificaciones

El artículo 134 del CFF (1981) regula el procedimiento que deberá seguir el IMSS para notificar al patrón cualquier acto de molestia (MORENO PADILLA, 2003, págs. 270-272).

Así la notificación considerada como acto de molestia, deberá constar por escrito; ser dirigida al patrón o sujeto obligado; y suscribirse por la autoridad competente que funde y motive su competencia y procedencia del acto. (Art. 16 Constitucional)

Y esta notificación podrá efectuarse mediante: a) notificaciones personales o por correo certificado con acuse de recibo, aplicables cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informe o documentos; b) por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos a los mencionados en el inciso a); c) por estrados, cuando la persona a quien deben notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o desocupe el lugar donde tenga su domicilio sin dar aviso ante la autoridad; d) por edictos, cuando al que debe notificarse falleció y se desconozca el representante de la sucesión, o bien haya



desaparecido, se ignore su domicilio o se localice en otro país; y e) por instructivo cuando se requiera dentro del procedimiento del PAE.

Las notificaciones personales, por correo o por instructivo surtirán efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas; las hechas por estrados, surtirán efectos al sexto día hábil siguiente a aquél en que se hubiese fijado; las realizadas por edictos, lo harán a partir del día hábil siguiente a la fecha de la última publicación en el DOF.

Según lo dispuesto en el numeral 40 de la LSS (1995), las cédulas de liquidación emitidas por el Instituto por concepto de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos o multas, *deben ser notificados a los patrones personalmente*, en los términos señalados en el CFF (1981).

La importancia de que la autoridad realice adecuadamente la notificación, radica en que en el caso de no respetar nuestra Constitución o lo que regula el Código Fiscal de la Federación, el patrón tiene la opción de defender sus derechos violentados y pugnar por declarar ilegal la notificación del acto administrativo.

### 3.10.2.1 Notificación de multa IMSS

La impuesta con fundamento en el art. 304 de la Ley, puede notificarse junto con la cédula de liquidación de cuotas de la cual deriva, según la siguiente tesis:

**MULTAS.- LA IMPUESTA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 304 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PUEDE NOTIFICARSE SIMULTÁNEAMENTE CON LA CÉDULA DE LIQUIDACIÓN DE CUOTAS OBRERO PATRONALES DE LA CUAL DERIVA, SIN QUE ESTA CIRCUNSTANCIA AFECTE SU VALIDEZ.-** La multa impuesta con fundamento en el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, tiene el carácter de fiscal y es accesorio de la contribución omitida, pues la misma deriva de la omisión en que incurre el patrón de pagar las cuotas obrero patronales a su cargo, por lo que tal conducta es sancionada con la multa equivalente del 40% al 100% del



concepto omitido, de conformidad con dicho precepto legal, y en tal virtud, el hecho de que en la misma fecha en que se notificó la sanción se da a conocer al infractor la cédula de liquidación de cuotas, no torna ilegal la multa, pues basta con que se haya cometido la infracción para que se aplique la sanción, máxime que en contra de la liquidación de cuotas obrero patronales el patrón tiene la oportunidad de desvirtuar su legalidad mediante los medios de defensa que establece la ley. (40)

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 1698/07-12-02-5 y acumulado 1731/07-12-01-2.- Resuelto por la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 28 de noviembre de 2007, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Gustavo Ruiz Campos.- Secretario: Lic. Ismael Posada Arévalo.

**Fuente:** Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa No. 2. Sexta Época, febrero 2008, págs. 237 y 238.

Al respecto de la multa que viene contemplada desde la cédula de liquidación de COP"s; entonces sólo quedaría realizar las aclaraciones en la subdelegación correspondiente al patrón obligado, para que la autoridad la recalculase en proporción al monto de COP"s realmente adeudadas después de los ajustes que procedan aplicarse.

### *3.10.2.2 Patrón que niega notificación de un RT*

El IMSS debe probar que le notificó al patrón, previo a la resolución de la rectificación de la prima del seguro de riesgos de trabajo, tomando como base la siguiente sentencia del Tribunal contencioso administrativo:

CALIFICACIÓN DE ACCIDENTE O ENFERMEDAD DE TRABAJO. DEBE NOTIFICARSE AL PATRÓN PREVIO A LA RECTIFICACIÓN DE LA PRIMA DE SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO EN EL QUE SE UBICA LA EMPRESA.- El artículo 32, del reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, establece que los patrones revisarán anualmente su siniestralidad para determinar si permanecen en la misma prima, o si ésta disminuye o aumenta,...; empero, el citado artículo, también establece la obligación del Instituto de dar aviso al patrón, cuando califique algún accidente o enfermedad de trabajo, o en caso de recaída con motivo de éstos; así las cosas, ante la negativa lisa y llana del patrón actor, de haber sido notificado por parte del Instituto de la calificación de algún siniestro como riesgo de trabajo, la autoridad debe cumplir con la obligación establecida en la fracción V, del artículo 32, del Reglamento ...

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 25235/05-17-10-1.- Resuelto por la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 22 de noviembre de 2006, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Roberto Bravo Pérez.- Secretaria: Lic. Graciela Monroy Santana.



Esta sentencia favorece al patrón porque precisamente el desconocimiento de ciertos riesgos ocurridos era uno de los factores que le generaban diferencia en la determinación de la prima de riesgo para el próximo ejercicio fiscal.

### 3.10.3 El IMSS y su facultad para condonar créditos fiscales

Es natural que cuando el Seguro Social fije créditos procedentes a cargo del patrón, éste busque la manera de disminuir el impacto en su economía solicitando una condonación o cancelación de los mismos, lo que no siempre es posible.

El marco legal de la condonación para IMSS presenta características particulares, sin embargo también se apoya en disposiciones del CFF.

El IMSS da un tratamiento diferente según su propia naturaleza, a los diversos créditos fiscales, describiéndose en sus particularidades, así como las acciones que pueden realizar los patrones (IMSS ¿FACULTADO PARA CONDONAR CRÉDITOS?, 2008):

- *cuotas y accesorios*: el numeral 40-F de la LSS (1995) establece que en ningún caso el Instituto podrá liberar a los patrones del pago de las cuotas obrero-patronales, ni condonar total o parcialmente la actualización de dichas cuotas ni los recargos correspondientes, mismos que se generan a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles (art. 40-A LSS (1995)).

En este caso *lo que sí puede solicitar el patrón es una prórroga para el pago de las cuotas y sus accesorios*, conforme a lo señalado en el artículo 40-C de la LSS 1995.

Tratándose de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sólo se podrá autorizar plazo para el pago diferido por períodos completos adeudados (art. 40-D LSS 1995). Aquí, también se causarán las





actualizaciones y recargos, cuyo importe deberá depositarse en la cuenta individual de los trabajadores afectados, y

- *multas*

En este caso, los patrones podrán solicitar la cancelación o la condonación de la multa impuesta por el Instituto en los siguientes términos:

- *cancelación*: cuando la multa sea improcedente el IMSS podrá dejarla sin efectos cuando a su juicio, con una sola exhibición documental por los interesados, se acredite que no se incurrió en la infracción (art. 304-D, primer párrafo LSS 1995).

Para tales efectos el patrón deberá presentar la solicitud de cancelación de la multa en la Subdelegación que la impuso y adjuntar la documentación en que funda su petición (art. 190 RACERF 2002).

Si se estuviese aplicando el procedimiento administrativo de ejecución para exigir el pago de la multa, éste se suspenderá a petición del patrón, si garantiza el interés fiscal al Instituto (art. 304-D, tercer párrafo LSS 1995 y 192 RACERF 2002)

- *condonación*: si la multa es procedente, el Seguro Social podrá condonarla siempre que un acto administrativo no sea materia de impugnación, esto es que el patrón no hubiese interpuesto ningún medio de defensa en contra de los actos que lo originaron en términos de los numerales 294 y 295 de la LSS (arts. 304-D LSS - 1995, último párrafo, 74 CFF- 1981 y 194 RACERF- 2002). Para estos efectos, el 15 de julio de 2003, el Consejo Técnico del IMSS publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo número 187/2003 del cual destaca lo siguiente:
  - *la solicitud de la condonación se resolverá considerando los antecedentes del patrón o sujeto obligado en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante el Instituto*



*durante el año anterior*, contado a partir de la fecha en que se notificó la multa.

- se condonará la multa cuando el patrón acredite:
  - no tener créditos fiscales de los indicados en el numeral 287 de la LSS (1995) vencidos o exigibles, o bien, que en caso de tener los acompañen a la solicitud los documentos que demuestren fehacientemente su improcedencia, o exista autorización del Instituto para su pago en prórroga o parcialidades
  - haber pagado las cuotas obrero-patronales durante el año anterior contado a partir de la fecha en que se notificó la multa
  - el porcentaje de la condonación corresponderá al cumplimiento de las condiciones señaladas, de tal suerte que al patrón que cumpla con la primera de ellas se le aplicará el 60% de condonación y si cumple la segunda, el 40%

Esta autorización será respetada mientras sea pagado el importe no condonado dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la resolución de la condonación. Pasará lo mismo cuando se incumpla con los términos de la autorización de prórroga de pago de los créditos fiscales adeudados.

El tema de condonación se analizará más a fondo en el Capítulo V de este trabajo.

#### 3.10.4 El PAE para Cuotas Obrero Patronales

En los inicios del IMSS (MORENO PADILLA, 2003, pág. 267.269), las cuotas obreras por pagar tenían el carácter ejecutivo y su recuperación por la vía común desgastó económicamente al instituto. A estas cuotas obreras se les dio el carácter fiscal a partir de la reforma al artículo 135 de la LSS, de fecha 4 de noviembre de 1944.



La SHCP por acuerdo con el IMSS, fue el órgano recaudador y ejecutor hasta antes de 1997. A partir de la nueva Ley del Seguro Social 1997, ya se le confieren al instituto las facultades para recaudar y cobrar las cuotas, así como sus accesorios; sin embargo, no es sino hasta la reforma de diciembre de 2001, en que el artículo 271 señala al IMSS con todas las características de un organismo fiscal autónomo.

Ahora bien, siendo el IMSS autoridad fiscal para el cobro forzoso de los créditos no deberá olvidar en ningún momento, salvaguardar las garantías constitucionales de los particulares.

El artículo 137 del CFF (1981) regula las formas del PAE: en todo caso deberá mediar citatorio previo dirigido a la persona física o al representante legal, en que se le señala la el día y hora en que se presentará el ejecutor. Si no estuvieran para atender el acto la fecha señalada se podrá realizar con quien se encuentre en el domicilio, o su defecto, con un vecino. Si éstas se negaran a recibirlo, se notificará por instructivo, debiendo el personal actuante asentar en el acta respectiva tal situación para dar fe al jefe de oficina correspondiente.

Se deberá dejar una copia del acto administrativo a la persona que lo haya atendido y las constancias de la notificación en la que se señale la fecha en que se hizo de su conocimiento. Esta fecha es muy importante para fijar la fecha en que surte efectos la notificación del acto administrativo.

#### *3.10.4.1 Embargos derivados del PAE*

El embargo es inherente al PAE porque es el medio con el que la autoridad fiscal protege la recuperación del crédito exigible.



El IMSS e INFONAVIT se encuentran facultados incluso para embargar las cuentas bancarias; práctica que se ha dado con varias irregularidades recomendándose su defensa. Ver Tabla 33.

Tabla 33 DEFENSA ANTE EMBARGO DE DEPÓSITOS (VELASCO RAMÍREZ, 2009)

¿Cómo defenderse del embargo de depósitos bancarios?	
Irregularidades de IMSS e Infonavit	Defensas del patrón
<ul style="list-style-type: none"><li>■ No levantan acta circunstanciada del embargo a las cuentas bancarias</li><li>■ No especifican a la CNBV la cantidad a embargar, por tanto se inmoviliza la cuenta bancaria en su totalidad</li><li>■ No dan a conocer al patrón el monto del embargo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Juicio de nulidad, por violaciones al PAE</li><li>■ Juicio de amparo indirecto solicitando la suspensión del embargo e inconstitucionalidad del embargo de depósitos bancarios</li><li>■ Interposición de queja ante la Contraloría Interna del IMSS o Infonavit en contra del funcionario que lo ordenó</li><li>■ Demanda del pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del IMSS o Infonavit</li></ul>

### 3.10.5 Naturaleza jurídica compartida IMSS-INFONAVIT

El IMSS y el INFONAVIT organismos fiscales autónomos ambos, comparten por convenio un proceso único de registro de patrones y afiliación de trabajadores (MORENO PADILLA, 2003, págs. 269-270), creándose una Base de Datos que unifica los procesos de afiliación-vigencia y emisión conjunta de cédulas de determinación de cuotas obrero patronales, así como los descuentos para la amortización de créditos de vivienda otorgados por el INFONAVIT.

La administración de la Base de Datos la realiza el IMSS, pero el IFONAVIT también tiene acceso a la información necesaria y mantiene su actualización. Por esta administración el IMSS cobra una comisión que formará parte de los otros ingresos que puede obtener por sus funciones.



En cuanto al PAE cada Instituto se reserva su aplicación, llevándolo a cabo con sus propias atribuciones que las leyes les confieren.

### 3.10.6 Caducidad y Prescripción ante el IMSS

Los artículos 297 y 298 de la LSS (1995) contemplan las figuras de prescripción y caducidad, figuras jurídicas de las que se requiere definir sus diferencias, ya que suele empleárseles indistintamente (EXPANSIÓN, S.A.DE C.V., 2010).

La primera de ellas se refiere a la extinción de las facultades del IMSS para fijar en cantidad líquida los créditos a su favor y la segunda al cese de la obligación de enterar las cuotas obrero-patronales y los capitales constitutivos por parte de los patrones, ambas por el transcurso del tiempo: cinco años.

Según la base décima del Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS 470/2005 la declaración de la prescripción o caducidad, “no perjudicará los derechos adquiridos por los trabajadores a recibir las prestaciones en dinero y en especie que les correspondan conforme a la LSS y sus Reglamentos y, en su caso, al otorgamiento de una pensión previo cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.”

Entonces ¿que deberá hacer el patrón cuando reciba cédulas de liquidación del IMSS que contengan créditos fiscales con más de cinco años de antigüedad? debe revisar primeramente si las facultades de dicho organismo para determinar y fijar en cantidad líquida el crédito fijado siguen vigentes, es decir si no ha operado la caducidad.

Si el Instituto se encuentra dentro del plazo para ejercer sus facultades, el patrón tendrá que analizar la procedencia del crédito determinado, si lo es



deberá cubrirlo dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación; si no lo es, podrá impugnarlo mediante el recurso de inconformidad o juicio de nulidad .

Si el patrón no paga ni impugna la resolución que le fije el crédito y ésta cumple los requisitos señalados en los numerales 16 de la Constitución y 38 del CFF (1981) y le fue notificada siguiendo las formalidades del crédito, éste será exigible y a partir del día siguiente correrá el plazo para que opere la prescripción del mismo.

### **3.11 EL PROCESO FISCAL: LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN**

#### **3.11.1 Diferencias derivadas del dictamen**

El Dictamen del Seguro Social visto históricamente como Moreno Padilla (2003, págs. 286-288) lo expone en su libro:

El Consejo Técnico IMSS al observar los buenos resultados que estaba obteniendo la SHCP con el dictamen del contador público, consideró útil incorporarlo y lo hizo a partir del 27 de febrero de 1985.

Nace en principio la presentación del dictamen de manera voluntaria...

" El 21 de diciembre de diciembre de 2001, con motivo de las modificaciones a la ley del Seguro social se establece en el artículo 16, así como en los artículos transitorios 6 y 18, la obligación a partir del ejercicio 2003 a los patrones con promedio anual de trescientos trabajadores o más en el ejercicio inmediato anterior, dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social por Contador Público y dispone como fecha máxima para la entrega del dictamen el 30 de septiembre posterior al ejercicio inmediato anterior.

A quien se dictaminara voluntariamente se beneficiaría de " no ser sujeto de visita domiciliaria por los ejercicios dictaminados a menos que mediara denuncia de trabajadores o de la revisión que efectuó la autoridad y determine diferencias a cargo del patrón."

"Al hacerse obligatorio el Dictamen para efectos de Seguro social surge la necesidad de reforzar su contenido tanto legal como operativo. Con motivo de la modificación a la ley, y con la entrada en vigor del Reglamento de la ley de Seguro social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y fiscalización, se consolidan los diversos reglamentos que existían en el Instituto para normar su actividad fiscalizadora y de control y se ve regulado a través de diferentes artículos, la intención de la autoridad de cubrir todos los aspectos formales y de presentación del dictamen."



Actualmente a través de oficios de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS, se da a conocer el criterio aplicable en cuanto al pago de las diferencias derivadas del dictamen

Para estos efectos, el Departamento de Auditoría a Patrones (EXPANSION, S.A. DE C.V., 2009), promueve entre los contadores públicos autorizados adscritos a su circunscripción territorial que, una vez que cuenten con las diferencias determinadas en el Anexo II del dictamen y en aquellos casos en los que el patrón esté dispuesto a realizar los pagos respectivos, acudan a la Subdelegación para la asignación de números de crédito, previo al pago.

Lo anterior a efecto de orientar al patrón para que realice la captura respectiva en el Sistema Único de Autodeterminación (SUA), con el tipo de documento correspondiente, esto es:

- 52, Dictamen por origen de visita domiciliaria/revisión de gabinete
- 54, Dictamen pago inmediato, o
- 55, Dictamen pago en parcialidades

### 3.11.2 Facilidades administrativas a los obligados a dictaminarse

Con fecha 30 de junio de 2010 se publicó el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria.

Dicho Decreto establece que los patrones obligados a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social por contador público autorizado, podrán optar por no presentar dicho dictamen, siempre y cuando exhiban en los medios y plazos definidos para tal efecto la información señalada por el propio IMSS a través de un Acuerdo de su Consejo Técnico.



El 3 de diciembre de 2010 fueron publicadas en el DOF las Reglas generales para el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo tercero del Decreto. Estas reglas definen los plazos para acogerse al beneficio y la forma de presentación de la información; sin embargo menciona que los sujetos lo soliciten, no gozarán de los beneficios de los artículos 16 de la LSS (1995) y 173 del RACERF (2005), es decir, serán sujetos de visitas domiciliarias por los ejercicios en los que se solicite tal facilidad administrativa.

Los medios de comunicación anuncian la facilidad administrativa una vez que fue publicado el Decreto el 20 de Junio de 2010, y el Presidente de la República lo hace con bombo y platillo; sin embargo refleja muy poca ayuda contra la crisis financiera de los patrones, quienes tendrían que evaluar previamente el riesgo antes de adherirse al Decreto.

### 3.11.3 Cálculo de créditos omitidos por trabajo de la construcción

El patrón de la construcción además de calcular y enterar al Seguro Social las COP"s a su cargo y de cumplir con otras obligaciones de forma, cuando finalicen sus trabajos está obligado a presentar ante el Instituto el aviso de terminación de la obra, a través del formato *SATIC-03, Aviso de incidencia de obra*, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la edificación, según lo dispuesto en el último párrafo del artículo 12 del RTC (2008).

Comunicada esta incidencia, el Seguro Social podrá revisar el cumplimiento de las obligaciones patronales en torno a la obra y de detectar alguna omisión, aplicar el procedimiento de estimativa de las cuotas obrero-patronales a pagar por el patrón infractor, previa solicitud al constructor de los elementos necesarios para esa estimativa, acción válida porque se limita a complementar el referido





artículo 251,fracción XV de la LSS (1995), según la Tesis XXII.2o.15 A. TesisAislada. Semanario Judicial de la Federación y su GacetaXXVII, febrero de 2008. Novena Época, pág. 2394.

### *3.11.3.1 Procedimiento de revisión*

Si los patrones incumplen con las obligaciones que les impone, la Ley y sus Reglamentos, el Instituto les solicitará, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, 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 (arts. 251, fracción XIV LSS1995 y 18 RTC 2008).

Si este plazo transcurre sin que el patrón entregue la información referida o si ésta es insuficiente, el IMSS, en ejercicio de sus facultades, fijará en cantidad líquida los créditos cuyo pago se hubiese omitido, aplicando en su caso, los datos con los que cuente y los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables, siguiendo este procedimiento:

- precisará el número de metros cuadrados de construcción, tipo de obra de que se trate y período de realización de la misma

Cuando el IMSS termine de examinar la información proporcionada por el patrón y de aplicar la estimativa de cuotas resolverá en cualquiera de los siguientes sentidos: oficio sin observaciones, que no impide que se ejerzan las facultades de comprobación (arts. 42 y 46 CFF 1981); la determinación parcial de diferencias (arts. 39-C, segundo párrafo y 40-A LSS 1995), o total de las COP"s (arts. 39-C, primer párrafo y 40-A LSS 1995).

Una vez que el Instituto formule la liquidación respectiva, la hará del conocimiento del patrón para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, formule las aclaraciones que estime pertinentes o, en su caso, entere las cuotas



adeudadas con la actualización y los recargos correspondientes. (art. 18, último párrafo RTC 2008)

Además, el Seguro Social podrá imponerle al patrón una multa por el equivalente al importe de 20 a 210 veces el salario mínimo general vigente en el DF, actualmente de \$1,149.20 a \$12,066.60 si no proporcionara la información requerida (arts. 304-A, fracción IX y 304-B, fracción III LSS1995).

El pago de la estimación de cuotas deberá pagarse dentro de los “15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución de la liquidación “ (arts. 39-C, penúltimo párrafo y 291 LSS.

Si el patrón no estuviera de acuerdo con la resolución emitida por el IMSS, podrá impugnarla en recurso de Inconformidad o a través de juicio de Nulidad. (arts. 294 y 295 de la LSS1995).

Pasando el plazo de los 15 días para el pago, el IMSS lo exigirá mediante la aplicación del PAE.

#### 3.11.4 Las Visitas Domiciliarias de los Institutos de Seguridad Social

La visita domiciliaria es la actuación por excelencia de la autoridad ejerciendo sus facultades de comprobación y conlleva varias situaciones, veamos (MORENO PADILLA, 2003, págs. 279-281):

La Constitución Federal dispone en el artículo 16 que:

La autoridad podrá practicar visitas domiciliarias únicamente... y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Un cateo en materia penal tiene la exigencia siguiente:



... sólo la autoridad judicial podrá expedir y será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

El seguir este procedimiento permite a la autoridad respetar las garantías del particular visitado.

El CFF (1981), regula la visita domiciliaria en sus artículos 38 y 42.

El IMSS por su potestad tributaria no sólo puede exigir el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago, sino que también participará en el desarrollo de la determinación en cantidad líquida de las cantidades omitidas y para poderla cumplir ejercerá su función de comprobación y fiscalización necesaria.

"La tendencia del Legislativo es robustecer cada día estas funciones, donde la eficacia se sobrepone a los principios de soberanía tributaria, para configurar un ente de soberanía fiscal delegada. Todo esto se observa en las reformas a la LSS del 20 de diciembre de 2001, donde también se adquiere independencia en presupuesto y gasto, con lo que es un organismo financiero autónomo."

Al respecto, los artículos 15 fracción V y 251 fracción XVIII, ordenan en el primero a permitir de parte de los patrones inspecciones y visitas domiciliares y del segundo a facultar al IMSS a practicar estas visitas y requerir la exhibición de libros y documentos con apego a los lineamientos que marque el Código Fiscal de la Federación.



Como los patrones que cuentan con más de 300 trabajadores están obligados a dictaminarse, y estas empresas tienen el 70% de los patrones inscritos, la práctica de la auditoría o visita domiciliaria, es excepcional y el IMSS opta también más por promover la auto-corrección. (MORENO PADILLA, 2003, pág. 281)

Por lo que respecta al INFONAVIT, su Ley le faculta para llevar a cabo la visita domiciliaria en el artículo 30 fracción I y los patrones que estando obligados a dictaminarse fiscalmente según el CFF (1981), estarán obligados a presentar ante el INFONAVIT el anexo de las contribuciones por concepto de aportaciones patronales según lo establece la fracción VIII del artículo 29 de la Ley del INFONAVIT (1972).

### 3.12 El Proceso fiscal: Los medios de defensa

El Colegio de Contadores Públicos de México a través de la Comisión de Seguridad Social (2007, págs. 76-81) plantea en un adecuado resumen los medios de defensa y gestiones administrativas que se podrían utilizar en materia de seguridad social. Tabla 34

Tabla 34 MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

GESTIONES ADMINISTRATIVAS	MEDIOS DE IMPUGNACIÓN
Aclaración administrativa	Recurso de Inconformidad
Escrito de desacuerdo	Juicio de Nulidad
Queja administrativa	Amparo

FUENTE: ( COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL; COLEGIO DE CONTADORES PUBLICOS DE MÉXICO;, 2007, pág. 76)



### 3.12.1 Las Gestiones Administrativas en materia de seguridad social

Las Gestiones Administrativas tienen un gran peso como medio de defensa, legalmente permitidos a los patrones o sujetos obligados para probar que la autoridad se equivocó en la determinación de un crédito fiscal, antes de acudir a un Recurso de Inconformidad y/o a los Juicios. Tabla 35.

**Tabla 35 GESTIONES ADMINISTRATIVAS ANTE EL IMSS.**

TIPO DE GESTIÓN	COMPETENCIA	PLAZO		
		PRESENTACIÓN	REQUISITOS	FUNDAMENTOS
<b>Aclaración administrativa</b>	Asuntos de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, por errores mecanográficos o aritméticos de las cédulas, incapacidades y ausencias injustificadas no consideradas por el IMSS u otra situación que no implique controversia legal.	Dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación, o en cualquier tiempo.	Mientras la garantía del crédito por aclarar no esté en trámite de efectividad; no se interponga algún recurso de inconformidad o cualquier otro medio de defensa o si se interpusieron haya habido desistimiento.	<b>Art. 39-D LSS (1995)</b> <b>Art. 151 RACERF (2008)</b>
<b>El Escrito de Desacuerdo</b>	Para rectificar la clasificación, su prima o bien determine esta última. El escrito presentado interrumpe el plazo para interponer medio de defensa.	Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación, siempre y cuando no haya interpuesto medio de defensa	Presentar escrito ante la autoridad que emita la resolución. Si en el plazo de 3 meses la autoridad no contestó, podrá irse a juicio ante el TFJFA	RACERF 2008 artículos 33-IV, 41 a 43
<b>La Queja Administrativa</b>	Para dar a conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculado con las prestaciones médicas, siempre que no constituya un acto definitivo impugnabile	En cualquier tiempo.  Resolución del IMSS: en 56 días máximos.  El proceso comprende: la recepción, integración, investigación, elaboración de dictamen, proyecto de acuerdo y notificación	Presentarse por escrito ante las oficinas de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente (AAOD) Normativa, Delegacional o de las UMAE, según corresponda.  Deberá agotarse antes que cualquier otro recurso.	Artículos 91 a 95 LSS 1995. Artículos 1º al 29 del IQA Información en dirección electrónica del IMSS: <a href="http://www.imss.gob.mx/Delegaciones/DFNorte/Quejas/quejas.htm">http://www.imss.gob.mx/Delegaciones/DFNorte/Quejas/quejas.htm</a>

**FUENTE: Construcción propia con información de la LSS 1995.**



### 3.12.2 El Recurso de Inconformidad

Con la reforma a la LSS (1995) del Decreto de fecha 18 de junio de 2009, cuando el asegurado no esté conforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el Instituto de manera definitiva, podrá agotar o no el recurso de inconformidad. (EXPANSIÓN, S.A. DE C.V., 2009)

El artículo 44 primer párrafo modificado, quedó como sigue:

Cuando el trabajador asegurado no esté conforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el Instituto de manera definitiva, podrá interponer el recurso de inconformidad.

Derivado de este cambio el trabajador inconforme, podrá acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Recordando que la LSS (1995), en sus artículos 294 y 295, prevé la posibilidad para los asegurados o sus beneficiarios, en caso de que consideren impugnabile algún acto definitivo del IMSS, de poder recurrir en inconformidad ante el propio IMSS, o bien, tramitar las controversias directamente ante la Junta.

El recurso de Inconformidad estipulado en el artículo 294 de la LSS (1995) podrá interponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo, ante el Consejo consultivo Delegacional; cumpliendo la forma establecida en el (RRI) REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD (1997).

Se sobreseerá el Recurso de Inconformidad cuando: el recurrente se desista; si durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia (art. 13 RRI 1997); o por muerte del recurrente cuando la pretensión no puede transferirse o la muerte dejó sin materia el recurso. (art. 14 RRI 1997)



### **3.13 Otras acciones de Incorporación y Recaudación período Enero 2009 a Junio 2011**

#### 3.13.1 Informe de labores 2009-2010

Del (INFORME DE LABORES 2009-2010. PROGRAMA DE ACTIVIDADES 2010, 2010)

##### *3.13.1.1 Reducción de Cartera en Mora*

Se han dirigido a mejorar los mecanismos de cobro, asegurar la correcta identificación y clasificación de los créditos, la automatización de los procesos, así como la revisión del marco jurídico y del sustento legal de las acciones de cobranza.

##### *3.13.1.2 Emisión y Reposición de Créditos Fiscales*

Se aplica el proceso de Emisión de Créditos Fiscales (ECO) a Patrones Omisos para dar mayor sustento jurídico a los derechos de cobro del Instituto, ampliar la certidumbre de los patrones respecto de los actos emitidos por el IMSS y reducir la interposición de recursos de inconformidad y juicios sobre la procedencia legal de las multas por no pago.

##### *3.13.1.3 ECO Estratégico*

Mediante el cual promueven el pago oportuno de los créditos fiscales de los patrones, con base en su historial de incumplimiento de pago. Asimismo, desarrollaron una herramienta de reposición de créditos fiscales, la cual fue liberada de manera integral el 31 de mayo de 2010. Actualmente todas las Subdelegaciones del Instituto cuentan con esa aplicación.

##### *3.13.1.4 Acciones de Cobranza*

En el mes de agosto de 2009 se puso en marcha un programa de trabajo específico para mejorar la recuperación de la cartera, mediante el cual se



establecieron acciones por incidencia para la clasificación y reordenamiento de la cartera, la sustitución de adeudos basados en propuestas, el impulso del embargo de depósitos de cuentas bancarias y el procedimiento para la determinación de capitales constitutivos.

Desde el 17 de septiembre de 2009 fue publicado el procedimiento para la localización de patrones, reinicio de acciones de cobro y, en su caso, cancelación de créditos fiscales por la no localización del deudor o responsable solidario.

Se promueve la suscripción de convenios de pago en plazos diferidos con los patrones que enfrentan problemas financieros, pero que tienen la voluntad de regularizar su situación fiscal ante el Instituto y se trabaja en la implementación de la primera fase del Sistema de Pago Referenciado (SIPARE), mediante el cual se facilitará el proceso de pago de los patrones a través de Internet. Adicionalmente, se negociaba con las Entidades Receptoras.

Se inicia la elaboración del proyecto del Reglamento de la LSS en Materia de Administración y Enajenación de Bienes Adjudicados con Motivo de la Aplicación del PAE. La aplicación del referido Reglamento coadyuvaría a mejorar la administración de los bienes adjudicados al Instituto y a solventar la saturación de las bodegas de las Subdelegaciones.

En materia de capacitación,  cursos de capacitación con 783 asistentes y dos videoconferencias en las que se orientó al personal sobre los siguientes temas: emisión de créditos fiscales, localización de patrones, capitales constitutivos, PAE, y manejo y uso de los sistemas de cobranza y sus aplicaciones.





### 3.13.2 Programa de Actividades 2010

#### *3.13.2.1 Resultados de Gestión*

Para el ejercicio de 2010 fue enfatizada la recuperación de la cartera de años anteriores, estableciéndose ante el HCT una meta de recaudación por este concepto de 981.6 millones de pesos, cifra superior en 93.8% a la registrada al cierre de 2009.

#### *3.13.2.2 Emisión y Reposición de Créditos Fiscales*

A partir del 31 de mayo de 2010 la herramienta de reposición de créditos fiscales se liberó y funciona a nivel nacional, lo que permite mejorar la calidad de la información de la cartera y optimizar su proceso de cobro.

#### *3.13.2.3 Clasificación de la Cartera*

Desde el segundo semestre de 2010 se continuó dando seguimiento al cumplimiento de la Circular 12 de la Coordinación de Cobranza, que contiene instrucciones para las áreas operativas de efectuar acciones específicas de reclasificación de la cartera por cada tipo de incidencia de cobranza.

Para fortalecer la gestión de cobranza, a partir del mes de julio iniciaría la contratación de recursos humanos con funciones específicas para la recuperación de la cartera de créditos de años anteriores. Asimismo, continúan enviando a las Subdelegaciones los listados de los patrones no localizados de mayor adeudo, a los cuales les dan seguimiento hasta el reinicio del cobro o, en su caso, la cancelación del adeudo.

Entre las acciones que contemplaban desarrollar para actualizar el marco normativo, se encuentra la actualización de las reglas que deben observar las áreas operativas en materia de cobranza, fiscalización, dictamen y corrección.



#### *3.13.2.4 Convenios con el SAT E INFONAVIT*

Buscarían mejorar en el control de las auditorías desconcentrada y fortalecer la estructura de las áreas de Auditoría a Patrones del Instituto. Inician los trabajos para conformar un equipo de expertos en materia fiscal, que les permita anticipar estrategias y localización de nichos de oportunidad recaudatoria y presencia fiscal, así como un equipo de auditores elite que concentren sus esfuerzos de detección de irregularidades en los actos de fiscalización, con el fin de inhibir el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

#### *3.13.2.5 Corrección y Dictamen*

Se avanzaría en la implementación del Sistema Único de Dictamen (SUDI) y del Sistema Nacional de Dictamen (SINADI), mediante la conclusión del desarrollo de los siguientes módulos: registro de contadores públicos autorizados y sus modificaciones, presentación del aviso para dictaminar, presentación del dictamen y sanciones a contadores públicos autorizados.

Se iniciaría el desarrollo del proyecto SUDI-WEB, por el que será posible la presentación del dictamen en línea.

Se implementarían controles para el registro de los resultados del programa de promoción a la regularización del SBC, así como para transparentar la aplicación de la normatividad y los resultados de la corrección patronal. Se actualiza el registro de Contadores Públicos Autorizados (CPA) para dictaminar, a fin de sancionar debidamente su actuación.

Para facilitar el cumplimiento del RSSOTCOTD (2008), el Instituto desarrollaba el Sistema de Afiliación de los Trabajadores de la Industria de la Construcción (SATIC), mediante el cual los patrones pueden presentar los formatos de información por Internet



#### *3.13.2.6 Actualización del Marco Normativo*

Para mantener actualizado al personal operativo de las áreas de Auditoría a Patrones, se rediseñarían los siguientes procedimientos normativos: *procedimiento y estrategias para el desarrollo de visitas domiciliarias, procedimiento y estrategias para el desarrollo de revisiones de gabinete, procedimiento y estrategias para la revisión por el Artículo 18 del RSSOTCOTD (2008), procedimiento y estrategias para la integración documental por la presunta comisión del delito de defraudación a los regímenes del Seguro Social y procedimiento y estrategias para la revisión por el Artículo 12A del RSSOTCOTD (2008)*. Asimismo, se actualiza, rediseña y liberan 278 formatos para los actos de fiscalización comprendidos en estos procedimientos.

Derivándose de las auditorías; la reposición de actos de fiscalización viciados en el procedimiento; la determinación de responsabilidad solidaria de beneficiarios de servicios proporcionados por prestadoras de servicios de personal; la aplicación de las medidas de apremio, y los requeridos para practicar visitas de inspección a centros de trabajo con el objeto de verificar la correcta determinación de la prima del RT.

#### *3.13.2.7 Programación y Selección de Actos de Fiscalización*

Durante el segundo semestre de 2010 se continuaría con la difusión de las propuestas de patrones y demás sujetos obligados a fiscalizar, utilizando critérios de costo-beneficio y dirigiendo las acciones a sectores que presentan el mayor nivel de riesgo para el Instituto, sin perjuicio de considerar las propias propuestas de las Subdelegaciones respecto de los patrones que muestran alguna característica relevante de incumplimiento.



Durante el segundo semestre de 2010 se reforzaría la capacitación del personal operativo, mediante la impartición de cursos de capacitación a las Subdelegaciones y la emisión de videoconferencias.

Para facilitar la presentación de la corrección por parte de los patrones, se simplificaría el estudio de corrección que actualmente realizan los patrones para la autodeterminación de pago de diferencias en la presentación de la corrección al Instituto, y se continuará promocionando la corrección y el cumplimiento del registro de obras de construcción.

En materia de dictamen, se continuaría con el proceso de simplificación para facilitar la presentación del dictamen por parte de las Empresas.

3.13.3 Anexo B del Informe al ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2010- 2011  
Del (ANEXO B DEL INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNION 2010-2011, 2011)

#### *3.13.3.1 Acciones del Combate a la evasión fiscal (B.1)*

Entre las acciones desarrolladas se encuentra la consolidación de la operación de los convenios de intercambio de información que se han establecido con el SAT, INFONAVIT y STPS, el combate efectivo a sectores como el de *outsourcing*, contratistas de PEMEX, empresas con incumplimientos en dictamen para efectos del Seguro Social, instituciones educativas, compañías transportistas y equipos profesionales deportivos, entre otros; el fortalecimiento de las áreas de auditoría a patrones, y la mejora de la programación de los actos de fiscalización al conformar un equipo de expertos en materia fiscal, el cual permitirá identificar mayores nichos de oportunidad recaudatoria y generar estrategias para aumentar la presencia fiscal del Instituto, así como un equipo de auditores élite que se integren en los esfuerzos de detección de



irregularidades en los actos de fiscalización, con el fin de inhibir el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

### *3.13.3.2 Incentivos al cumplimiento voluntario (B.3)*

El Instituto continuó promoviendo mecanismos destinados a facilitar la realización de trámites y servicios, disminuir la carga administrativa de las empresas y reducir los costos de cumplimiento de la legislación de seguridad social, como ejemplo: la eliminación de la obligatoriedad de presentar el dictamen de cumplimiento de las obligaciones de seguridad social ante el IMSS. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2010 se publicaron las disposiciones específicas que deben observar los patrones a fin de aprovechar los beneficios del decreto.

Así también ha promovido el correcto cumplimiento de las obligaciones de seguridad social mediante la corrección fiscal, la utilización de la FIEL a partir de enero del 2011 (vigencia ahora de 4 años) como medio de autenticación en las transacciones llevadas a cabo por los patrones, simplificando los trámites en las diferentes instancias administrativas y la dispensa de la garantía del interés fiscal para autorizar el pago en parcialidades

En este mismo sentido, se considera un incentivo la aplicación de condonaciones a favor de los patrones que regularicen sus adeudos fiscales ante el Instituto mediante la publicación del Artículo 16 apartado C de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2011, en el DOF del 15 de noviembre de 2010, y del acuerdo ACDO.SA3.HCT.081210/383.P.DIR del HCT del Instituto, publicado en el DOF el 14 de diciembre del mismo año.



### 3.13.4 Artículos de revista online. Acciones del IMSS entre el 2010 y el primer semestre de 2011

#### 3.13.4.1 Otras alternativas recaudación/fiscalización

Las acciones tomadas por el IMSS en 2010 y hasta junio de 2011 en Afiliación, Fiscalización y Facilidades Administrativas, son muestra de que pretende mejorar en el manejo de la información, cuidar mejor de la salud de los trabajadores, disminuir costos administrativos para los patrones y mejorar los procesos de revisión de aquellos patrones omisos, estas acciones se listan a continuación (ACCIONES DEL IMSS EN 2010, 2010):

#### **Fiscalización**

1. Envío a los patrones de la circunscripción territorial oficios con el asunto de “Presunta infracción”, estrategia para identificar a aquellas empresas de *outsourcing* y sus beneficiarios que no han cumplido con la obligación informativa prevista en el artículo 15-A de la LSS (1995).
2. Notificación a algunos patrones de la rectificación de la prima de riesgos de trabajo con la que deberán pagar sus cuotas desde el 1o de marzo de este año y hasta el 29 de febrero de 2012, justificando dicha resolución en que omitieron presentar la Declaración Anual de la Prima de Riesgos de Trabajo.
3. Envío a algunos patrones, oficios con carácter de “invitación” para que revisen la clasificación de su empresa afectando la cotización en el Seguro de RT. (IMSS VA POR EMPRESAS MAL CLASIFICADAS, 2011)

#### **Facilidades administrativas**

Se publican el 3 de diciembre de 2010, las reglas generales *para el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo tercero del Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria publicado el 30 de junio de 2010*, especificándose entre otras cosas, la



documentación a presentar cuando se opta por no Dictaminarse para efectos de IMSS.

### **3.14 IMSS: SU DIRECCIÓN**

Ahora bien, gran parte de la autoridad operativa del IMSS recae en el Director General y de acuerdo al artículo 15 del Capítulo III del Reglamento de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales (1990), tendría las obligaciones como titular de una entidad paraestatal, siguientes:

... instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación actualización y entrenamiento de personal, establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este artículo.

De manera específica la propia LSS (1995) y el RACERF (2002), en sus artículos 268 y 66 respectivamente, contemplan cuales atribuciones le otorga la Ley y cuales los Reglamentos al Director General del IMSS:

- I. Por Ley:
  - a. **Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;**
  - b. **Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;**
  - c. **Representar legalmente al Instituto;**
  - d. **Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264;**
  - e. **Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, y**
  - f. **Ejercer las funciones en materia de presupuesto, conforme a lo dispuesto en esta Ley;**
  - g. **Presentar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes a que se alude en la presente Ley, y**
  - h. **Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.**
- II. Por Reglamento Interior del IMSS



- a. Representar al Instituto como organismo fiscal autónomo ante todas las autoridades, con la suma de facultades generales y especiales que establezca la Ley;
- b. Proponer al Consejo Técnico las políticas estratégicas para la conducción del Instituto;
- c. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico y, en su caso, informar de los resultados;
- d. Vetar los acuerdos del Consejo Técnico cuando impliquen inobservancia a la Ley, a sus reglamentos o no se ajusten a las políticas institucionales;
- e. Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe de actividades, así como el programa de labores; el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período; el balance contable; el estado de ingresos y gastos, así como el informe financiero y actuarial y, en su caso, proponer a dicho Consejo la elaboración de estudios sobre la revisión de la fórmula para el cálculo de la prima del seguro de riesgos de trabajo, de conformidad con lo que establece el artículo 76 de la Ley;
- f. El Director General podrá delegar cualquiera de sus facultades en otros servidores públicos del Instituto, sin perjuicio de ejercerlas directamente, con excepción de aquellas que por disposición legal expresa o determinación de la Asamblea General le correspondan exclusivamente.

El Director General será auxiliado en el cumplimiento de sus funciones por la Unidad de Vinculación y la Coordinación de Comunicación Social, que tendrán a su cargo el desempeño de las funciones que les señalen los manuales de organización y operación; asimismo, será auxiliado por los servidores públicos de mando, personal de base y de confianza "A" y "B", en los términos estipulados en el Contrato Colectivo de Trabajo y en el Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de la LSS (1995).

### **3.15 EL IMSS: SU EVALUACIÓN Y CONTROL**

#### **3.15.1 De la Responsabilidades**

Los servidores públicos del Instituto serán responsables ante cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que afecte a la hacienda pública federal o al patrimonio del propio Instituto, aplicándoseles las sanciones que correspondan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores





Públicos (1982) y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Arts. 303, 315, 316 LSS (1995), art. 47 LFRSP (2002) y 212, 214 CPF (1931).

El artículo 212 del Código Penal Federal(1931) establece que se considera para sus efectos, servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas también serán aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

En el artículo 214 del CPF (1931) se dice que comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, la persona que se haga pasar como funcionario público sin aún ser nombrado oficialmente o cuando ya haya sido despedido. Se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor que no haya protegido el patrimonio de la entidad, destruya información que tenga a su cargo, presente informes con datos falsos o propicie daño a las personas o bienes que estén bajo su cuidado, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.



Del control, inspección, vigilancia y evaluación la Secretaría de la Función Pública será la encargada por sí o a través del órgano interno de control del Instituto. Esta función se realizará además de las que correspondan a la Auditoría Superior de la Federación.

### 3.15.2 Artículos de importancia en materia de Información y Transparencia de los Ingresos de la Federación

Desde el momento en que los Ingresos de la Administración Pública se aprueban en la Ley de Ingresos de la Federación de un ejercicio en específico, se regula como se manejará la Información, Transparencia, Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la fiscalización y el Endeudamiento. Para este trabajo se estudia el Capítulo IV del ejercicio fiscal 2011 y se expresan en letra cursiva los comentarios a la norma.

#### **Capítulo IV**

#### **De la Información, la Transparencia, la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento**

**Artículo 22.** El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, incluirá en los Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a que se refiere el artículo 107, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información relativa a los requerimientos financieros y disponibilidades de la Administración Pública ...; así como la información relativa al balance de cada uno de los organismos de control directo a que se refiere el apartado B del artículo 1o. de esta Ley.

Con el objeto de evaluar el desempeño en materia de eficiencia recaudatoria, en los informes a que se refiere el primer párrafo de este artículo se debería incluir la información correspondiente a 7 indicadores.

*Al revisar el contenido de la información trimestral presentada por la SHCP, se puede constatar que la información está completamente concentrada y nada analizada para poder determinar los avances respecto al Programa de Condonación autorizado en el Apartado C del artículo 16 y no se puede evaluar el desempeño en materia de eficiencia recaudatoria.*



**Artículo 24.** Con el propósito de coadyuvar a conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un estudio de ingreso-gasto con base en la información estadística disponible que muestre por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporte, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales.

La realización del estudio referido en el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá ser entregado a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicado en la página de Internet de dicha Secretaría, a más tardar el 15 de marzo de 2011.

*Al respecto de este tipo de informe, no se detalla información alguna del IMSS, ¿por qué entonces sí la consideran como una contribución y no le dan la transparencia presupuestalmente cómo cualquier otra contribución?*

**Artículo 25.** Los estímulos fiscales y las facilidades administrativas que prevea la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 se otorgarán con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad.

... Los costos para las finanzas públicas de las facilidades administrativas y los estímulos fiscales se especificarán en el Presupuesto de Gastos Fiscales.

**Artículo 27.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores antes del 30 de junio de 2011, el Presupuesto de Gastos Fiscales.

**El Presupuesto de Gastos Fiscales** comprenderá al menos, en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Dicho presupuesto deberá contener los montos referidos estimados para el ejercicio fiscal de 2012 en los siguientes términos:

- I. El monto estimado de los recursos que dejará de percibir en el ejercicio el Erario Federal;
- II. La metodología utilizada para realizar la estimación;



- III. La referencia o sustento jurídico que respalde la inclusión de cada concepto o partida;
- IV. Los sectores o actividades beneficiados específicamente de cada concepto, en su caso, y
- V. Los beneficios sociales y económicos asociados a los gastos fiscales.

...

*El referido Presupuesto de Gastos Fiscales no presenta información respecto a los costos para las finanzas de la Condonación de créditos fiscales del IMSS y los artículos 27 y 29 siguientes son muy claros ¿con qué bases entonces autoriza el Congreso de la Unión semejantes Programas que desmoralizan la voluntad contributiva de los gobernados y no se sabe siquiera cuánto cuestan?*

**Artículo 29.** En el ejercicio fiscal de 2011, toda iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquéllas que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo del ordenamiento de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas.

Toda iniciativa en materia fiscal que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión observará lo siguiente:

- I. Que se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes.
- II. Que el pago de las contribuciones sea sencillo y asequible.
- III. Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización.
- IV. Que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas.

Los aspectos anteriores deberán incluirse en la exposición de motivos de la iniciativa de que se trate, mismos que deberán ser tomados en cuenta en la elaboración de los dictámenes que emitan las comisiones respectivas del Congreso de la Unión. La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 incluirá las estimaciones de las contribuciones contempladas en las leyes fiscales.

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 deberá especificar la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingresos previstos en la misma, así como las proyecciones de estos ingresos para los próximos 5 años.

*Estos requisitos son similares a los pedidos para cualquier ejercicio fiscal del que se requiera la presentación de iniciativa en materia fiscal y en la iniciativa del 2011 no se expusieron los del IMSS, entonces ¿por qué no se detallan en la iniciativa de la Ley de Ingresos todos estos requisitos para aprobar las peticiones de este Instituto? ¿qué se oculta o que se quiere permitir con este tipo de irresponsabilidad del Ejecutivo y del Congreso de la Unión? ¿cómo justifican la implementación de programas de condonación masivos?*



### 3.15.3 Transparencia y Rendición de Cuentas

De acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente en materia de seguridad social, la Unidad de Inversión Financiera (UIF) es la encargada de preparar los informes:

- Informes mensuales de actividades.
- Informes mensuales de operaciones financieras y rendimientos.
- Informes trimestrales sobre la composición y situación financiera de las inversiones del Instituto.
- Informe de Servicios Personales Anual
- Informe Financiero y Actuarial Anual
- Valuaciones Actuariales Anual de cada seguro
- Evaluación del Programa de Administración de Riesgos Institucionales (PARI)
- Informe al Ejecutivo Federal y al congreso de la Unión sobre la Situación financiera y los riesgos del IMSS Año Anterior-Año Actual
- Informe de Labores Año Anterior-Año Actual y Programa de Actividades Año Actual
- Reporte de Gestión con cuatro secciones: Indicadores para la alta dirección, Resultados de Procesos Generales, Información Estadística y Tendencias Trimestrales de Indicadores y variables representativas del desempeño institucional. Abarca períodos sexenales.
- Presentación especial previa a la celebración de la Asamblea General del Instituto.
- Presentación, desarrollo y resultados de la Afore XXI.
- Memoria Estadística Anual
- Informe de la Cuenta Pública, cuya evaluación pretende los siguientes fines: Evaluar los resultados de la gestión financiera; Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos; Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley (art. 12 LFRCF 2009)

El IMSS presentará también, el informe anual dictaminado por auditor externo, al ejecutivo y al congreso de la unión, por conducto de la SHCP a más tardar el 30 de junio de cada año. (Art. 273 LSS 1995)



### 3.15.4 La Cuenta Pública del IMSS y su auditoría

El análisis realizado para fines de esta investigación, de los siguientes cinco informes de relevante importancia financiera ponen al descubierto la situación actual, sus principales fortalezas y debilidades de la administración del IMSS.

#### *3.15.4.1. Auditoría al desempeño de la Cuenta Pública 2009 del IMSS*

##### **Generalidades de una Auditoría al Desempeño de Seguros, Servicios y Prestaciones del IMSS**

Los objetivos a revisar son: Equilibrar la situación financiera; Reducir el costo de la atención médica; Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y servicios; Afiliar y registrar a trabajadores y derechohabientes; Otorgar los seguros, servicios y prestaciones; y Garantizar la sustentabilidad financiera.

##### **Resultados de la auditoría**

En una Auditoría al desempeño, se evalúan los resultados de la operación del IMSS en un ejercicio fiscal, tomando en cuenta las obligaciones y estándares que tiene el Instituto conforme a la propia Ley del Seguro Social, a la Ley General de Salud, al Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al Reglamento de Prestaciones Médicas, al Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Médicas y al Listado de Indicadores y Valores Estándar para la Valoración Interinstitucional, y se emite un Dictamen.



Las revisiones pueden arrojar un Dictamen de Opinión Limpia, con Salvedades o Negativo, que originan una serie de observaciones y recomendaciones al desempeño todas ellas con impacto en la auditoría.

Dichas recomendaciones se le dan a conocer al Instituto y tendrá que hacer lo conducente para implementar, mejorar o eliminar según lo indicado en las áreas de recursos humanos, recursos físicos o financieros necesarias en la atención de los seguros, servicios y prestaciones que otorga como organismo base de la seguridad social de los trabajadores y derechohabientes en general.

#### **Acciones para atender las observaciones**

En diciembre de 2009, por acuerdo del Comité de Control y Auditoría (COCOA), se instruyó a la Dirección de Finanzas para que conjuntamente con el Órgano Interno de Control estableciera un programa de trabajo para atender las observaciones pendientes, dando prioridad a las de mayor antigüedad.

#### **Auditoría al desempeño de la Cuenta Pública 2009**

Número: 09-1-00GYR-07-1055 y localizada en la dirección electrónica [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009\\_1055\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_1055_a.pdf), (última auditoría disponible a la fecha de cierre del trabajo de investigación de esta tesis)

La Auditoría Superior de la Federación emitió un Dictamen con Salvedades a la revisión de la Cuenta Pública del 2009, al considerar que en términos generales, el IMSS otorgó razonablemente los seguros, servicios y prestaciones a su población derechohabiente, entre lo que destaca:

- Excedente de operación de 200 millones de pesos
- Superávit en el seguro de RT e IV
- Mortalidad más baja entre las Instituciones de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, SEDENA, PEMEX y SEMAR)



- Cumplió con los estándares sectoriales de disponibilidad de personal médico y de enfermería
- Atendió 491.2 millones de derechohabientes en programas sociales

Excepto por los resultados con observaciones, siendo los más relevantes:

- Déficit de 33,809 millones en los SEM y GyPS
- No constituyó reservas para GyPS y apenas el 1% para el SEM
- Requiere de 74,184 millones anuales para equilibrar las finanzas en 2050
- Obligaciones presentes por 1"614,918 millones de pesos, aún absorbiendo el propio patrimonio del Instituto de 149,138.
- 12,000 enfermedades y accidentes de trabajo más que la meta establecida
- 96.4% de las pensiones otorgadas en 21 y 30 días hábiles. El 98% era la meta.
- Desconoce el número de usuarios en los hospitales de 2do. Y 3er. Nivel
- Registró la mortalidad infantil más alta entre las ISS
- Operó con un déficit de 22 mil consultorios y 72 bancos de sangre
- Certificó tan solo 92 de las 1796 unidades médicas = 5.1%
- En 9 de 10 Programas Presupuestales(PP) no diseño indicadores suficientes para evaluar sus objetivos
- No implementó el Estatuto para la aplicación del Sistema Profesional y Desarrollo de sus trabajadores

Síntesis de las acciones emitidas:

31 observaciones y 31 recomendaciones de desempeño

El impacto de la auditoría

- Formular y aplicar medidas que permitan el equilibrio financiero y el respaldo de sus reservas
- Consolidar sistemas de información sobre la población adscrita nominalmente y usuaria
- Establecer mecanismos de control para el cumplimiento de las metas establecidas





- Formular indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de objetivos
- Promover la implementación del Sistema de Profesionalización y Desarrollo de sus Trabajadores

#### 3.15.4.2. ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009

Reporte de la Unidad de Evaluación y Control (UEC), perteneciente a la Comisión De Vigilancia de La Auditoría Superior de la Federación, publicado en marzo de 2011 (ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009, 2011)

Al IMSS se le realizaron 22 auditorías de diferentes tipos Tabla 36, de las cuales 2 obtuvieron Dictamen con Opinión Limpia, 12 de Opinión con Salvedades y 8 con Opinión Negativa.

Como resultado de estos trabajos resultaron principalmente 125 recomendaciones, 43 promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 34 recomendaciones al desempeño como se aprecia en la Tabla 37, sin que se haya tenido la oportunidad de constatar (al 31 de julio de 2011) mediante los informes que ya se encuentran en el portal electrónico del IMSS, de que avance se llevaba ya en la atención de las observaciones y qué medidas se habían implementado para su corrección.

Tabla 36 TIPOS DE AUDITORÍAS REALIZADAS AL IMSS EN EL AÑO 2009 SEGÚN EL ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009

Auditoría al IMSS	NÚMERO
<b>Desempeño</b>	2
<b>Especial</b>	1
<b>Financiera</b>	5
<b>Inversiones físicas</b>	13
<b>Forense</b>	1
<b>Total</b>	22



Tabla 37 RESUMEN DE OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS DERIVADAS DE LA AUDITORÍA AL DESEMPEÑO CUENTA PÚBLICA 2009

Observaciones-Acciones Promovidas	Cantidad
<b>R. Recomendación.</b>	125
<b>RD. Recomendación al Desempeño.</b>	34
<b>PEFCF. Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.</b>	1
<b>SA. Solicitud de Aclaración-Recuperación.</b>	11
<b>PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.</b>	43
<b>PO. Pliego de Observaciones.</b>	21
<b>DH. Denuncia de Hechos.</b>	0
<b>M. Multa.</b>	1
<b>Total</b>	236

La Evaluación al Sector Salud arroja varia información al respecto de la eficiencia en el mismo.

El sistema público de salud en México, está integrado por instituciones que atienden a dos poblaciones diferenciadas: la asegurada y la no asegurada. La población asegurada se atiende en cinco instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y la Secretaría de Marina (SEMAR).

Por su parte, la población no asegurada recibe servicios en los establecimientos públicos de la Secretaría de Salud y de los gobiernos estatales en donde pueden identificarse recursos que se captan por la vía de ingresos propios y del ramo 28, IMSS-Oportunidades, de la Secretaría de Salud, Ramos 12, y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33.

La estrategia gubernamental en el sector busca lograr un mayor y mejor acceso a los servicios de salud a más personas, lo que resulta indispensable para moderar las inequidades y acelerar el camino hacia una mayor igualdad de beneficios, circunstancia necesaria para un desarrollo social.



Asimismo, el Programa Sectorial de la Secretaría de Salud (SS) establece acciones que permiten direccionar las políticas gubernamentales. Entre los principales objetivos planteados por la Secretaría para mejorar las condiciones de vida de la población, se encuentran: incrementar la esperanza de vida al nacer de los mexicanos de 75.7 años a 77.2 años; descender la tasa de mortalidad por enfermedades del corazón por cada cien mil habitantes menores de 65 años de 13.1 a 11.1; descender la tasa de mortalidad estandarizada por diabetes mellitus de 80.6 a 64.5; controlar los niveles de consumo de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad; disminuir la tasa de mortalidad de cáncer cérvico uterino de 15.5 a 11.3 y el número de muertes a causa de accidentes de tránsito de 5 mil 259 a 4 mil 470.

El logro de las metas anteriores, representa un avance en nuestro crecimiento interno, pero resulta preocupante los pésimos resultados de México que están en su mayoría por debajo de los resultados promedio de la OCDE como ejemplos bastan: el que sea el país con más bajo presupuesto público y privado dedicado al sector salud; el de más alto costo del gasto en salud pagado por el ciudadano; el segundo país con más alta tasa de mortalidad infantil; uno de los más bajos en personal médico, consultorios y camas; y por si fuera poco el que tiene el mayor gasto administrativo en sus diferentes Instituciones de Seguridad Social. Tabla 38

#### **Balance de la fiscalización**

La ASF se concentró, al igual que en otros ejercicios, en auditar a los hospitales de alta especialidad. Dado el nuevo perfil epidemiológico de la población, era importante incluir dichos centros en la fiscalización del sector.

En las auditorías se encontró que tanto la información insuficiente e inadecuada como el rezago en tecnologías de la información, obstaculizan la eficiencia en la documentación objetiva de diversos problemas, así como el sustento en el diseño, aplicación y evaluación de los programas y políticas de



salud. En algunos estados, inclusive, existen problemas de subregistro de las defunciones infantiles y maternas, lo que incrementa la falta de transparencia e impide el establecimiento de procesos institucionalizados de rendición de cuentas.

Tabla 38 TEMAS RELEVANTES Y PROBLEMÁTICA ASOCIADA AL SECTOR SALUD

Concepto	Lugar y Porcentaje	Promedio OCDE	Recomendación
<b>Gasto Público y Privado ejercido en el sector.</b>	Último lugar con el 5.9 % del PIB	8.9%	
<b>Gasto en salud pagado por el ciudadano</b>	Primer lugar con el 49.3%		Fomentar el uso de medicamentos genéricos para obtener ahorros
<b>Cobertura de los servicios de salud</b>	82.5% de la población	95%	Seguir trabajando para dejar de ser uno de los 3 países que aún no tienen una cobertura universal
<b>Transición demográfica</b>	Uno de los últimos lugares en esperanza de vida. 75.3 años	81.2 en España 77.8 en Chile	Buscar mejorar la calidad de vida y prever la reorientación de parte del gasto público.
<b>Transición epidemiológica</b>	Aumento de las enfermedades no transmisibles. 74.8% de los decesos. Segundo lugar en índice de Obesidad 30.4 % de la población adulta		Campaña nacional de hábitos sanos, un programa obligatorio de etiquetado d alimentos, la regulación de publicidad de alimentos para niños y medidas fiscales en función de la calidad de los alimentos.
<b>Mortandad infantil a 2008</b>	Segundo lugar con 15.2 muertes por 1000 nacimientos	Luxemburgo con 1.8	
<b>Bajo nivel de recursos humanos y materiales por cada 1000 habitantes</b>	Uno de los más resagados. 2.5 enfermera 2.2 médicos 0.7 consultorios 1.1 camas		
<b>Altos costos administrativos entre los diferentes esquemas de salud</b>	El que destina el mayor porcentaje de Gasto con 10.8%	Italia 0.4% España 3.2 EEUU es el que le sigue con 7.55	Con los mismos recursos se puede lograr más si el servicio es eficiente. El alto costo admvo. requiere replantear el sistema de salud, no solo de lograr la cobertura universal sino a la creciente igualdad de la calidad y de la eficiencia financiera y sustantiva.
Fuente: (ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009, 2011)			



Requiriendo profundizar más en temas como el de la atención de la vigilancia y control epidemiológico; la capacitación y entrenamiento de trabajadores de la salud; gasto en infraestructura y equipamiento; investigación y desarrollo tecnológico en salud; prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas y de enfermedades emergentes; suministro de medicamentos e insumos para la salud, entre otros.

**Los temas relevantes y problemática asociada al sector IMSS como los detalla el presente Análisis de resultados de la Cuenta Pública Federal del 2009.**

Se reconoce que en el transcurso de las siguientes décadas, el número de consultas, los pacientes en tratamiento y los casos de hospitalización se incrementarán en función de las mencionadas transiciones demográfica y epidemiológica, y que ante este escenario, los seguros médicos y, en especial, el ramo de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) enfrentan un gran reto para seguir prestando servicios en la cantidad y calidad que demandan los derechohabientes.

Expresan también que el deterioro financiero en la operación del Instituto se acentúa debido a una tendencia hacia un incremento en el costo monetario de los servicios que otorga, factor que agrava la situación de los servicios públicos de salud, ya que enfrenta la caída de los ingresos no sólo del IMSS, sino de las demás entidades que brindan dichos servicios.

Las proyecciones del modelo financiero y actuarial muestran un panorama complejo para el Instituto. Los seguros asociados a las prestaciones médicas y sociales son altamente deficitarios, mientras que los seguros asociados a las prestaciones económicas valuados actuarialmente son superavitarios. Sin



embargo, los excedentes generados por estos últimos no logran cubrir el faltante de los primeros. (el resaltado es propio)

Y del Incremento en el gasto en pago de nómina para pensionados y jubilados, que:

En ese sentido, es necesario que el Instituto dedique cada año una proporción mayor de sus recursos al pago de la nómina de sus trabajadores jubilados y pensionados en detrimento del gasto dirigido hacia la prestación de servicios a sus derechohabientes. (El resaltado es propio)

Los Contenidos relevantes en la revisión de la Cuenta Pública 2009 determinados en el Análisis de la misma, se listan a continuación principalmente fallas de control interno:

IMSS. Gestión Financiera del Fideicomiso de Beneficios Sociales (FIBESO), Fondo de Investigación en Salud (FIS) y Fondo de Fomento a la Educación (FOFOE).

Se detectaron deficiencias de registro y depuración en ajustes y reclasificaciones por 79.8 millones de pesos; y extemporaneidad en el registro de ingresos por 12.7 millones de pesos.

Asimismo, se determinó una falta de conciliación de la cuenta por cobrar al IMSS por 5.6 millones de pesos, e ingresos gravados por 47.8 millones de pesos, de los cuales no se enteraron al SAT los pagos provisionales correspondientes a ISR, IVA e IETU, y se presentaron recursos inactivos por 42.6 millones de pesos, los cuales fueron destinados a proyectos y protocolos de investigación no ejercidos durante 2009.

IMSS. Servicios de Asesorías e Informática.

Se constató la adjudicación del servicio sin que las bases de licitación ni el contrato especificaran el número y la naturaleza de los proyectos por realizar, las horas/hombre requeridas y los tiempos de duración, ni los métodos de estimación que se aplicarían, los cuales se acordaron posterior a la emisión del fallo y la firma del contrato, a pesar de que las bases de licitación señalaron que la herramienta de estimación habría de ser evaluada y acordada con el IMSS al inicio del contrato.

De los 34 proyectos revisados, se originó un incremento de 752 mil 536 horas (58.7% de más) equivalente a 177.4 millones de pesos.

El IMSS no demostró llevar controles del personal asignado a cada proyecto, por lo cual no pudo asegurar que el número de horas/hombre estimadas y pagadas al prestador de servicios fueron efectivamente devengadas, que las horas estimadas fueron razonables, que no hubo recursos humanos con asignaciones excesivas y que no se reportó a una



misma persona trabajando en dos o más actividades simultáneamente a tiempo completo.

Además, un proyecto no fue concluido ni se logró su objetivo debido a su cancelación, pagándose 5.7 millones de pesos, ello independientemente que se detectaron pagos por 605.9 miles de pesos sin justificarse.

IMSS. Hospital General de Subzona 34 Camas, en Tecate, en el Estado de Baja California. Un dictamen negativo a esta auditoría debido a que el análisis y diseño estructural no se ajustaron a los parámetros que establece la normativa aplicable

IMSS. Hospital Rural 30 Camas, en Ixtepec, en el Estado de Puebla. Se emitió un dictamen negativo por parte de la ASF debido a que se detectaron pagos improcedentes por 2.6 millones de pesos; se determinó también que el Instituto no aplicó sanciones por 9.5 millones de pesos por incumplimiento del programa de obra autorizado por parte del contratista y porque no se revisaron los estudios geológicos y de mecánica de suelos, con objeto de que la proyectista determinara el tipo más adecuado de cimentación del inmueble.

IMSS. Unidad de Medicina Familiar 10 Consultorios, en Mexicali, en el Estado de Baja California. La ASF emitió un dictamen negativo debido a que no se aplicaron sanciones por 7.7 millones de pesos por incumplimiento del programa de obra autorizado por parte del contratista; y porque el Instituto no emprendió las acciones necesarias para que las memorias de cálculo que constituyen el proyecto estructural y la construcción del inmueble, incluyeran la responsiva del director responsable de obra y del corresponsable en seguridad estructural.

IMSS. Medicamentos de Especialidades a Nivel Nacional. La entidad de fiscalización Superior determinó que el IMSS no presentó la totalidad de las recetas solicitadas para su análisis, por un monto de 1.2 millones de pesos; además, se emitieron recetas por médicos que no se encuentran autorizados para tratar a pacientes con VIH/SIDA, y se determinó falta de evidencia en la entrega de los medicamentos a los derechohabientes, lo que se traduce en una falla grave en los sistemas de control interno. Lo anterior dio lugar a la emisión de un dictamen negativo.

#### *3.15.4.3 Análisis de la Cuenta Pública Federal de 2010*

La Cuenta Pública es el reporte anual que por obligación legal tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las Tesorerías estatales o municipales de presentar al Congreso de la Unión o de la Entidad Federativa, con la finalidad de dar a conocer los resultados de los objetivos y programas presupuestarios del año. En ella se agrupan los resultados de la administración Pública Federal, Estatal o Municipal respectivamente.



Una vez analizada la Cuenta Pública, se da a conocer el resultado de dicho análisis y para interpretarlos se requiere del conocimiento de varios conceptos generales según los muestra la Tabla 39:

Tabla 39 CONCEPTOS GENERALES PARA EL ANÁLISIS DE LA CUENTA PÚBLICA

CONCEPTO O SIGLA	DESCRIPCIÓN
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>Programa Sectorial</b>	Programa Institucional Mexicano del Seguro social
<b>Eje</b>	Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo
<b>OEPP</b>	Objetivo del Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo
<b>IR</b>	Indicador para resultados
<b>Vínculo PND</b>	Eje + OEPP
<b>PP</b>	Programa presupuestario

Dentro del reporte de la Cuenta Pública Federal de 2010, el Análisis del cumplimiento de los indicadores para resultados, plasma que la misión del IMSS será: "... ser el instrumento básico de la seguridad social en el país, como un servicio público de carácter nacional para todos los trabajadores con derecho a ello y sus familias. Forma parte de un sistema de salud y seguridad social amplio e incluyente, que procura la conservación de derechos y las prestaciones adquiridas en razón de sus esquemas de aseguramiento."

El Gobierno Federal definió la política social en el tercer eje rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, donde se propone lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos, generando igualdad de oportunidades.

Dentro del PND se considera al gasto público como la principal herramienta del gobierno para reducir la desigualdad social. En este sentido, una de sus metas es tanto mejorar la calidad del gasto, como el hecho de ejecutarlo con una mayor transparencia, dirigiendo el gasto social a la gente que más lo necesite.





Ante este propósito los Objetivos Nacionales en que tuvo participación el IMSS durante el 2010 son los siguientes:

3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

Y los Objetivos del Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo (OEPP) fueron:

4. Mejorar las condiciones de salud de la población.
5. Brindar servicios de salud eficientes con calidad, calidez y seguridad para el paciente.
8. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.
16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
22. Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.
23. Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.

Cada uno de los anteriores objetivos nacionales y sus respectivos objetivos de eje tuvieron sus Programas Presupuestarios que arrojaron determinados resultados por ciertos factores que contribuyeron y que tuvieron efectos en la población derechohabiente de los seguros, servicios y prestaciones que otorga el IMSS. Resaltando algunos de los buenos resultados: la disminución de los casos de cáncer cérvico uterino y el inicio del tratamiento en menor tiempo; el incremento de participantes en el programa de PREVENIMSS; superar las tasas meta de afiliación de nuevos cotizantes; y la de casi lograr la meta de la entrega oportuna de las pensiones por RT, IV o CV.



¿Cómo se favorecieron las finanzas del Instituto? con los programas preventivos al reducirse los riesgos de salud y al disminuir el número de atenciones por enfermedad porque disminuye el costo de las prestaciones en especie; adquisición de medicamentos genéricos, aumentando el abasto y disminuyendo su costo; con la promoción de la implementación de los programas de Seguridad e higiene en las empresas se reducen el número de RT, disminuyendo los costos de las prestaciones en especie y dinero otorgadas; al incrementarse el número de trabajadores cotizantes y regularizar los SBC de los mismos incrementan los ingresos de COP"s al respecto del primer indicador se dió principalmente por la recuperación en el empleo; sin embargo los trabajadores mantienen un promedio más bajo de SBC al esperado, alcanzando sólo un 75% de la meta.

Es importante mencionar que en este análisis no se habla nada al respecto de aspectos financieros como el incremento en recaudación de COP"s o de recuperación de cartera vencida.

Analizando el tipo de objetivos y metas que se fijaron para el IMSS: los correspondientes a la atención médica y la disminución de incidencias de enfermedades crónicas son positivos; sin embargo las metas para los objetivos de incremento de cotizantes y el SBC por mucho que quiera el Instituto llegar a la meta o superarla, no depende directamente de él, porque le afecta directamente la situación económica del país, cómo: Si no genera empleos y los que genera son en mayor porcentaje eventuales y con muy bajos salarios base de cotización, el Instituto reflejará esas insuficiencias en sus ingresos.

Por lo anterior, se observa ineficiencia en el planteamiento de objetivos realistas y que generen una recaudación pronta y eficiente para el Instituto, además de que se requeriría un cambio por aquellos objetivos cuyo alcance esté en sus manos.



#### *3.15.4.4 Dictamen a los Estados Financieros al 31 de Diciembre de 2010, por Auditores Independientes.*

El despacho auditor que realizó la auditoría del 2010 fue **Prieto, Ruiz de Velasco y Cía., S.C.** Integrante de AGN International.

Como antecedente se comenta que los despachos auditores cambian cada año, siendo Solloa, Tello de Meneses y Cía., S. C. Integrante de Nexia International el contratado para el ejercicio fiscal 2008 y Mancera, S.C. Integrante de Ernst & Young Global, para el ejercicio fiscal 2009.

#### **Puntos del dictamen financiero**

El despacho revisó los estados financieros que el Instituto prepara con base en lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como en las Normas Específicas de Información Gubernamental para el sector Paraestatal (NEIFGSP) emitidas por la SHCP con su autorización desde la publicación del Catálogo de cuentas de fecha 11 de julio de 2005 y que estas normas difieren de las Normas de Información financiera (NIF) emitidas por el consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información financiera, A.C. (CINIF) pero que pueden ser aplicadas de manera supletoria previa autorización de la SHCP.

Uno de los puntos de diferencia encontrados en la revisión, es que las NEIFGSP no reconocen el tratamiento contable aplicable a los pasivos derivados de procesos legales por demandas contra el Instituto; así como de los originados por obligaciones a largo plazo que estén relacionadas con servicios médicos que deben prestarse a los derechohabientes en la cobertura del SEM y de los pensionados GMP. Al respecto de este punto, el despacho auditor



menciona que este tipo de pasivo no se encuentra reconocido en los estados financieros del Instituto, sólo se tienen cuantificados en términos actuariales.

Otra diferencia es que la NEIFGSP 08 Reconocimiento de las Obligaciones Laborales al Retiro de los trabajadores de las Entidades del Sector Paraestatal, difiere con la NIF D-3 Beneficios a los Empleados, en que el reconocimiento del costo neto del período es obligatorio en esta última, mientras que en la primera, se reconocerá siempre y cuando no represente un déficit, generándose un reconocimiento y registro insuficiente en el ejercicio fiscal 2010.

Derivado del inciso a) de la Nota 2.1.1 Las disposiciones de la NEIFGSP 007 Reconocimiento de los Efectos de la inflación y en la NIF B-10 Efectos de la inflación, la política contable del Instituto, no contempla el registro de la depreciación del valor actualizado debiendo haber afectado 232 millones de pesos en gastos de 2010.

Se refieren a la Nota 11 a los estados financieros que aclara la inconsistencia en el registro del cambio de obras en proceso a obras en uso, generándose diferencias contables en la depreciación de los bienes.

La Nota 2.2.8 a los estados financieros indica que existió insuficiencia en la estimación de cuentas de cobro dudoso y comenta que el Instituto está revisando el ajuste correspondiente para contemplar los efectos de la regularización de adeudos de los dos últimos años y del programa de regularización de adeudos establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, que considera adeudos hasta junio de 2010 y cuya vigencia concluyó el 31 de marzo de 2011.

Por lo que refiere la Nota 6-d, el Instituto aplicó a las cuentas de gastos un importe de 485 millones de pesos del saldo acumulado de documento y otras



cuentas por cobrar que el Instituto tenía al 31 de diciembre de 2009 y refiere que al respecto del saldo al 31 de diciembre de 2010 no se tiene reconocida provisión alguna para afectar los resultados del ejercicio.

De todas las Notas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2010, la Nota 1.01 representa la más importante que refiere la problemática financiera del IMSS, expectativas presentadas en el “Informe al ejecutivo Federal y al congreso de la Unión sobre la Situación financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2009-2010”, se señala que el balance financiero que presentan los seguros valuados actuarialmente, como el Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT) y el de Invalidez y vida (SIV) muestran suficiencia financiera en el corto, mediano y largo plazos, no sucediendo lo mismo para los seguros asociados a las prestaciones médicas y sociales SEM, SSFAM y SGPS los cuales son negativos, y se prevé que esta situación se acentuará con el transcurso de los años. Expresando los auditores que es sin duda complicada, y ellos consideran que “dependerá de las estrategias que sean establecidas en el corto plazo, así como del apoyo del gobierno Federal para garantizar la continuidad operativa y social de la Institución para hacer frente a sus obligaciones.

Reseñando que por razón de este desbalance financiero que vive el Instituto, a partir de 2009 se utilizaron las reservas y fondos para resarcir los déficits de la operación. Y de acuerdo a lo proyectado, si se tiene la disposición legal, utilizarían los saldos existentes en las reservas y en el fondo (FCOLCLC) ayudando con ello a financiar la operación hasta el año del 2014. “La Ley del Seguro Social (LSS) en vigor no establece cómo operar los seguros deficitarios cuando su balance es irreversible en las condiciones prevalecientes, simplemente prohíbe su financiamiento a través de las reservas de los seguros superavitarios.”



Continúa la redacción del dictamen diciendo que la situación financiera del IMSS indica que es indispensable cambios externos, cambios al marco legal y que es primordial que el Instituto gestione un debate “serio e informado” en el que el Ejecutivo, congreso de la unión y la sociedad propongan una solución con “consenso nacional” que promueva la viabilidad financiera del Instituto base de la Seguridad Social en nuestro país.

**Dictámenes Limpios de las Auditorías a las Reservas y Fondos Financieros al 31 de Diciembre de 2010.**

**Lockton Consultores Actuariales.** Certifica el 20 de mayo del 2011 los modelos diseñados en la Dirección de finanzas del IMSS para proyectar la situación financiera y actuarial de los seguros que administra el Instituto: I) Modelo Actuarial de Largo Plazo, II) Modelo financiero de corto Plazo; y III) Modelo Integral Financiero y Actuarial de largo Plazo, respecto de su confiabilidad y razonabilidad, así como la validación de la metodología y resultados generados. Opinando después de la auditoría practicada, que las primas y contribuciones en la LSS (1995) para el SRT y el SIV son suficientes en el largo plazo para cubrir las obligaciones contraídas por el IMSS con los asegurados y beneficiarios, pero no así con seguro de GMP. Aclarando que esta opinión se da tomando como base la información de las valuaciones actuariales realizadas a partir del Modelo Actuarial de Largo Plazo calculadas por la Coordinación de Administración de Riesgos Institucionales (CARI) y aplicando las normas actuariales generalmente aceptadas.

**Hewitt Associates S.C.** Certifica el 26 de abril de 2011 que la Información proporcionada por el Instituto, de la Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) y Prima de Antigüedad de los trabajadores del IMSS, preparada bajo la NIF D-3 “Beneficios a los Empleados”, refleja la obligación laboral al 31 de diciembre de 2010. Esta revisión incluyó también al



FCOLCL, así como las aportaciones realizadas por los trabajadores y los rendimientos generados.

**Lockton Consultores Actuariales** Certifica el 11 de mayo de 2011 que el saldo de la subcuenta 2 del FCOLCLC a la fecha de valuación, 31 de diciembre de 2010, financiará adecuadamente (incluso presenta un remanente) las pensiones celebradas en el Convenio Adicional y la de los trabajadores de Confianza “B” con fecha de ingreso a partir del 12 agosto de 2004.

**Lockton Consultores Actuariales** Certifica que la información y los supuestos utilizados, así como la metodología aplicada para determinar actuarialmente la Reserva Óptima de los Seguros de riesgo de Trabajo e Invalidez y vida del IMSS son suficientes, consistentes y representan razonablemente la situación financiera del IMSS, encontrando también que su cálculo cuenta con un alto grado de confiabilidad. La solicitud incluía el servicio de determinar si las reservas de RT e IV podrían transferirse total o parcialmente a la RFA del SEM y de ser así por cuanto monto., aunque en el texto del Dictamen no expresa los resultados de este punto de la revisión.

#### *3.15.4.5 Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2011*

*Del (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)*

La situación financiera global, como lo reportó el IMSS en este Informe, presenta los resultados del ejercicio fiscal 2010 y el Estado de Posición Financiera o Balance General al 31 de diciembre de 2010 con datos históricos y proyectados.



Los ingresos del Instituto provinieron de tres fuentes principales: 1) las aportaciones tripartitas que se reciben por parte de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, incluidas las multas, recargos y actualizaciones; 2) los intereses y rendimientos obtenidos de la inversión de las reservas y disponibilidades, y 3) los ingresos derivados de las ventas y servicios en tiendas, centros vacacionales y velatorios.

Por lo que respecta al gasto de operación comprendió todas aquellas erogaciones que el Instituto realiza para llevar a cabo la prestación de sus servicios, mencionando las diferencias por la aplicación de las provisiones de gasto constituidas durante el ejercicio para la reserva contable del RJP con base en la NEIFGSP-08 y de acuerdo con los resultados de la valuación actuarial de las obligaciones laborales por el RJP, la prima de antigüedad de los trabajadores del IMSS así como el Costo Neto de las obligaciones laborales (CNP) del Instituto, a las que se les aplicó la NIF D-3.

Resulta importante señalar que para el ejercicio 2010 los Seguros de Riesgos de Trabajo (SRT), de Invalidez y Vida (SIV), y de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS) tuvieron excedentes de operación, mientras que los Seguros de Enfermedades y Maternidad (SEM) y de Salud para la Familia (SSFAM) fueron deficitarios, a pesar de no haber incluido en su resultado el total del costo neto de las obligaciones laborales del periodo. Si se toma este último en cuenta el SEM y el SSFAM arrojan un mayor déficit, mientras que el SRT y el SGPS se vuelven deficitarios y el SIV disminuye su excedente de ingresos sobre gastos. Estos resultados se aprecian en forma global en la Tabla (44)

Con el reconocimiento pleno de las obligaciones laborales bajo la metodología NIFD-3, en 2010 el rubro de beneficios a los empleados ascendió a 2'504,788 millones de pesos y se integra por 2'418,312 millones de pesos de obligaciones laborales no registradas por el Instituto y 86,476 millones de pesos que





corresponden a la reserva constituida por dicho concepto. Este rubro creció 29.4 por ciento en términos reales, en comparación con el del año pasado.

Al registrarse la totalidad del pasivo laboral ya devengado en 2010, el patrimonio del Instituto sería negativo en 2"342,705 millones de pesos. Esto significa que aún con la absorción de la totalidad del Patrimonio del Instituto, son insuficientes y por mucho, para cubrir los pasivos derivados de las obligaciones laborales asociadas al RJP. Ver Tablas 40 y 41

Ahora bien, el Informe presenta los resultados esperados; es decir, los proyectados para los siguientes 4 años, del 2012 al 2015 utilizando ciertos supuestos estadísticos para los cotizantes, salarios base e inflación según la Tabla 42 y conceptos para la formulación de los estados financieros según la Tabla 43.



Tabla 40 ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS DICTAMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y 2009, CON EL REGISTRO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (millones de pesos)

Concepto	2010	2009
<b>Ingresos</b>		
Cuotas obrero-patronales	171,718	158,526
Aportaciones del Gobierno Federal	50,690	46,920
Productos de inversiones y otros ingresos, neto	29,113	20,033
<b>Total de ingresos<sup>1/</sup></b>	<b>251,521</b>	<b>225,479</b>
<b>Gastos</b>		
Servicios de personal	112746	103536
Costo de obligaciones laborales	702139	690889
Prestaciones en dinero	21,192	17,375
Consumos de medicamentos, materiales de curación y otros	36,257	31,659
Mantenimiento	3,311	2,970
Servicios generales y subrogación de servicios	17,979	17,627
Intereses financieros y actuariales	297	340
Pérdida por deterioro de instrumentos financieros <sup>2/</sup>	672	-
Castigos por incobrabilidades y fluctuación de precios	2,025	1,804
Depreciaciones	1,962	1,884
Reversión de cuotas obrero-patronales	931	897
Reservas Financieras y actuariales	6,138	6,275
<b>Total de gastos</b>	<b>905,649</b>	<b>875,256</b>
<b>Excedente neto de ingresos sobre gastos del ejercicio</b>	<b>-654,128</b>	<b>-649,777</b>

<sup>1/</sup> Los totales pueden no coincidir por cuestiones de redondeo.

<sup>2/</sup> En servicios de personal (112,747 millones de pesos), no se consideran 4,482 millones de pesos de pagos por prima de antigüedad, cláusulas contractuales y aportación del Instituto al RJP, ya que están incluidos en costo de obligaciones laborales.

<sup>3/</sup> Incluye pagos al personal jubilado por 36477 millones de pesos y costo de beneficios a los empleados por 6923 millones de pesos.

Fuente: Estados Financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2010 y 2009 del IMSS. (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)



**Tabla 41 BALANCE GENERAL DICTAMINADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y 2009, CON EL REGISTRO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (millones de pesos)**

Concepto	2010	2009
<b>Activo</b>		
<b>Activo circulante</b>	<b>116,685</b>	<b>106,950</b>
Efectivo y equivalentes	14,291	16,536
Instrumentos financieros	57,194	45,203
Gobierno Federal (contribuciones por cobrar, neto)	3,479	5,593
Cuotas obrero-patronales por cobrar, neto	23,547	20,591
Documentos y otras cuentas por cobrar, neto	11,308	12,995
Créditos hipotecarios y préstamos a mediano plazo al personal	1,388	1,299
Inventarios de medicamentos, materiales de curación y otros, neto	5,478	4,734
<b>Activo no circulante</b>	<b>180,731</b>	<b>181,770</b>
Instrumentos financieros	73,516	83,927
Créditos hipotecarios y préstamos a mediano plazo al personal	13,794	12,519
Inversión en acciones Afore XXI, S. A. de C. V.	492	394
Inmuebles de dominio público de la federación, mobiliario y equipo, neto	91,804	84,121
Otros activos, neto	1,124	809
<b>Total del activo</b>	<b>297,416</b>	<b>288,720</b>
<b>Pasivo y patrimonio</b>		
<b>Pasivo circulante</b>	<b>29,019</b>	<b>22,976</b>
Proveedores, contratistas y otros	18,302	13,528
Gastos acumulados y retenciones por pagar	10,717	9,448
<b>Pasivo no circulante</b>	<b>2,611,101</b>	<b>1,955,331</b>
Reservas financieras y actuariales	93,568	92,992
Reservas del Programa de Primer Empleo y retenciones para jubilaciones	12,745	8,630
Beneficios a los empleados	2,504,788	1,863,709
<b>Total del pasivo</b>	<b>2,640,120</b>	<b>1,978,307</b>
<b>Patrimonio</b>	<b>-2,342,705</b>	<b>-1,689,587</b>
Donaciones	1,533	1,256
Superávit por revaluación	65,843	66,113
Déficit de ingresos sobre gastos del ejercicio	-654,129	-649,700
Déficit de ejercicios anteriores por pasivo laboral	-1,784,056	-1,114,279
Excedentes de ingresos sobre gastos de ejercicios anteriores	8,104	7,100
<b>Total del patrimonio y pasivo</b>	<b>297,416</b>	<b>288,720</b>

Fuente: DF, IMSS, a partir de los Estados Financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2010 y 2009. (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)



**Tabla 42 SUPUESTOS 2012-2015 PARA LA PROYECCIÓN DEL ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS<sup>1/</sup>(porcentajes)**

Concepto	2012	2013	2014	2015
Crecimiento de asegurados trabajadores permanentes	1.79	1.77	1.74	1.69
Crecimiento real de los salarios de cotización	1.40	1.40	1.40	1.40
Inflación diciembre-diciembre	4.00	3.60	3.60	3.60
Inflación promedio	3.94	3.78	3.60	3.60

1/ Hipótesis de las valuaciones actuariales del IMSS al 31 de diciembre de 2010.

Fuente: Auditoría a la Valuación Financiera y Actuarial del IMSS al 31 de diciembre de 2010, Lockton Consultores Actuariales, Agente de Seguros y de Fianzas, S. A. de C. V.

(INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)

**Tabla 43 CONCEPTOS DE INGRESOS Y EGRESOS CALCULADOS EN EL MODELO INTEGRAL FINANCIERO Y ACTUARIAL PARA LAS PROYECCIONES DE FLUJO DE EFECTIVO DEL IMSS**

CONCEPTOS DE INGRESOS	CONCEPTOS DE EGRESOS
2. Cuotas Obrero patronales	1. Servicios de personal
3. Cuotas a cargo del Gobierno Federal	2. Materiales y suministros
4. Ingresos diversos	3. Servicios Generales
5. Pensiones en curso de pago a cargo del Gobierno Federal (Incluyendo pensiones de trabajadores del IMSS, pensiones de trabajadores de empresas afiliadas y pensiones garantizadas)	4. Pensiones en curso de pago a cargo del Gobierno Federal (Incluyendo pensiones de trabajadores del IMSS, pensiones de trabajadores de empresas afiliadas y pensiones garantizadas)
6. Aportación de los trabajadores al fondo de jubilación	5. Aportación de los trabajadores al fondo de jubilación
7. Servicios sociales de ingreso (tiendas y centros vacacionales)	6. Régimen de Jubilaciones y Pensiones
8. Rendimiento de las reservas: Operativas (RO), de Operación para Contingencias y financiamiento (ROCF), Financieras y Actuariales (RFA), General Financiera y Actuarial (RGFA) y Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC)	7. Subsidios y Ayudas
	8. Pensiones temporales y provisionales
	9. Sumas aseguradas
	10. Indemnizaciones y laudos
	11. Conservación
	12. Guarderías
	13. Inversión física
	14. Otros Gastos

FUENTE: (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)

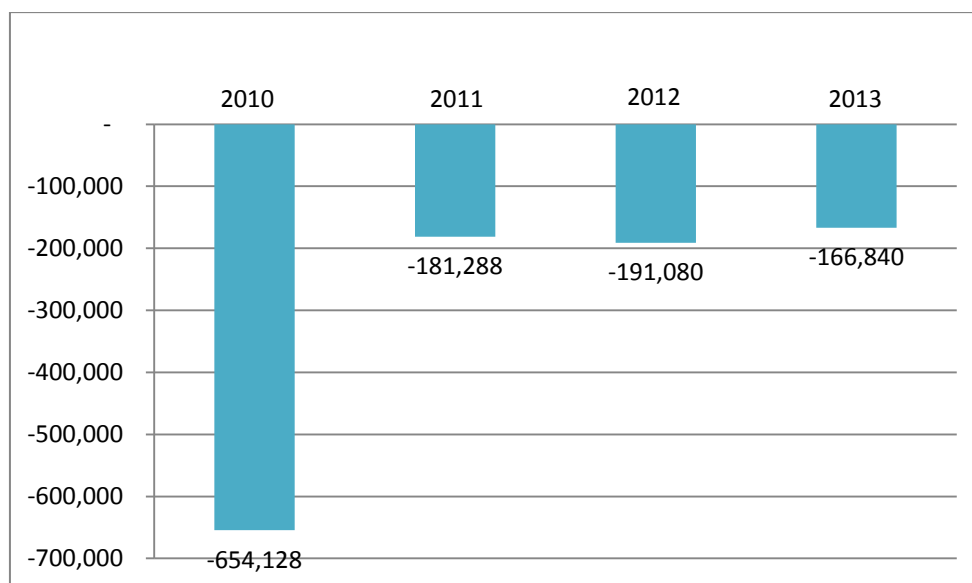


Sintetizando los resultados de la referida proyección, las perspectivas de corto plazo son desfavorables debido a que se espera que el crecimiento de los ingresos como resultado del aumento en el número de los asegurados y en los salarios sea significativamente menor al crecimiento del pasivo laboral y del gasto en servicios de personal, generando insuficiencia en la disponibilidad de flujo de efectivo de las RO a partir de 2010. Ver Gráfica 1 y Tabla 40

En el informe se propone la utilización de las reservas y el FCOLCLC para los años 2011-2013 por ejemplo: en 2014 se proyecta el uso de 28,952 millones de pesos de la RFA del SEM y de 8,441 millones de la ROCF para financiar el déficit esperado en ese año.

**Gráfica 1 SUPERÁVIT (DÉFICIT) DE OPERACIÓN, 2010-2013, CON RECONOCIMIENTO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (millones de pesos corrientes)**

**(INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011) PÁG. 53**





Ahora bien, la proyección a largo plazo 2011 – 2050 y su relación con el PIB 2011, presenta similares resultados al observarse en todo el periodo de proyección que los egresos del IMSS serán mayores a sus ingresos, por lo que informan que se hará necesario seguir utilizando las reservas de que pueda disponer el Instituto, de conformidad con lo estipulado en la LSS. Ver Tabla 44.

A partir de 2015, las estimaciones muestran que el Instituto comenzará a registrar déficits crecientes en su operación. Por ejemplo, en este último año, el déficit proyectado ascendería a 43,325 millones de pesos.

Manifestando los Órganos Superiores del IMSS a través de la información de este documento analizado, que la situación financiera del IMSS se complicará más una vez que se hayan agotado las reservas de las que se podrá disponer en los próximos tres años.

**Tabla 44 ESTIMACIÓN DEL VALOR PRESENTE DEL SUPERÁVIT O DÉFICIT DE LOS SEGUROS ACUMULADO EN EL PERIODO 2011-2050 Y SU RELACIÓN CON EL PIB (millones de pesos de 2011)**

Año de Estimación	Informe 2009-2010		Informe 2010.2011	
	Superávit/déficit acumulado	% PIB 2011	Superávit/déficit acumulado	% PIB 2011
Seguros deficitarios:				
<b>Seguros de Enfermedades y maternidad</b>	-2'645,995	18.8	-2'477,494	17.5
<b>Asegurados</b>	-718,651	5.1	-641,064	4.5
<b>Pensionados</b>	-1'927,344	5.1	-1'836,431	4.5
<b>Seguros de Guarderías y Prestaciones sociales</b>	-68,877	0.5	-31,038	0.2
<b>Seguros de Salud para la Familia</b>	-194,271	1.4	-172,782	1.2
Seguros superavitarios:				
<b>Seguros de riesgos de Trabajo</b>	377,875	2.7	231,325	1.6
<b>Seguros de Invalidez y Vida</b>	784,310	5.5	554,321	3.9
<b>Total</b>	<b>-1'746,958</b>	<b>12.4</b>	<b>-1'895,668</b>	<b>13.4</b>
Fuente: D.F, IMSS (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)				



#### *3.15.4.6 Propuesta de la Auditoría Superior de la Federación para mejorar la revisión de la Cuenta Pública*

Al entregar a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, el Auditor Superior Juan Manuel Portal Martínez, (LA CUENTA PÚBLICA 2009 PROVOCÓ 34 DENUNCIAS, 2011) explicó a los legisladores de la Comisión de Vigilancia que “se promovieron 34 denuncias de hechos, cifra que equivale a casi todas las promovidas por la ASF durante sus 10 años de existencia.”

Comentó que las denuncias de hechos resultaron de una mayor profundidad de las revisiones practicadas y de la aplicación de mejores técnicas de auditoría. Y aprovechó para sugerir a los legisladores concretar las reformas referentes a:

- a) Eliminar la limitante para la promoción de acciones en las auditorías sobre el desempeño,
- b) Adelantar, gradualmente, el plazo de presentación de la Cuenta Pública para llegar al último día hábil de febrero e iniciar la fiscalización el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal,
- c) Autorizar revisiones preliminares durante el ejercicio en curso, como parte de los trabajos de planeación.
- d) Que las revisiones de situación excepcional sean directas;
- e) Presentar los informes de auditoría individuales, conforme se vayan concluyendo las auditorías;
- f) Poder presentar un Informe General Ejecutivo, en el mismo año en que se presenta la Cuenta Pública, y
- g) Que las sanciones a los servidores públicos federales sean aplicadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



## **CAPÍTULO IV LA RECAUDACIÓN: ANÁLISIS DE VICIOS QUE LA AFECTAN**

### **4.1 LA CONDONACIÓN DE MULTAS, RECARGOS E INCLUSO DE COP'S**

#### 4.1.1 Programas de condonación anteriores

Pueden considerarse antecedentes de programas masivos de condonación parcial o total de recargos y multas por adeudos fiscales al Instituto Mexicano del Seguro Social, los programas analizados en las Tablas 45 y 48. Se especifican algunos es especial a continuación:

- a) La última gran reforma a la Ley del Seguro Social publicada en el D.O.F. el 20 de diciembre de 2001, Tabla 46, tuvo muchas expectativas por parte del Instituto para incentivar a todos aquellos patrones para que pagaran la totalidad de sus adeudos y con ello recaudar cantidades considerables de cuotas, pero sus resultados no fueron muy buenos, porque los lineamientos contemplaban una conciliación y aclaración de adeudos, lo que generó que créditos millonarios, al final del procedimiento, se redujeran a miles y en el peor de los casos a simples cientos. (RAMOS GUZMÁN, 2011), y
- b) El artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de 2006, contenía un programa muy similar al vigente para 2011. Tabla 47.
- c) El artículo 40-F de la LSS (1995) prohíbe la condonación parcial o total de las COP"s; sin embargo el Poder Ejecutivo si lo ha autorizado, como ejemplo está el DECRETO por el que se exime parcialmente del pago de las cuotas patronales a que se refiere la Ley del Seguro Social. Publicado en el DOF el 4 de marzo de 2008, autorizado por el Ejecutivo,





Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público y vigente del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2008.

Su finalidad fue el de apoyar de manera determinante y decidida la legítima demanda social de que se crearan mayores oportunidades de progreso y de trabajo, eximiendo eximir parcialmente a los patrones del pago de la parte de las cuotas obrero patronales causadas a su cargo, por los Seguros de RT; EyM; IV; y GyPS, que se debían enterar (COP"s FUTURAS) al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se eximía parcialmente del pago de una cantidad equivalente al 5% cinco por ciento de la parte de las COP"s previstas en la LSS a cargo de los patrones, que se causaran a partir del 1 de marzo de 2008 (artículo PRIMERO).

Para aplicar el beneficio a que se refería este Decreto, los patrones deberían cumplir los siguientes requisitos (artículo SEGUNDO):

- I. Estar registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- II. No ser una entidad pública cuyas relaciones laborales se rijan por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni formar parte de las administraciones públicas de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios;
- III. Tener inscritos a todos sus trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de la Ley del Seguro Social, y
- IV. No tener a su cargo créditos fiscales firmes a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Según el artículo TERCERO del Decreto, si el patrón no cumplía las obligaciones previstas en la LSS (1995) o que se detectara que no cumplía con los requisitos del artículo SEGUNDO, perdería los beneficios del presente Decreto y se le cobraría el crédito fiscal con los recargos respectivos recargos sobre cantidades actualizadas, además de las sanciones que tuvieran lugar.



Tabla 45 OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 1

DECRETO	FECHA EN DOF	FUNDAMENTO	A QUIENES	FACILIDADES OTORGADAS	REQUISITOS
<b>El acuerdo del Consejo Técnico número 399/2000</b>	4 de julio de 2000, vigente desde el 1° de julio 2000	Artículos 263 y 264 XI y XII, 287 y 288 de la LSS; 47 del Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social y 31 XI y XII del RIIMSS, con las sugerencias de los señores consejeros.	<p>A empresas con adeudos y ayudarles así, a preservar la planta productiva y el empleo.</p> <p>Se implementó principalmente <u>para la recuperación y depuración de la cartera por parte del IMSS, por periodos anteriores y hasta 1995 y de enero 1996 hasta el mes de diciembre de 1999. Con porcentajes mayores a los ejercicios más antiguos.</u></p> <p>No aplicó a créditos firmes por resolución de autoridad a favor del IMSS, ni por aquellos que interpusieran medio de defensa.</p>	<p><u>La condonación parcial de recargos</u> moratorios en pagos extemporáneos, solo de las COP de RT, EM, IV Y GPS.</p> <p>Hasta un 100% por adeudos anteriores y hasta diciembre de 1995.</p> <p>50%, si el pago se efectúa espontáneamente hasta el último día hábil del mes en que se debió realizar el pago oportuno.</p> <p>25%, si el pago se efectúa antes del inicio del PAE.</p>	<p>Estar al corriente en el pago de convenios y de las cuotas de períodos anteriores; así como el de efectuar el pago inmediato de las cuotas obrero-patronales, su actualización al 100 % y los recargos moratorios no condonados.</p> <p><u>No requirió solicitud por escrito.</u></p> <p><u>Los beneficios se hicieron extensivos a los convenios que estuvieran vigentes antes de este acuerdo.</u></p>



**Tabla 46 OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 2**

DECRETO	FECHA EN DOF	FUNDAMENTO	A QUIENES	FACILIDADES OTORGADAS	REQUISITOS
<p><b>Por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, artículo Séptimo Transitorio.</b></p> <p><b>Acuerdos del Consejo Técnico del IMSS, número 5/2002 emitido el 23 de enero de 2002 y el número 704/2002 del 21 de febrero de 2003</b></p> <p><b>Prórroga del programa de condonación de recargos y multas</b></p>	20 de diciembre de 2001	Art 74-IV CPEUM	Patrones y sujetos obligados con adeudos hasta el 30 de septiembre de 2001	<p><u>Condonación de recargos y multas.</u></p> <p>Si el pago se realizaba entre enero y junio de 2002, 100 %; disminuyendo en 4.00 puntos porcentuales mensualmente de julio a diciembre de 2002; en 7.00 puntos porcentuales mensualmente de enero a junio de 2003, y en 5.667 puntos porcentuales mensualmente de julio a diciembre de 2003.</p> <p>Los adeudos serán solo los derivados de los seguros de RT, EM, IV y GPS</p>	<p>Pago en una sola exhibición todos sus adeudos.</p> <p>Manifiestar por escrito la intención de acogerse a los beneficios.</p> <p>Conciliar adeudos en oficinas del IMSS.</p> <p><u>No se considera remisión de deuda para la LISR.</u></p>



Tabla 47

OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE  
RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 3

DECRETO	FECHA EN DOF	FUNDAMENTO	A QUIENES	FACILIDADES OTORGADAS	REQUISITOS
<b>ART. OCTAVO TRANSITORIO LEY DE INGRESOS 2006</b>	14 de diciembre de 2005	Art. 74-IV CPEUM	<u>Patrones y demás sujetos obligados con adeudos derivados de COP y sanciones de reglamento,</u> generados hasta antes del 1º de octubre de 2005 tratándose de recargos y hasta el 1º de septiembre de 2005 si fueran multas.	<u>Condonación de recargos</u> desde un 50 a un 80% y <u>multas</u> desde un 80 a un 100% aplicando un porcentaje mayor de acuerdo al periodo en que se efectuó el pago.  Aplicaba también a los créditos que estaban siendo pagados en parcialidades, sólo por el saldo insoluto.  Permitía el pago en plazos.	Pago en una sola exhibición el monto total de los adeudos.  Manifestar por escrito al Instituto la intención de acogerse a los beneficios y la fecha en que pagarán.  Se podrán pedir los documentos que el Instituto juzgue necesarios para otorgar la Autorización.  No haber interpuesto un medio de defensa o haberse en su caso desistido.



Tabla 48

**OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE  
RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 4**

DECRETO	FECHA EN DOF	FUNDAMENTO	A QUIENES	FACILIDADES OTORGADAS	REQUISITOS
<b>Que autoriza el pago a plazo de las aportaciones de seguridad social</b>	14 Mayo 2009	89-I CPEUM 31 LOAPE 39-I CFF	Patrones acogidos al Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, con motivo de la situación de contingencia sanitaria provocada por el virus de <b>“influenza”</b> del 7 de mayo de 2009.	5 pagos parciales del 80% del 50% de las COP de mayo y junio 2009, solo de RT, EM, IV Y GPS.  Pagarían el 6.5 % de interés sobre saldos insolutos.  <u>Se condonan las multas por pago extemporáneo de abril 2009.</u>	Cubrir el resto de las cuotas que no sean objeto de dicho beneficio, dentro del plazo de este ordenamiento.  Podrán acogerse a los beneficios del Decreto del 7 de mayo de 2009.

Analizando esta información se observa que:

- La vía de autorización de estos programas puede ser artículos transitorios de reformas a la propia LSS, Decretos específicos del Ejecutivo, Artículos en el apartado de exenciones o transitorios de la Ley de Ingresos de la Federación y hasta por simple Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS publicado en el DOF.
- Los conceptos condonados son variados y los porcentajes autorizados son diferentes en cada uno de estos programas, alcanzando hasta el 100% en algunos casos.
- En general estos programas se autorizan por el Ejecutivo porque considera que son convenientes para los patrones al permitirles conservar las fuentes de empleo y promover el desarrollo del país o ayudar en situaciones de contingencias.
- Reflejan adeudos por créditos fiscales de los sujetos obligados, acumulados en varios años, y que la autoridad pretende con los programas, acortar el tiempo para su recuperación; evitar costos administrativos mayores; evitar la cancelación de los créditos por incobrables o hacerse de recursos en períodos de inicio o fin de sexenio.



#### 4.1.2 Situación de la cartera vencida del IMSS historia y realidad al 2010.

##### 4.1.2.1. Algunos datos históricos de la Cartera vencida (TINOCO, 2007)

- a) A diciembre del 2004 el saldo de la cartera en mora del Seguro Social se calculaba en 14 mil 639 millones de pesos
- b) Al mes de julio de 2007 existía una cartera vencida superior a los 21 mil millones de pesos según lo aseguraban algunos legisladores y las razones dadas eran: “la incapacidad del personal administrativo para recuperar los créditos con empresas que no cubren sus cuotas a tiempo (poco personal y desorganizado) y la evasión fiscal en la que incurrían algunos patrones al no pagar sus obligaciones”.

La información del monto de la cartera se obtuvo a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pero solo se contemplaba la de un 66% del total de las Delegaciones. Las que faltaban eran Chihuahua, estado de México oriente, Hidalgo, Nayarit, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz norte y sur.

El IMSS se negó a dar el nombre de las empresas que adeudaban y los montos adeudados reservándose los por 12 años por “motivo del daño por divulgar la información”.

Los legisladores aseguraron en ese momento, que el dinero que deja de percibir la dependencia tiene un impacto dramático en el fondo que el IMSS debe tener para cubrir los seguros establecidos por ley, como la contratación de personal para la atención de los servicios médicos, abastecimiento de medicinas y mantenimiento de las instalaciones hospitalarias.

- c) De los resultados de Auditoría al IMSS del 2004, reportan en este artículo que: En Tlalnepantla y Ecatepec. De la revisión de 46 mil 93 créditos por un monto de 888 millones 854 mil pesos, el 83% de los adeudos fueron generados entre 1988 y 2003, encontrando saldos con antigüedad de 17 años. Además de los créditos revisados se encontraron las situaciones mostradas en la **Tabla 49 y 50**
- d) Situaciones similares se obtuvieron de la Auditoría 2005 a la Delegación Norte del D.F.



Tabla 49

## SITUACIÓN DE LOS CRÉDITOS REVISADOS EN LA AUDITORÍA 2004 A LAS DELEGACIONES DE TIALNEPANTLA Y ECATEPEC

NÚMERO DE CRÉDITOS	MONTO	SITUACIÓN	ANTIGÜEDAD
<b>561</b>	7,589,000	Registrados en el SISCOB como "créditos por notificar" por razones como patrones no localizados, en huelga, embargados, o medio de defensa.	1991-1999
<b>283 de los 561</b>	3,160,000	No se informó al patrón	1991-1999
<b>165 de los 561</b>	2,085,000	Prescritos	1996-2003
<b>684</b>	34,046,000	Sin garantía fiscal, cambios de subdelegación no confirmados, en procuración de cobro sin seguimiento, cancelaciones y pagos no efectuados en el sistema, recursos de los patrones de los que no se tiene evidencia de la resolución del Consejo Consultivo Delegacional o de los Tribunales.	
<b>22 en Tlalnepantla</b>	1,0749,000	Cancelados por notificación y determinación irregular del crédito fiscal al no llevarlos a cabo en el domicilio fiscal del patrón.	
<b>45 en Tlalnepantla</b>	52,087,000	Recurso administrativo sin garantía o embargo	
<b>1 a Favor de Smurfit Cartón y Papel de México SA de CV</b>	127,000	Resolución a favor del IMSS sin hacer efectiva la garantía o aplicado el PAE	
<b>11</b>	566,000	Patrones no localizados, sin evidencia del intento por encontrarlos	
<b>37</b>	2,825,000	Patrones en Huelga, sin evidencia de las visitas mensuales para llevar el reporte de continuidad	
<b>4</b>	274,000	El Tribunal dio el fallo al patrón por tratarse de créditos con notificación sin fundamento legal y sin darse a conocer las liquidaciones personalmente al patrón o representante legal.	



Tabla 50 CRÉDITOS EN CARTERA VENCIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA AUDITORÍA 2004 Y 2005 A LAS DELEGACIONES DEL IMSS

ENTIDAD FEDERATIVA	IMPORTE	NÚMERO DE CRÉDITOS	ANTIGÜEDAD
Aguascalientes	262,095,000	68,345	2004-2006
Baja California	303,305,000	25,427	2000-2007
Baja California Sur	674,404,000		1998-2006
Campeche	124,000,000	17,109	10 años
Coahuila	4,370,004,000		1998-2006
Colima	2,520,000	3,652	10 años
Chiapas	3,580,922,476	69,593	10 años
Durango	53,988,000	12,159	
Estado de México Poniente	4,198,007,000	829,976	1998-2006
Guanajuato	323,375,000	48,025	10 años
Guerrero	1,468,049,000		1998-2006
Michoacán	121,926,000	12,181	
Morelos	189,930,823	16,205	10 años

Fuente: (TINOCO, 2007)

#### 4.1.2.2 Situación de la Cartera vencida al 2010.

El Balance General del IMSS dictaminado al 31 de Diciembre de 2010, reporta Cuentas por Cobrar de 20,591 y 23,547 millones de pesos como cuentas por cobrar del 2009 y 2010 respectivamente. La cartera por cobrar del 2010 representaba un 13.71% de los Ingresos recaudados por COP"s. Sin embargo no da detalle de que empresas son las que la integran ni de los montos adeudados por cada una de ellas ni tampoco de la antigüedad que tienen esos créditos sin cobrarse.

Por información dada en entrevista, la Directora de Incorporación y Recaudación del IMSS, Cristina González Medina, informó a Notimex (CONDONARÁ IMSS MULTAS Y RECARGOS A EMPRESAS DEUDORAS QUE SE REGULARICEN, 2011) que "se estima una cartera vencida de poco más de cuatro mil millones de pesos, la cual es muy fluctuante porque está en recuperación a través de convenios que firman los patrones con el instituto", continuó comentando que:





... sólo uno por ciento de esos recursos es el que se encuentra sin ningún procedimiento para recobrar el dinero que se debe al IMSS, por lo que se espera que con este programa se recuperen unos mil millones de pesos. [Quizás considerando a los patrones que se registren y afilien a nuevos trabajadores]

Esos recursos se utilizarán a favor de los 45 millones de derechohabientes del IMSS, ya que se destinarán a la construcción de más infraestructura, compra de insumos, equipos y medicamentos, así como a gastos de operación necesarios para el buen funcionamiento con calidad de esta institución, afirmó.

#### 4.1.3 El programa de condonación de 2011

##### *4.1.3.1 En la Ley de Ingresos de la Federación 2011*

La Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación 2011, en el inciso IV Otras Medidas, en su artículo 16, propone continuar con las exenciones y una de ellas es el esquema de condonación de recargos y multas, que constituye uno de los temas a estudiar y analizar en este trabajo de tesis:

Por otra parte, se plantea incorporar un esquema de condonación total o parcial de recargos y multas que tengan los patrones o demás sujetos obligados al 30 de junio de 2010, siempre que paguen el monto de dichos adeudos en una sola exhibición, para lo cual se establece, entre otras cosas, la obligación de presentar un escrito con la intención de acogerse a los beneficios correspondientes a más tardar el 31 de marzo de 2011.

Esta propuesta es aceptada e incluida en el apartado C del artículo 16 de la LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011 publicada en el DOF el 15 de noviembre de 2010, y que por tratarse del origen del reciente esquema de condonación se resume en la Tabla 51, resaltando los puntos más sobresalientes:



Tabla 51 CONDONACIÓN ACEPTADA E INCLUIDA EN EL APARTADO C DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011

DECRETO O LEY	FECHA EN DOF	FUNDAMENTO	A QUIENES	FACILIDADES OTORGADAS	REQUISITOS
Que autoriza la condonación de recargos (R) y multas (M) por adeudos de créditos fiscales	15 Noviembre 2010	89-I CPEUM 31 LOAPF 16 LIF2011 194 LSS	Los patrones y demás sujetos obligados que al 31 de marzo de 2011, soliciten por escrito y espontáneamente regularizar sus adeudos fiscales derivados de COP's, capitales constitutivos, gastos realizados por el IMSS por inscripciones improcedentes y los que éste tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes  No aplica para cuotas de RCV.	Si el Pago se realiza entre el:  1º Ene – 31 Mzo 2011 = R y M 100%;  1º Abr – 31 Myo 2011 = R 80% y M 90%, y  1º - 30 Jun 2011 = R 50% y M 90%,	Regularizar los adeudos generados hasta el 30 de junio de 2010. Desistirse de los medios de defensa interpuestos. Garantizar el interés fiscal. Pagar en una sola exhibición o en parcialidades. No tener créditos fiscales con agravantes.  No se impugnarán las resoluciones.

El Consejo Técnico del Instituto emitirá los lineamientos de carácter general necesarios para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este apartado.

El IMSS debería informar trimestralmente a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión del ejercicio de las facultades otorgadas en los términos de este apartado. A la fecha de conclusión de este trabajo, los informes de ingresos trimestrales disponibles en la página electrónica [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) y en la de la SHCP [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) no detallan cuántos ingresos fueron recuperados mediante este APARTADO C del artículo



16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2011. (El resaltado es propio)

#### *4.1.3.2 Lineamientos emitidos por el Consejo Técnico del IMSS*

Posteriormente a la publicación de la Ley de Ingresos de 2011, el Consejo Técnico del IMSS ejerce la facultad concedida por el art. 16 de la Ley de Ingresos 2011 y dicta los lineamientos en el ACUERDO ACDO.SA3.HCT.081210/383.P.DIR de fecha 8 de diciembre de 2010, denominado LINEAMIENTOS DE CARACTER GENERAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL APARTADO C, DEL ARTICULO 16, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011, EN MATERIA DE CONDONACIONES CON MOTIVO DE LA REGULARIZACION DE ADEUDOS FISCALES ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, publicado en el DOF el día 14 de diciembre de 2010 y signado por la Titular de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS, Cristina González Medina.

Este acuerdo se puede consultar en la dirección electrónica [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5170939&fecha=14/12/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5170939&fecha=14/12/2010), analizando a continuación los puntos aclarados:

1. El lugar donde debería hacerse el trámite y qué hacer cuando el patrón contaba con varios registros patronales correspondientes a diversas subdelegaciones.
2. El patrón requería previa a la solicitud de condonación, solicitar el detalle de adeudos. Este punto era muy importante porque en ocasiones pueden llegar a aparecer créditos a cargo de los que el patrón no estaba enterado. No se consideraba notificado el crédito en la fecha en que se entregue el estado de adeudo.
3. La empresa que estuviera consciente de alguna diferencia en cuotas, podría regularizarla con el beneficio e incluso si es empresa que se dictamina para efectos de seguro social, podría autodeterminar las



diferencias del dictamen 2010. Considerándolas como pagos complementarios del patrón hasta el 30 de junio 2010 y en cuanto al dictamen, no habría diferencia alguna por el primer semestre de 2010, al ser corregidas con este beneficio.

4. Se solicitaba copia certificada del desistimiento de los recursos interpuestos, para todos los casos aún de los presentados ante el propio instituto. Habrá que considerar el costo de la certificación.
5. El IMSS contaría con un plazo de diez días hábiles para contestar la solicitud mediante la notificación en el domicilio fiscal del patrón.
6. La garantía sería la que dictaran y conforme lo establecen los artículos 141 al 144 del CFF (1981). El plazo para garantizar se computaría a partir del día siguiente a la aceptación de la solicitud.
7. No se definía en qué casos la autoridad podría requerir información adicional para la aceptación del beneficio, al encontrarse en tal supuesto el requerimiento de la información adicional debería ser invariablemente por escrito y notificado al domicilio del patrón solicitante. No se establecía dentro de este punto, que es lo que pasaba en caso de no entregar la información adicional dentro del plazo plasmado en el documento.
8. Para el pago debería tramitarse una orden de ingreso y que la subdelegación generara los archivos o discos de pago.
9. En caso de haberse solicitado la condonación a través de pago a plazos se tendría que pagar financiamiento.
10. Antes de que el patrón realizara pago alguno, debería tener respuesta previa sobre la resolución que autorice la procedencia de la aplicación del beneficio.

#### *4.1.3.3 Problemática de Interpretación y aplicación del Programa 2011*

Todos los patrones y demás sujetos obligados podían obtener el beneficio descrito en la Ley de Ingresos para 2011, siempre y cuando regularizaran sus adeudos fiscales con el IMSS por todos los adeudos generados hasta el 30 de junio de 2010.



Requirieron presentar por escrito su solicitud en la Subdelegación correspondiente al registro patronal, a más tardar el pasado 31 de marzo, de 2011, donde también debían ofrecer la fecha de pago no mayor al 30 de junio de 2011 y la garantía del interés fiscal en su caso.

El programa preveía la conciliación patrón-IMSS de los adeudos y la posibilidad de solicitar el pago en plazos; esta situación requirió ser revisada para decidir si tomar por el pago en una sola exhibición o irse por el pago en plazos y que aunque no lo especifica plenamente ni el artículo 16 de la Ley de Ingresos ni los propios lineamientos emitidos por el IMSS, la garantía sería otorgada, por lógica, solo cuando se soliciten parcialidades.

Un punto importante que no quedaba claro en el programa de beneficios para 2011, es el que se establecía que el instituto podía requerir todos los datos, informes o documentos que resultaran necesarios para determinar la procedencia o no de la condonación.

(RAMOS GUZMÁN, 2011) Considera que” nuevamente la autoridad juega al “te doy pero no te doy” al pretender truncar el beneficio, solicitando para ello diversa documentación que en ningún momento especifica de forma clara, y que por tanto otorga al Instituto total autoridad para pedirnos si quisiera documentos que no tendrían razón de ser, en situaciones que tampoco define...”, representando una inseguridad jurídica para los patrones y demás sujetos obligados aunque se trate de un beneficio otorgado en ley.

Si el patrón que se adhirió al beneficio, ya estuviera pagando en parcialidades, se podía acoger hasta el monto del saldo insoluto pendiente de pago y la autoridad aclara que en ningún caso habría devolución de multas y recargos pagados.



“Es por todos conocido que el IMSS tiene grandes índices de créditos impugnados y de los cuales también tiene un gran número de casos perdidos en litigio. Es por ello que el artículo 16, apartado C, de la LSS indica que para el caso de adeudos que estén siendo objeto de impugnación, también procederá la condonación descrita, siempre y cuando, el patrón se desista del medio de defensa, que para el caso podrán ser Recurso de Inconformidad o Juicio Contencioso Administrativo.” (RAMOS GUZMÁN, 2011). Representando una reducción en los costos de los litigios para el IMSS.

El pago de los adeudos podía realizarse mediante un convenio de pago diferido o en parcialidades, si el pago es diferido representa que se pagará en una sola exhibición en la fecha convenida con el Consejo Técnico, entonces el porcentaje condonado podía variar de acuerdo a la fecha real de pago; y el pago en parcialidades, representa realizar pagos mensuales cuyo porcentaje de condonación se aplicaría al monto cubierto según las fechas de pago.

Si el patrón decidía adherirse al programa, representaba un compromiso de pago y se le respetaría lo convenido siempre y cuando llegue a pagar en la fecha ofrecida, de lo contrario pierde los derechos por considerarse que desistió de los mismos.

Ahora bien, si las multas de un sujeto obligado procedían de situaciones con agravantes no podía acogerse al programa.

Las agravantes representan circunstancias de responsabilidad que implican un aumento en la pena que le correspondería al mismo delito, con motivo de cometerse en condiciones que se encuadran en la conducta tipificada como delito más otras conductas que la propia ley señala como agravantes



Para el caso del seguro social este tipo de situación lo podemos encontrar en el artículo 309 de la LSS que a la letra indica lo siguiente:

Artículo 309. El delito de defraudación a los regímenes del seguro social, será calificado, cuando los patrones o sus representantes y demás sujetos obligados, a sabiendas omitan el entero de las cuotas obreras retenidas a los trabajadores en los términos y condiciones establecidos en esta Ley.

Cuando el delito sea calificado, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

También se les impedía tomar los beneficios de la condonación si los créditos fiscales tenían sentencia que implicaba la existencia de delitos fiscales. Un punto interesante a este respecto es que el artículo 16 apartado C, no especifica si se refiere a delitos fiscales en general o específicos de la ley del seguro social. (RAMOS GUZMÁN, 2011).

Desde el punto de vista de este autor, tal restricción sería: "...para delitos que específicamente marca la LSS del artículo 305 al 319, ya que de otro modo habría incongruencia; sin embargo se requería la disposición que aclarara esta duda.

Otro punto interesante que resalta del artículo 16 apartado C, es el hecho de que la autoridad, no tenía un plazo definido para emitir su resolución a la petición de adherirse a los beneficios de condonación. ¿Se podría esperar la respuesta de acuerdo al artículo 37 del CFF (tres meses), aplicando la supletoriedad permitida en el artículo 9º de la LSS (1995)?

Plazo después del cual, si no se recibiera aún la respuesta, se consideraría una negativa que podría impugnarse no con base en lo dispuesto por la Ley de Ingresos sino con base en la contradicción de Tesis aplicándola por analogía (RAMOS GUZMÁN, 2011) o bien esperar a recibir la resolución del IMSS.:

**CONDONACION DE MULTAS. EL PARTICULAR AFECTADO CON LA RESOLUCION QUE LA NIEGA, POSEE INTERES JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA...** en el sentido de negar la condonación, ello ocasiona una



lesión en la esfera jurídica del contribuyente, por lo que **esa determinación puede ser impugnada a través del juicio de amparo...**2a/86/99 Contradicción de tesis 30/98.- entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.- 4 de Junio de 1999.- Unanimidad de 4 votos.- Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: José Luis González Tesis de jurisprudencia 86/99.- aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve,

Con la interpretación y análisis del artículo 16 de la ley de Ingresos 2011, se observaron varias dudas de las que los lineamientos emitidos por el IMSS y publicado en el DOF, ayudaron a resolver.

#### *4.1.3.4 Beneficios del Programa de Condonación 2011*

Una vez analizada la normatividad del Programa de Condonación de recargos y multas por adeudos al IMSS 2011, como trabajo construido en esta investigación, se ejemplificarán los beneficios monetariamente de los patrones y demás sujetos obligados; así como los del mismo IMSS, para después estar en posibilidades de justificar su implementación.

Los beneficios del Programa de Condonación de recargos y multas que el apartado C del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación 2011 permitió, variarían para el patrón y demás sujetos deudores de acuerdo al comportamiento del propio deudor, del origen y características del crédito fiscal adeudado, del tiempo del adeudo y del momento en que efectuarían el pago. Mientras que para el IMSS, serían los mismos beneficios porque los obtiene de manera general independientemente del tipo de adeudo recuperado y éstos son:

1. Recuperar cartera vencida que estaba en litigio (50% de probabilidad de ganarlo) o con otras dificultades de cobranza como la de tener patrones no localizados, incluso con convenio de pago en parcialidades.
2. Acortar el período de recuperación de la misma
3. Disminuir los costos de cobranza





4. Reorganizar la cartera vencida y minimizar los costos por cancelación de cuentas incobrables
5. Obtener recursos adicionales para infraestructura como lo informó a Notimex la La directora de Incorporación y Recaudación del IMSS, Cristina González Medina.
6. Inscribir a patrones omisos hasta antes del Programa de Condonación
7. Lograr el incremento del número de cotizantes al Régimen Obligatorio.
8. Lograr la regularización de los SBC de los trabajadores afiliados.

Antes de describir los beneficios que los patrones y demás sujetos obtendrían de tal Programa, se analizaron comparativamente entre las obligaciones SIN PROGRAMA con las de CON PROGRAMA , siendo importante mencionar que:

- a) El pago deberá efectuarse en una sola exhibición. Pudiendo solicitar el pago en parcialidades.
- b) El patrón es deudor de recargos por realizar el pago extemporáneo de las COP"S y de multas cuando no cumplió con sus obligaciones en forma espontánea como lo establece el art. 304-C de la LSS.
- c) No aplica para cuotas de retiro, cesantía, edad avanzada y vejez.
- d) Tampoco aplica cuando la determinación de cuotas se origine por la comisión de delitos o las infracciones sean por situación agravadas según la Ley.
- e) Los adeudos de los cuales podrán tenerse beneficios son de aquellos que daten desde el 30 de junio de 2010 hasta 5 años atrás o 10 si estuvieran en litigio.

Y se entenderá para fines de este ejercicio, como PROGRAMA al Programa de Condonación de multas y recargos; PATRÓN a los patrones según art, 5-A de la Ley, a las sociedades cooperativas y demás sujetos deudores; TRABAJADOR a los trabajadores propiamente, socios cooperativistas y otros asegurados de acuerdo al art. 12 de la Ley; Ley a la LSS (1995).

El PATRÓN inscrito solicitaría la adhesión al PROGRAMA de condonación una vez que hubiera revisado que los créditos fiscales son procedentes, sólo así le resultara conveniente obtener los ahorros ofrecidos; en cuanto al PATRÓN omiso, lo haría si consideró riesgoso permanecer sin la inscripción y el pago de COP"s por sus TRABAJADORES y que su empresa tenía la posibilidad de sobrevivir de aquí en adelante con este incremento de gasto.



Los nueve casos que pueden presentarse y para los que se plantean sus beneficios en este ejercicio son:

- a. PATRÓN AFILIADO CON TRABAJADORES DEBIDAMENTE ASEGURADOS QUE OMITIÓ EL ENTERO PARCIAL O TOTAL DE COP'S POR UNO O MÁS MESES Y LE LLEGÓ REQUERIMIENTO DE PAGO.
- b. PATRÓN AFILIADO CON TRABAJADORES ASEGURADOS PERO CON SALARIOS MENORES QUE LE LLEGÓ VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE GABINETE
- c. PATRÓN SIN REGISTRO PATRONAL NI AFILIACIÓN DE SUS TRABAJADORES QUE LE LLEGA VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE GABINETE.
- d. PATRÓN QUE AFILIÓ AL TRABAJADOR CON UN SBC MENOR Y QUE A UNO DE SUS TRABAJADORES LE EXPIDIERON INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENFERMEDAD
- e. PATRÓN QUE NO AFILIÓ A SU TRABAJADOR ACCIDENTADO EN EL TRABAJO O CON ENFERMEDAD PROFESIONAL ADQUIRIDA EN SU ACTUAL TRABAJO.
- f. PATRÓN QUE INSCRIBIÓ A UNA PERSONA FÍSICA Y FUE IMPROCEDENTE.
- g. PATRÓN QUE POR VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE GABINETE LE DETECTAN CLASIFICACIÓN INCORRECTA DE LA EMPRESA POR CAMBIO DE ACTIVIDAD POSTERIOR A LA INSCRIPCIÓN O POR LA ADQUISICIÓN DE HERRAMIENTA O MAQUINARÍA QUE CUYO USO IMPLIQUEN MAYORES RIESGOS.
- h. PATRÓN QUE OMITIÓ O PRESENTÓ FUERA DEL PLAZO, O CON DATOS INCOMPLETOS LA DECLARACIÓN DE RT
- i. PATRÓN QUE POR VISITA DOMICILIARIA LE DETERMINAN UNA SIMULACIÓN POR LA CUAL NO TENÍA ASEGURADOS A PARTE O AL TOTAL DE SUS TRABAJADORES
- j. PERSONAS ATENDIDAS EN EL IMSS NO DERECHOHABIENTES



Los casos listados difieren principalmente en el tipo de crédito fiscal porque en algunos son las COP"s y sus accesorios y en otros son capitales constitutivos y sus accesorios; sin embargo los beneficios se pueden tratar de manera general, separándolos así:

Tratándose de patrones inscritos:

- Pagando dentro de los tres primeros meses de vigencia se obtenía el 100 % de condonación tanto de los recargos y multas; las multas podían ser la del 40% al 100% sobre el monto omitido o cualquier otra sanción contemplada en la LSS (1995). Lo único que tendría que haber pagado eran los gastos de administración, las COP's actualizadas o los capitales constitutivos también debidamente actualizados hasta la fecha comprometida de pago.
- Si pagaba dentro del segundo y tercer período, además de los gastos de administración, COP's o capitales constitutivos actualizados, pagaría los recargos y multas por el porcentaje no condonados + actualización hasta la fecha comprometida de pago.

En cuanto a los patrones omisos:

- Se inscribirían ellos y sus trabajadores sin causar recargos ni multas por las omisiones o presentación extemporánea de los avisos afiliatorios, pagando las COP's actualizadas exclusivamente. Esto siempre y cuando pagaran dentro del primer período establecido.
- Si pagaban dentro del segundo o tercer período, pagarían además de las COP's actualizadas, los recargos por el porcentaje no condonado.
- No tendrían multas que condonar, habrían evitado posibles demandas de sus trabajadores por no estar recibiendo seguridad social y el fincamiento de capitales constitutivos.

Además para ambos patrones inscritos u omisos que solicitaron adherirse al Programa de condonación y se les autorizó:

- Existía un beneficio general para los patrones y sujetos obligados registrados, que sería el de no ser molestados con el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) y la ejecución de embargos; y para los patrones omisos, el de no ser revisados y sancionados mediante una visita domiciliaria con todo lo que conlleva.
- Por el lado social y también económico, los patrones ganarán la fidelidad de sus trabajadores al ver que sus derechos de seguridad social ya fueron satisfechos y que su familia estará protegida. Dicha fidelidad redundará en permanencia en el trabajo y aumento de la productividad de la empresa.
- Cualquier riesgo de trabajo quedaría ya cubierto sin responsabilidad para el patrón y no se le podrían cobrar ya capitales constitutivos + los gastos de administración de los mismos, anteriores al 30 de junio de 2010.



- El que un patrón se adhiriera al Programa, le representaría regularizar todos sus adeudos hasta el 30 de junio de 2010 y continuar pagando puntualmente las COP's futuras, ya que de no hacerlo podría recibir alguna visita domiciliaria o revisión de gabinete.

Concluyendo que los beneficios máximos los obtuvo el patrón que tuvo liquidez para pagar, como dice el programa “en una sola exhibición” y dentro de los primeros meses en que estuvo vigente la Condonación.

## **4.2 LOS JUICIOS LABORALES Y FISCALES DEL IMSS**

Los procesos jurídicos laborales y fiscales en contra del IMSS al final del 2010, representaban el principal problema por enfrentar por sus áreas jurídicas. Ver Gráfica 2.

Al 31 de diciembre de 2010, el Instituto tenía un total de 237,055 asuntos en trámite. De estos, 81.1 por ciento son de carácter laboral, 13.9 por ciento de carácter fiscal y administrativo, 2.7 por ciento de carácter penal, 1.8 por ciento son amparos fiscales y el restante 0.5 por ciento son de carácter civil mercantil.

De los 192,141 juicios de orden laboral, 119,169 (62 por ciento) representan un pasivo Contingente. El pasivo contingente en materia litigiosa se define como aquellas cantidades que se considera debe pagar el Instituto, a corto plazo, en razón del resultado del litigio en cuestión. De este número 57,501 son los que se encuentran en etapa de instrucción y corresponde atender al IMSS (los restantes se encuentran en dictamen, laudo, ejecución y amparo). Ver Gráfica 2

Resalta que para la atención de los juicios fiscales, administrativos, civiles y mercantiles la Dirección Jurídica asesora a las delegaciones, pero sólo en aquellos asuntos con cuantía mayor a 10 millones de pesos o de importancia y trascendencia, dándoles el seguimiento hasta su conclusión total.

### **4.2.1 Los Juicios Laborales**

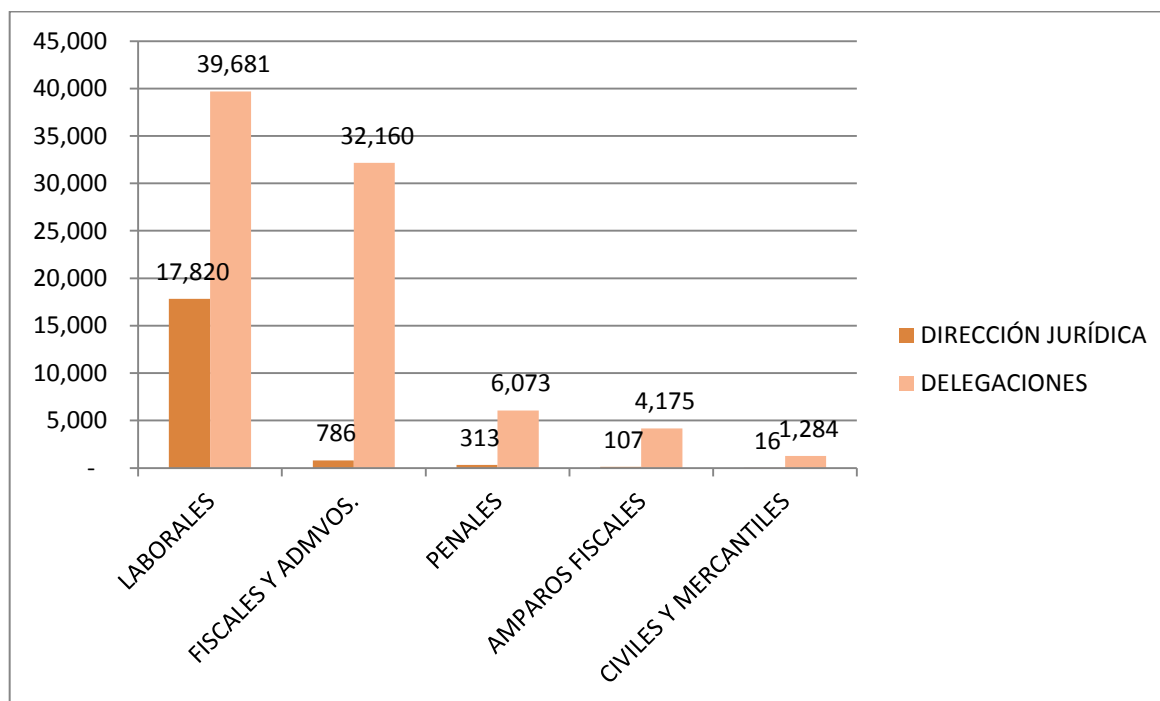


Ahora bien es señalado por el IMSS, que la demora en la resolución de los juicios que promueven extrabajadores del Instituto, demandando reinstalación o indemnización en términos de la Cláusula 56 del CCT o bien, de trabajadores que demandan el reconocimiento de accidentes de trabajo o de estado de invalidez en términos del RJP inserto al pacto contractual citado, está ocasionando que el costo de los mismos se eleve, porque entre más se demore una resolución, es necesario actualizar una serie de prestaciones incluyendo salarios caídos, indemnizaciones, pensiones y reconocimiento de antigüedad laboral, lo que implica un monto mayor de pago si la resolución es en contra del IMSS.

Ante tal situación, se le ha solicitado al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje su apoyo para dar mayor celeridad a los casos anteriores.

**Gráfica 2 ASUNTOS PRIORITARIOS DEL IMSS EN TRÁMITE POR TIPO DE PROCESO, A DICIEMBRE 2010**

(INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)





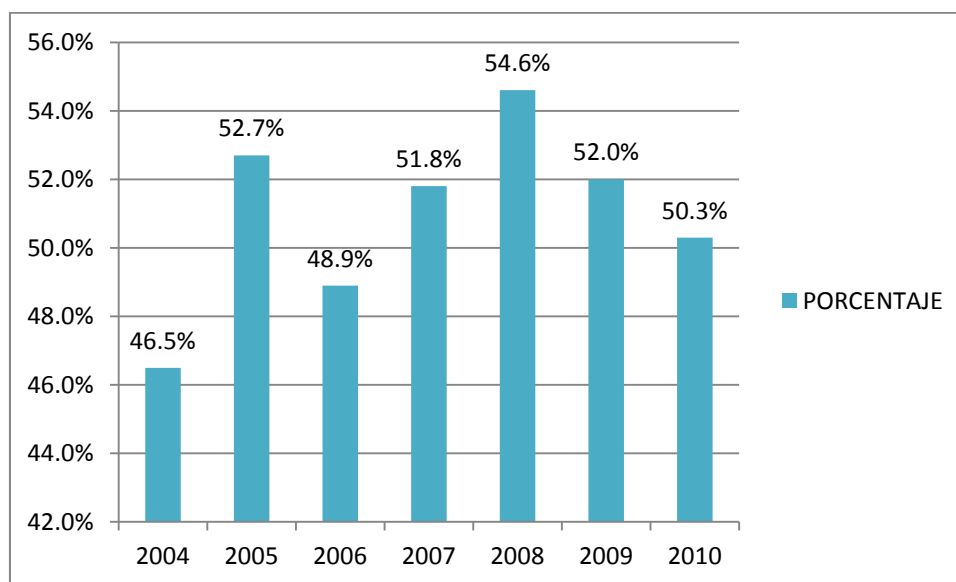
Como se aprecia el IMSS tiene un temor a la pérdida de casos laborales porque repercutirán significativamente en sus finanzas. Al 31 de Diciembre solo los juicios de más de \$10'000,000.00 representaban \$355,770,415.00 en pasivo contingente, distribuidos en la Dirección Jurídica Central y en las Delegaciones de Chihuahua, Nuevo, León, Sinaloa, Baja California Sur, Veracruz Sur y Sonora.

Para atacar el problema de los juicios laborales, el Consejo Técnico aprobó desde el mes de febrero de 2004 el Programa Nacional de Atención y Control de Juicios, mediante el cual, la acción realizada por la Dirección Jurídica del IMSS para atraer los Juicios atendidos por las Delegaciones a las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, permitió lograr un incremento en el número de juicios favorables.

Los mejores resultados se dieron en los años 2005 y 2008, notándose que a partir de esta última mejoría se ha venido perdiendo mayor cantidad de juicios año con año. Ver Gráfica 3

**Gráfica 3 LAUDOS FAVORABLES AL IMSS, 2004-2010**

**(INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)**





De 2009 a la fecha, por el lado de los resultados se viene dando una disminución de casos favorables y un incremento importante de juicios, principalmente de demandas por cálculo incorrecto de la prima de antigüedad en el finiquito jubilatorio (40% de las demandas). El problema en una parte lo causó el IMSS y lo resuelve después de perder los juicios, ordenando que a partir del mes de enero del 2011 integren los conceptos de estímulos por asistencia y puntualidad.

En cuanto a otros conceptos demandados, son reclamos novedosos de los abogados que litigan en contra del IMSS, que pretenden que prestaciones como la diferencia de 38 días por año (50-12 por cambio en LFT entre 1972 y 1973) y 5 días diferenciales (por meses con 31 días) por año laborado sean parte del pago de la prima de antigüedad del dicho finiquito. Sin embargo, no todo es malo, ya que si los juicios laborales se han incrementado por demandas novedosas, también se han visto procesos ganados por la mejoría en la atención de las audiencias por parte del IMSS, al implementarse un estricto control sobre abogados y juicios (A nivel de las Juntas especiales del 15.2% en 2008 bajó en 2010 al 4.3% y a nivel nacional de un 17.1% en 2004 ha bajado al 2.85 en 2010).

#### 4.2.2 Los Juicios Fiscales

##### *4.2.2.1 Los tipos de juicios administrativos y fiscales*

En materia fiscal y administrativa, de los 32,946 juicios en trámite al 31 de diciembre de 2010, Tabla 52, en 98.1 por ciento el IMSS tenía el carácter de demandado y en el restante 1.9 por ciento participaba como actor.



**Tabla 52 DISTRIBUCIÓN DE JUICIOS FISCALES Y ADMINISTRATIVOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

(Número de casos)

Concepto	IMSS demandado	IMSS actor	Total
Con pasivo contingente	34	630	664
Créditos Fiscales a favor del IMSS	32,282		32,282
<b>Total</b>	<b>32,316</b>	<b>630</b>	<b>32,946</b>

**FUENTE: (INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS, 2011)**

De ese total de juicios, únicamente 664 implicaban un pasivo contingente, 34 por tratarse de controversias en las que se reclama al IMSS la devolución de pagos de COP"s (8), el reintegro de gastos médicos (12) e indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado (14); y 630 en que el IMSS era actor. Sin embargo, el pasivo contingente alcanza los \$28"586,299.00. Ver Tabla 53

**Tabla 53 PASIVOS CONTINGENTES EN JUICIOS ADMINISTRATIVOS, DICIEMBRE DE 2010**

(Pesos)

CONCEPTO	ÁREA A CARGO DEL PROCESO	MONTO ESTIMADO
<b>DEVOLUCIONES</b>	DELEGACIONES	16,272,062
<b>REINTEGRO DE GASTOS MÉDICOS</b>	DIRECCIÓN JURÍDICA	2,942,250
<b>RECLAMACIONES</b>	DIRECCIÓN JURÍDICA	28,586,299 <sup>1</sup>
<b>Total</b>		<b>\$47'800,611</b>

1/ Respecto a las reclamaciones promovidas en contra del IMSS, en las que la cuantía no está Determinada, se consideró el monto previsto en el Artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece que la indemnización no excederá de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (SMGVDF).

El IMSS tiene el carácter de actor cuando promueve juicios en defensa de los intereses institucionales ante las determinaciones de créditos y actos de





ejecución del Gobierno Federal, del Distrito Federal o de algunos gobiernos estatales.

Como actor en los 630 créditos fiscales mencionados, el IMSS a través de la dirección Jurídica, actuaba contra el SAT quien reclamaba el no pago de retenciones del ISR de los trabajadores del Instituto, donde tan solo 2 créditos importan la cantidad de \$ 8,340,000,000; el primero con número de oficio 900-09-05-2009-19326 del 28 de enero de 2009 por omisiones en los ejercicios 1990, 1991 y 1992; y el segundo determinado en el 2007 por concepto de retenciones de ISR del ejercicio 2003, por un monto de \$4,299,000,000, al considerarse gravable el impuesto pagado por el Instituto respecto de sus trabajadores por los conceptos de ayuda de renta, estímulo de asistencia, aguinaldo, fondo de ahorro y ayuda para material didáctico. Ver Tabla 54

**Tabla 54 PASIVOS CONTINGENTES EN JUICIOS FISCALES, DICIEMBRE DE 2010**

ÁREA A CARGO DEL PROCESO	MONTO ESTIMADO
Dirección Jurídica	8,371,803,324
Delegaciones	8 <sup>m</sup> 114,710,162
Total	16,486,513,486 <sup>1</sup>
<sup>1</sup> Si los juicios se pierden los créditos deberán pagarse actualizados	

Por lo que respecta a los juicios a cargo de las Delegaciones, sólo uno representaba la cantidad de 7,495 millones de pesos por concepto de ISR de trabajadores de la Secretaría de Finanzas, notificado a la Delegación Regional Estado de México Oriente.

En cuanto a estos juicios, donde el IMSS es actor, el Instituto los considera que son créditos fiscales indebidamente determinados, porque según el Artículo 254 de la LSS (1995), el Instituto no es sujeto de pago de contribuciones federales,



estatales y municipales, y como resulta para él una situación controvertida por diversas autoridades fiscales, defiende los intereses institucionales.

Aunque después de la lectura de este informe, no se entiende porque la duda del Instituto, ya que si el ISR retenido a los trabajadores fuera un impuesto a cargo del IMSS la defensa sería procedente; pero el ISR retenido está a cargo de sus trabajadores que son sujetos pasivos distintos al Instituto.

Al parecer esta postura no es solo del IMSS, sino también de varios Ayuntamientos que tienen adeudos por retenciones de ISR de sus trabajadores subordinados y no solo esto, también no pagan las COP"s oportunamente y si logran gestionar condonaciones por Decreto de Beneficios fiscales o directas por convenios desde el Congreso de la Unión como el caso reciente de los Ayuntamientos de Zacatecas que lograron una disminución de los adeudos por COP"s al IMSS.

#### *4.2.2.2 Los Juicios fiscales y los resultados recaudatorios*

El IMSS para fines financieros clasifica a los juicios bajo estos criterios:

Juicios ganados: a aquellos en los que se dicta sentencia reconociendo la validez del acto impugnado, se desecha la demanda por extemporánea o por no acreditar la personalidad.

Juicios perdidos: a aquellos en los que se dicta sentencia declarando la nulidad lisa y llana y nulidad para efectos.

Sentencias de sobreseimiento: a las que se les presentó alguna de las causas de improcedencia, murió el demandante, por dejarse sin efectos el acto impugnado y por los demás casos en los que no se pueda pronunciar la Sala Fiscal en cuanto el fondo del asunto.



Refiriéndonos a los juicios fiscales en trámite, desde el 2008 la tendencia ha sido hacia la baja, disminuyendo en un 16.6% (de 39487 a 32946 juicios)

Si bien es cierto que ha disminuido el número de juicios, los resultados de los mismos no son aún muy alentadores, porque se avanza muy lentamente si se enfoca desde la eficiencia en dinero de la recuperación de los créditos impugnados comparando resultados entre año y año o en un solo semestre como se detalla a continuación: el IMSS solamente gana un promedio del 27% de los juicios y le representa además un costo operativo del 3.5% de la cuantía de los mismos; mientras que los juicios perdidos (nulidad lisa y llana más nulidad para efectos) suman un 46%. Ver Tabla 55. En este análisis también se observa que en un 27% no llega a aceptarse la demanda que los patrones y sujetos obligados presentan contra los créditos fiscales que el IMSS le determinó.

**Tabla 55 RESULTADOS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2011, DE LOS JUICIOS FISCALES DONDE EL IMSS ES EL DEMANDADO**

PRIMER SEMESTRE 2011	NÚMERO	CUANTÍA	PORCENTAJE
<b>JUICIOS GANADOS</b>	3,184	\$ 643,357,572	27%
<b>JUICIOS NULIDAD LISA Y LLANA</b>	4,960	915,696,433	39%
<b>JUICIOS NULIDAD PARA EFECTOS</b>	1,510	168,976,173	7%
<b>JUICIOS SOBRESEIDOS</b>	2,683	637,918,668	27%
<b>JUICIOS TOTALES EN EL SEMESTRE</b>	<b>12,337</b>	<b>2,365,948,846</b>	<b>100%</b>
<b>COSTO OPERATIVO/JUICIOS TOTALES</b>		22,530,966	1%
<b>COSTO OPERATIVO/JUICIOS GANADOS</b>		22,530,966	3.5%

FUENTE: Construcción propia con información del (PRIMERO Y SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL SOBRE LA SITUACION ECONOMICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA 2011, 2011)



De los juicios de nulidad para efectos, el IMSS menciona que no se afectan los derechos de cobro de los conceptos fiscales a favor del IMSS, ya que estas resoluciones permiten al Instituto emitir nuevos actos, subsanando las irregularidades. Pero ¿y los costos del trámite y del personal ocupado en estos juicios? Son costos que demeritan las finanzas del Instituto.

En cuanto al porcentaje de juicios de Nulidad Lisa y Llana, ¿implican falta de capacitación del personal auditor del IMSS para notificar o determinar los créditos fiscales?, ¿o falta de capacitación en los procesos contenciosos administrativos? ¿O desatención por negligencia del personal del IMSS para defenderse?

El Instituto manifiesta que algunos juicios perdidos son por la existencia de disposiciones fiscales que le causan inseguridad jurídica, y durante este primer semestre del 2011 lo manifestó dentro del informe así:

Sugiere el cambio al artículo 60, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de que se establezca que en los casos de desechamiento, se correrá traslado a la contraparte del recurso de reclamación con copia de la demanda y el acto impugnado y de esa manera estar en posibilidades de contar con los elementos suficientes para conocer el acto impugnado y poder formular las manifestaciones en lo que a su derecho convenga.

El artículo 68, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 8 de agosto de 2011 le causará inseguridad jurídica, en virtud de que las notificaciones se harán por Boletín Electrónico, independientemente de que los juicios contenciosos administrativos se estén substanciendo por la vía tradicional y no por el Sistema de Justicia en Línea.



## 4.3 LAS RESERVAS FINANCIERAS

### 4.3.1 Las Reservas de acuerdo a la LSS (1995)

A propuesta del director General, el Consejo Técnico aprobará anualmente al inicio del ejercicio fiscal el Programa de Administración y Constitución de Reservas. Este programa lo podrá modificar en cualquier momento cuando el Director General, le presente una propuesta razonada junto con el impacto que tendrá dicho cambio en el mediano y largo plazo. Art. 286-B LSS (1995)

Se constituirán las siguientes reservas según el artículo 280 de esta Ley:

1. Reservas Operativas;
2. Reserva de Operación par contingencias y financiamiento;
3. Reservas Financieras y Actuariales; y
4. Reserva General Financiera y Actuarial

Dichas reservas tienen como objetivo "Garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones contraídas derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios relativos a los seguros que se establecen en esta Ley...". Los recursos de estas reservas " no formarán parte del patrimonio del Instituto y sólo se podrá disponer de ellos para cumplir los fines previstos en esta Ley y garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo. Art. 278 LSS (1995)

- 1. Las Reservas Operativas (RO):** se establecerá una reserva por cada uno de los siguientes seguros y coberturas:
  - a) Enfermedades y maternidad
  - b) Gastos médicos para pensionados
  - c) Invalidez y vida



- d) Riesgos de trabajo
- e) Guarderías y prestaciones sociales
- f) Seguro de salud para la familia y,
- g) Para otros seguros o coberturas que conforme a la Ley se establezcan

Estas reservas se integrarán con la totalidad de los ingresos por COP"s y aportaciones federales, por las cuotas y contribuciones de los seguros voluntarios y otros que se establezcan, excepto las cuotas del ramo de la construcción. Y solo se aplicarán al pago de las prestaciones, gastos administrativos y constitución de las Reservas.

El destino de las cuotas de RCV será directamente el incremento de las cuentas individuales de los trabajadores, según lo establece el artículo 167 de la LSS (1995).

## **2. La Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento (ROCF)**

La ROCF se establecerá a fin de procurar estabilidad y certidumbre en la operación cotidiana del Instituto y facilitar su plan de acción de mediano plazo, así como para alcanzar las metas de reservas y fondos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el caso de que se prevea que no es posible cumplirlas.

Esta reserva se constituirá, incrementará o reconstituirá con los ingresos ordinarios que al respecto establezca el H. Consejo Técnico (HCT) hasta representar 60 días del ingreso promedio global, adicionándosele los de carácter extraordinario que reciba u obtenga al interior el Instituto.



El IMSS, con autorización del Consejo Técnico, podrá disponer de esta reserva para financiar las reservas operativas, hasta por 90 días del ingreso promedio del año anterior que haya obtenido el seguro que lo requiera. Se deberá reintegrar en un plazo máximo de tres años con sus respectivos intereses de acuerdo al artículo 286 de la Ley. Art. 283 LSS (1995)

### **3. Las Reservas Financieras y Actuariales (RFA).**

Esta reserva busca el equilibrio entre las fuentes y características del riesgo y los recursos necesarios para su financiamiento. Art. 284 LSS (1995)

Se constituirán por cada uno de los seguros y coberturas a través de una aportación trimestral calculadas sobre los ingresos de los mismos. El porcentaje será el determinado en la estimación de sustentabilidad financiera de largo plazo que se incluye en el Informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de la Ley.

El IMSS sólo podrá disponer de ellas para el seguro o cobertura que lo requiera, previo acuerdo del Consejo Técnico a propuesta del Director General y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos generados por problemas económicos con duración mayor a un año. También se podrá disponer en las situaciones que se requiera enfrentar cambios en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial o para el pago de los beneficios futuros para los que se hubiera efectuado la provisión correspondiente.

### **4. La Reserva General Financiera y Actuarial (RGFA)**

Se constituirá, incrementará o reconstituirá con una aportación anual estimada de acuerdo al informe financiero y actuarial y buscará enfrentar los



efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero por disminución de ingresos o aumentos de gastos por efectos epidemiológicos que provoquen disminución de las reservas financieras y actuariales. Art. 285 LSS (1995)

#### 4.3.2 La inversión de las Reservas

La inversión de las Reservas financieras y actuariales deberá apegarse al RAIRF (REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN E INVERSIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL IMSS, 1999), con ciertas peculiaridades cada una de ellas.

##### *4.3.2.1 Operativas y de OCF*

Las RO se invertirán globalmente y cubren las diferencias de corto plazo entre los ingresos y los gastos presupuestados.

Requerirán invertirse en valores emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, en valores de alta calidad crediticia calificados internacionalmente, o en depósitos a la vista y a plazos en instituciones de crédito y fondos de inversión.

Deberán invertirse en valores, títulos de crédito y otros derechos autorizados por el RAIRF (1999), "...buscando siempre las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, así como de diversificación de riesgos posibles en términos de la mayor objetividad, prudencia y transparencia.

Los rendimientos o intereses generados deberán ser aplicados exclusivamente a las reservas que los hayan originado. Art. 286-E LSS (1995)





#### *4.3.2.2 El Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC)*

El Artículo 277 D de la LSS (1995) ordena la obligación institucional de depositar en este Fondo los recursos necesarios para cubrir y financiar los costos derivados del RJP, que origine la creación, sustitución o contratación de plazas.

Conforme al Artículo 286 K de la propia Ley, este Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto en dos cuentas denominadas Cuenta Especial para el RJP y Cuenta de Otras Obligaciones Laborales.

La Cuenta Especial para el RJP se integra por cuatro Subcuentas:

- Subcuenta 1 (RJPS1). Corresponde a los recursos acumulados en el FCOLCLC hasta el 11 de agosto de 2004 y se utiliza para el pago de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores de Base, trabajadores de Confianza "B" y de los jubilados y pensionados que ostenten esta condición hasta el 16 de octubre de 2005.
- Subcuenta 2 (RJPS2). Constituida e incrementada con la aportación al RJP excedente a 3%, establecida para los trabajadores en Activo, de Base y Confianza "B" que ostenten esta condición hasta el 16 de octubre de 2005, así como de los trabajadores de Confianza "A" contratados antes del 21 de diciembre de 2001, lo que conforma la Subcuenta 2A.  
La aportación de 4% al financiamiento del RJP de los trabajadores de Base y de Confianza "B" que ingresen al Instituto a partir del 16 de octubre de 2005 se incrementará en un punto porcentual en cada revisión anual hasta alcanzar 10% del salario, lo que conforma la Subcuenta 2B.



La Cuenta de Otras Obligaciones Laborales se integra por la Subcuenta 3 y la Subcuenta 4, mismas que a marzo de 2010 no contaban con recursos acumulados.

Sólo se dispondrá de los recursos de este fondo para los fines para los que fue creado.

El IMSS como patrón tiene prohibido disponer para este Fondo, de los ingresos a cargo de los patrones por COP"s establecidas en la LSS (1995); de las cuotas y aportaciones a cargo del Gobierno Federal; de cualquiera de las reservas a que se refiere el artículo 280 de la LSS (1995) ni de los rendimientos que éstas generen. Art.286-K LSS (1995).

#### 4.3.3 Situación actual en el manejo de las reservas financieras y actuariales

Con base en el análisis de la doctrina en seguridad social y de algunos autores de la materia se busca poner al descubierto la situación actual de las reservas financieras y actuariales que garantizan el cumplimiento de las obligaciones del IMSS como ente asegurador.

##### **1. Ángel Guillermo Ruiz Moreno y la reforma del 20 de diciembre de 2001 a la LSS**

Uno de los cambios más significativos realizados a la LSS es el de la reforma del 20 de diciembre de 2001.

Fue significativo para el poder legislativo porque pretendía fortalecer al IMSS; sin embargo los estudiosos de la seguridad social no lo consideraron así, ya que desde la publicación de la Nueva LSS de 1995, aparentemente se blindaba al IMSS al establecerse que las reservas acumuladas para el pago de pensiones no se podrían desviar utilizándose para cubrir faltantes en otras ramas de seguro.



Según lo comenta RUIZ MORENO (2006, págs. XX-XXII) con esa reforma del 2001, "es el propio Congreso de la Unión quien, sin ortodoxia ni pudor alguno, a sugerencia del IMSS y del Ejecutivo federal ordena -repartir- los recursos acumulados en la rama de riesgos de trabajo - superavitaria, pues las pensiones en este rubro no las cubre el ente público asegurador sino trabajadores... transfiriéndolos a diversas ramas muy desfinanciadas como los son la de enfermedades y maternidad, así como la de invalidez y vida del régimen obligatorio, e incluso al seguro de salud para la familia del régimen voluntario."

Aunado a esto si la rama de riesgo de trabajo es superavitaria, se aumentó al doble la prima mínima de riesgo que cubre el patrón mes a mes, el porqué no se sabe exactamente, pero el autor presupone que fue "para captar mayores recursos financieros".

Con la reforma, el Estado marca su tendencia de derecha y política neoliberal al establecer por ley que las cuentas individuales, ahora administradas por las Afores, se destinarían al financiamiento de los gobiernos al invertirse en infraestructura y valores, lo que significa un riesgo para los sistemas pensionarios.

Ruiz Moreno (2006) aprecia con esto que la seguridad social apuntala a la economía y debería ser al contrario, ocasionando que la seguridad social sea algo de lo más inseguro que tenemos en México, ya que al invertirse los recursos en mercados bursátiles quedan sujetos a la oferta y la demanda y como puede haber rendimientos también pueden generarse pérdidas.

Comenta el autor que los recursos del SAR anterior los destinaron para pasarle fondos a "la Financiera Rural y disminuir los pasivos de Banrural, así como financiar necesidades de gasto- quizás ¿electorales?, reduciéndose con esto



el dinero de los trabajadores que bien podía haberse utilizado para mejorar el surtido de medicamentos en el IMSS."

La reforma del 2001, suponía "regular de manera integral al IMSS como organismo fiscal autónomo, protegiendo sus características patrimoniales y operativas al dotarles de mayores facultades a sus órganos de gobierno interno; la idea nuclear era profesionalizar a su plantilla de personal de confianza, así como redistribuir de mejor manera sus reservas técnicas financieras para responder a las necesidades presentes y futuras mediante mecanismos para participar en distribución presupuestal de recursos financieros."

Reclama Ruiz Moreno (2006) "pero como en México importa más proteger al Estado y su gasto, que proteger al ciudadano común y a sus ingresos, la reforma legal prelucida se dio sin mayores problemas..."

Y continúa diciendo:

"Cambiar el marco jurídico es fácil, pero si no se cambian las inercias y el entorno, el texto legal de nada nos sirve porque la economía no se gobierna por decreto. Así de simple." (El resaltado es propio)

"El colmo es que toda la estructura del Estado, sabiendo que el propio Director General del IMSS reconoce que la Institución que dirige esta grave y enferma...pues no faltaba sino darle la medicina y es amarga: para el año 2003 se hace un drástico recorte presupuestal multimillonario que incidirá por fuerza en los depauperados servicios de salud que ofrece el Seguro social básico. ¡Vaya política social instrumentamos en México!"

"Peor todavía: se reforma el 10 de diciembre de 2002 la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro- y luego se reforma de nuevo el 24 de diciembre del mismo año-, ofreciendo a las AFORE, en bandeja de plata, la tajada del pastel que les hacía falta,... a los asegurados del ISSSTE, los trabajadores no subordinados y hasta la administración de los fondos de previsión social sindicales, así como de los burócratas locales y municipales."



Se complementó esta reforma con las cuidadosas medidas para "cerrar " las salidas habituales de los patrones, trabajadores y derechohabientes haciendo que el seguro social perdiera su identidad.

Ahora para el Estado en materia de seguridad social y también tributaria, "todo mundo será incumplido o evasor o delincuente, hasta que no demuestre lo contrario." (RUIZ MORENO, 2006, pág. XXII)

- 2. A través del análisis del artículo sobre la crisis financiera del IMSS, se permite conocer desde otro enfoque la realidad o mentira de los problemas financieros del Instituto principal encargado de la seguridad social en nuestro país (GARCÍA NIETO, PACHECO ESPEJEL, VARGAS ALENCATER, & CAMACHO SERVIN, 2004), veamos:**

#### **El Seguro de Enfermedades y maternidad**

Desde su nacimiento los egresos han sido mayores a sus ingresos por problemas demográficos y epidemiológicos y se adicionó al problema, la política del gobierno de creación de la infraestructura necesaria para hacer llegar el beneficio a otros sectores cuyas aportaciones no resultaban autofinanciables (Memoria Estadística del IMSS).

La problemática anterior es reconocida por la propia Dirección del IMSS en el "Proyecto de Reforma del IMSS, Versión para Evaluación del Banco Mundial". Enero de 1998, p. 29 exponiendo que: "entre los factores que han contribuido al desfinanciamiento del ramo es que aunque las cuotas han evolucionado se han expandido los beneficios y el costo de los servicios se ha incrementado. Asimismo, han contribuido a este desfinanciamiento esquemas modificados de aseguramiento que ha ido incorporando al IMSS diversos grupos tales como: trabajadores estacionales del campo, miembros de sociedades locales de crédito ejidal, tabacaleros, cafeticultores, billetteros de lotería, por mencionar



algunos, ninguno de los cuales cuenta con bases que los haga autofinanciables.”

Ese documento fue presentado al organismo mundial como soporte de compromisos para acceder a un préstamo otorgado por valor de 700 millones de dólares, destinados a financiar las reformas del Instituto.

Resulta que a partir del año 2000, el gasto de la nómina del RJP, que para los años anteriores, se soportaba únicamente con los recursos del SRT y del SIVCM, se prorratea a partir de ese año en todos los demás seguros del sistema por las modificaciones a la Ley del Seguro Social de 1995, vigente a partir del 1 de julio de 1997; en razón de ella gran parte de los ingresos del SIVCM se transfieren al dominio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), específicamente los correspondientes al Seguro de CV. Esta decisión provoca una merma considerable de recurso para las finanzas del IMSS, los cuales, antes de su transferencia, soportaban importantes gastos de la institución.

Adicionalmente a esta situación, a partir de las disposiciones de la Ley del Seguro Social aprobadas en diciembre de 2001, se destinan cantidades importantes de recursos para constituir las reservas financieras y el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC), que si bien afectan al IMSS en su conjunto, también repercuten de manera particular en las finanzas del SEM e impactan sensiblemente a su renglón de egresos.

Sobre este punto es necesario hacer un comentario adicional. La Ley del Seguro Social vigente obliga a registrar en la contabilidad financiera del Instituto, el pasivo laboral, el cual se compone del costo presente y futuro de las obligaciones laborales del IMSS con sus trabajadores en su carácter de patrón, en el campo de pensiones y jubilaciones. Para respaldar ese pasivo laboral, cada año se debe destinar una cantidad de recursos financieros que



van a constituir las reservas financieras; así, aunque se registra en el renglón de egresos, no implica un gasto financiero efectivo en su totalidad en el presente. En virtud de ello, el rubro de egresos está inflado en cierta magnitud a partir de 1999. A diferencia de la Ley anterior a 1997, donde las reservas actuariales se podían constituir con los remanentes de cada ejercicio y, por tanto, no podían considerarse como déficit.

Pero aquí lo que hay que hacer notar es que el déficit resultante en la actualidad ya no significa deuda interna, sino expresión de faltante de recursos. Esta diferencia significa que en el pasado, si bien el SEM tampoco contaba con los recursos financieros suficientes que su operación demandaba, éstos existían en la estructura de seguros del IMSS; sólo había que tomarlos. Hoy, en cambio, gran parte de esos recursos están depositados en instituciones financieras privadas, las cuales únicamente los prestan a cambio de jugosos intereses.

Luego entonces, al castigo de las finanzas institucionales –dicen los autores– también han contribuido...” las decisiones políticas de la administración interna del Instituto que no han podido alcanzar una recaudación eficiente de cotizaciones ni han podido combatir la evasión de pagos (e incluso, de manera sistemática, realiza condonaciones discrecionales a los patronos de su deuda a la seguridad social).”

#### **La situación del seguro de guarderías y prestaciones sociales (GPS) y del de riesgos de trabajo (RT)**

Si los ingresos del IMSS obtenidos por las COP, se comportan porcentualmente así: EyM 50%, CIVM 37% y GyPS+ RT = 12%. Observándose que el conjunto de los seguros de GPS y el de RT, aportan entre el 12 y 15 por ciento de recursos del IMSS.

Pese a esto, se ha venido manejando por parte de las administraciones del IMSS, que el SGPS también presenta un fuerte desfinanciamiento, y para atenderlo se han emprendido las reformas legales y las medidas que manejan este seguros con un enfoque mercantil y privatizador. Se han sustituido poco a poco las guarderías de estructura institucional, por guarderías de corte privado, a través de las cuales, se ha subrogado el servicio. Con ello se ha logrado disminuir costos de operación, pero se han empobrecido las condiciones salariales y de trabajo de los trabajadores de guarderías y la calidad de la atención prestada a la población asegurada, ha descendido.



Esos parámetros de calidad y costo de las guarderías privadas se aplican a las guarderías del IMSS cuando se trata de presupuesto, y de esa manera se empobrece también en éstas, la atención.

Además, son factores múltiples y complejos los que están en el origen de sus dificultades financieras, y el autor pone en duda la visión simplista de querer hacer depender estas dificultades de la supuesta “generosidad” de las prestaciones de los trabajadores del Seguro Social, en particular de su RJP.

### **El análisis del RJP y su impacto en las finanzas institucionales**

Los autores reclaman de la información tendenciosa que manejaba la administración del IMSS, 2004 en el momento de que se escribió esta publicación citada (GARCÍA NIETO, PACHECO ESPEJEL, VARGAS ALENCATER, & CAMACHO SERVIN, 2004), y que al mes de julio de 2011 se sigue dando a conocer con características similares a los ciudadanos, escriben que “no se puede negar que el RJP implica un gasto importante para la institución, no menos cierto es el hecho de pretender verlo como una de las causas principales de la crisis institucional como lo hace la actual administración del IMSS puede resultar tendencioso ya que esto no es del todo cierto.”

...los trabajadores del IMSS han cumplido con sus aportaciones pero se desconoce a cuanto han ascendido las aportaciones realizadas por la institución en calidad de patrón para capitalizar el RJP ni tampoco las del Estado.

El Sindicato de trabajadores del IMSS reconocía al 2004, su error de no exigir cuentas al respecto de esta aportación tan importante al RJP, ya que por incapacidad o por error político, el CEN del SNTSS nunca diseñó una estrategia permanente que vigilara los fondos del RJP y que dieran certidumbre del pago futuro a sus representados. Considerando como irresponsables a los dirigentes del CEN del SNTSS en turno, por no exigir cuentas puntuales del estado financiero del RJP.





Existían también al 2004, elementos suficientes para evidenciar que autoridades de confianza de jerarquía media y alta en el IMSS, se han pensionado o jubilado con altos ingresos y que, a pesar de ser cuantitativamente menor en contraste con los trabajadores sindicalizados pensionados y jubilados, absorben una proporción importante de recursos económicos.

Es el caso, por ejemplo de las jubilaciones que recibe personal de confianza con el salario correspondiente al director de Unidad Médica „B” nivel 55 (actualmente Director de Unidad Médica Hospitalaria B), se aporta hasta el tope de 25 SMGDF y el salario base de personal de confianza pensionado excede de este tope, situación permitida por el Acuerdo del Consejo Técnico núm. 338-509 del 12 de abril de 1972, con el único requisito de que: “...haya percibido ininterrumpidamente un salario base superior al del médico familiar de ocho horas, durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de su jubilación o pensión...”

Desde el tiempo que lleva vigente el RJP en sus dos etapas (1966 y después de 1989) el IMSS no había presentado, ni públicamente ni al SNTSS, un estudio actuarial que sirviera para prever los requerimientos que en esta materia tenía que ir afrontando el propio Instituto. No fue sino hasta antes de 1995 que, siendo Director del IMSS, Genaro Borrego Estrada, dio a conocer por primera vez un diagnóstico de la institución (“Fortalezas y Debilidades del IMSS, 1995”) en la que se decidió reformar la LSS con el objetivo de fortalecer a dicha Institución..

En esta Ley (LSS 1995), el IMSS, en calidad de patrón, asumió la responsabilidad del costo del RJP al aceptarlo y firmarlo también en calidad de asegurador con fundamento en el Capítulo II del Título Tercero de los Seguros Adicionales. Al respecto los autores de este artículo expresan, “Se dice que los recursos globales del RJP se destinaron a la construcción de la infraestructura institucional, entonces por su inversión, el capital principal y su respectiva ganancia, debe el Instituto asumir la responsabilidad directa sobre su manejo.”



Y continúan en su reflexión: “La mala gestión administrativa y financiera de los recursos del RJP por parte de la institución es evidente, en todo lo que cabe (diseño, aplicación, vigilancia, prospectiva) ya que ese fondo no cuenta hoy día con los recursos económicos necesarios para cumplir con las obligaciones contraídas.”

El SEM pudo expandirse mientras contó con los recursos del SIVCM, pero sus recursos propios nunca fueron los necesarios o suficientes. Cuando el SIVCM demandó la reintegración de sus recursos consumidos, el SEM respondió, por un lado, deshaciéndose de la presión (la desintegración del IVCM y del pago a las pensiones con el SVC, por trasladar los Fondos de Retiro y CV a las AFORES).

Por otro lado, el IMSS mantiene el equilibrio de sus finanzas con la contención de la oferta, porque “ante un permanente crecimiento de la demanda en cantidad y calidad, ésta demanda se satisface solo parcialmente proporcionando los servicios que el presupuesto permite. No los que se requieren.” (El resaltado es propio)

Como en la reforma a la LSS de 1995 no incluyó la separación de la parte de IVCM de los trabajadores sindicalizados del IMSS, el SNTSS reclama los recursos que le fueron confiscados en su momento y le gustaría que lo desincorporaran (preferencia en 2004 que no se ha visto atendida hasta el 2011) para someterlo al mismo esquema de pensiones del conjunto de asalariados y disminuir la supuesta presión financiera que causan al Instituto.

En esa estrategia visualizaban la otra gran ofensiva del capital que busca destruir las conquistas laborales alcanzadas durante el siglo XX, para “reducirlas al mínimo posible, la permanencia del empleo, la contratación



colectiva de los derechos de escalafón, el salario medianamente aceptable, la estructura de categorías y niveles salariales, que impiden la multifuncionalidad, y las normas protectoras del trabajador como son la jubilación por años de servicio.” El SNTSS se defendió y solo hubo cambios en el régimen de jubilaciones y pensiones para las nuevas contrataciones a partir del 2008, que manejarán ya su cuenta individual en una AFORE.

Concluyen estos autores su investigación de la siguiente manera:

Como hemos intentado demostrar, no es directamente el RJP y sus beneficiarios (los trabajadores del Seguro Social), los responsables directos y mucho menos los culpables de la difícil situación financiera que padece actualmente el IMSS, y ante ello, la argumentación catastrofista de los directivos institucionales y del Gobierno actual sólo se puede entender como una estrategia mediática con el eco del sector empresarial, para acabar de darle el giro mercantil al sistema de Seguridad Social vigente en nuestro país.



## **CAPÍTULO V LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICAZ Y EFICIENTE**

### **5.1 Conceptos de Eficacia y Eficiencia**

Eficacia y Eficiencia son términos de la administración y negocios, de los que comúnmente se confunde su significado.

La eficacia se enfoca a los resultados y está relacionada con lograr los objetivos. La eficiencia, en cambio, se refiere a los recursos, y su utilización de la mejor manera posible. Eficacia y Eficiencia, consulta electrónica del 12 de agosto de 2011 en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020829171632-EFICACIA.html>

Se puede trabajar de manera eficaz pero no eficiente o eficiente pero no eficaz; sin embargo, lo ideal es ser eficiente y eficaz para poder ser productivos:

$$\text{Eficiencia} + \text{Eficacia} = \text{Productividad}$$

### **5.2 Diferencias y similitudes entre empresa pública y privada**

La Empresa pública comúnmente considerada como empresa que no persigue fines de lucro, no está exenta de llevar a cabo una planeación estratégica, ya que en este tipo de empresas también se dan las tres funciones básicas de toda administración: insumo, transformación y resultado que están combinadas y dirigidas a un cliente.

Si se observan las diferencias y similitudes planteadas por Sachse (2007) y se aplican en el organismo descentralizado para atender la seguridad social, Tabla 56: el IMSS, se dará una cuenta que las principales características de la empresa pública en materia de presupuesto y toma de decisiones, son su



limitante para tener una completa autonomía financiera que posteriormente pueda ser evaluada y controlada estrictamente.

Tabla 56 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS  
(SACHSE, 2007)

DIFERENCIAS CON LA EMPRESA PRIVADA	SIMILITUDES CON LA EMPRESA PRIVADA
Las decisiones fundamentales que afectan la operación no se toman dentro de la misma.	Limitaciones presupuestales
Las decisiones tomadas en altos niveles gubernamentales no toman en consideración a la empresa pública en forma individual. Son órdenes de terceros externos.	Sistemas de control
El propósito de la empresa se expresa vagamente al expresarse en términos de bienestar público, interés social o interés público.	Análisis de costo beneficio
Una decisión de corto plazo puede tener retrasos en la agenda política para lograr la autorización por la burocracia existente.	Limitaciones de materia prima
Los ejecutivos y oficiales de gobierno se sienten forzados a formular metas a corto plazo en lugar de a largo plazo ya que estas últimas no pasarían por el proceso de toma de decisiones en un lapso razonable.	Cambiantes expectativas de los consumidores
	Marco macroeconómico menos favorable
FUENTE: Construcción propia con información de (SACHSE, 2007, págs. 11-12)	

El IMSS como entidad pública no es la excepción y necesitará que la alta dirección se acople al impacto del futuro. Para lograrlo tendrá que dedicarle más tiempo a la identificación de los puntos críticos que puedan ser tratados inmediatamente sin esperar sus efectos acrecentados, como se ha apreciado que los tiene en: el manejo de la cartera vencida; el seguimiento de los juicios tanto laborales como fiscales; y la administración de las reservas financieras y actuariales.



Según SACHSE ( 2007) “Los directivos de la empresa pública están obligados a tomar en consideración, en el campo de la planeación y mercadotecnia, la progresiva diferenciación en las necesidades del consumidor, su comportamiento y sus expectativas.” Conceptos de reciente interés en los países en vías de desarrollo.

### **5.3 Principios de planeación estratégica en empresas públicas de países en vías de desarrollo**

A partir de los años setenta, frente a un sin número de oportunidades de crecimiento y necesidades sociales, y en vista del éxito en los países desarrollados que habían implementado la planeación logrando mantener e incrementar la transparencia en sus empresas, los directivos de empresas públicas de países en desarrollo se sintieron obligados a respaldar sus decisiones con procedimientos administrativos más formales. “Aceptaron que la planeación estratégica es la manera más segura de crecer, pero cuando la planeación es diseñada incorrectamente, es la manera más segura de perjudicar el presupuesto federal” (SACHSE, 2007, págs. 14-25).

Se parte de que la administración y la planeación buscan la eficiencia para fijar objetivos, la ejecución de los mismos y el control; así estarán cambiando la improvisación por la planeación.

#### **5.3.1 Su Definición**

La Planeación estratégica “es un proceso que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de



seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo del proceso. Los administradores consideran a la organización una unidad total y se preguntan a sí mismo qué debe hacerse a largo plazo para lograr las metas organizaciones.” (Enciclopedia virtual eume.net consulta del 12 de agosto de 2011 en <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=1&def=78>) - El resultado es propio

### 5.3.2. Requisitos para su implementación

Para llevar adelante la planificación estratégica (Ilustraciones 10 y 11), la empresa requiere subdivisiones graduales de los planes hasta llegar al nivel de ejecución de tareas y operaciones cotidianas. De este modo, la planificación estratégica requiere planes tácticos y cada uno de estos exige planes operacionales que combinan actividades para obtener efectos sinérgicos.

Ilustración 10 LOS PASOS DE LA PLEANEACIÓN ESTRATÉGICA (imágenes google)

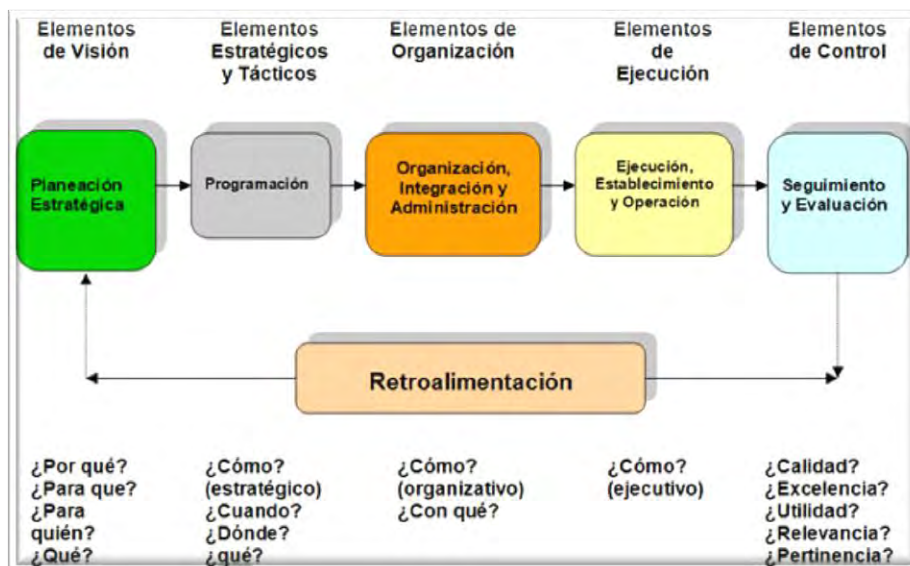
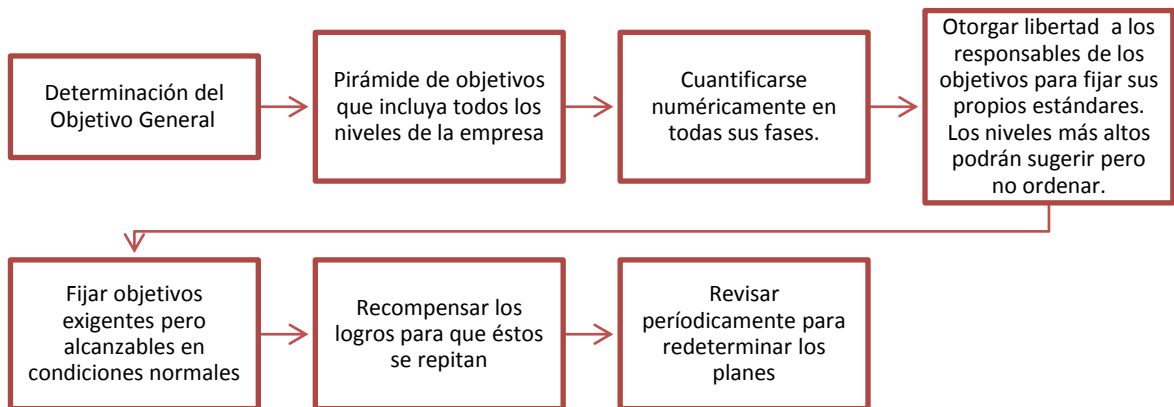




Ilustración 11 REGLAS BÁSICAS PARA UN SISTEMA DE PLANEACIÓN (SACHSE, 2007, págs. 19-20)



Las ventajas de planear son entre otras: que sirve a corto y largo plazo, es activa, creativa, unitaria y permite alcanzar los objetivos óptimamente.

Si las funciones de la planeación se cumplen reforzará a la empresa en diferentes aspectos, como son los de:

**Seguridad.** Del futuro de la empresa. En la toma de decisiones se deberá anticipar los posibles problemas y riesgos.

**Orden.** No es completamente autónoma la empresa pública, porque debe tomar en cuenta los factores externos como la situación política y económica del país.

**Coordinación.** Alcanzar los objetivos de manera armónica en todas las áreas de la empresa.

**Identificación.** El proceso de planeación es participativo, logrando con esto que cada individuo se identifique con los objetivos parciales y con el objetivo principal.





**Optimización.** La neutralidad de la planeación permite contrarrestar los conflictos de intereses entre las diferentes áreas, logrando la optimización de los recursos.

**Innovación.** Planear es preguntarse para el futuro, una búsqueda de nuevos caminos, procedimientos, ideas o conceptos. Formaliza la investigación e innovación, enfocándola.

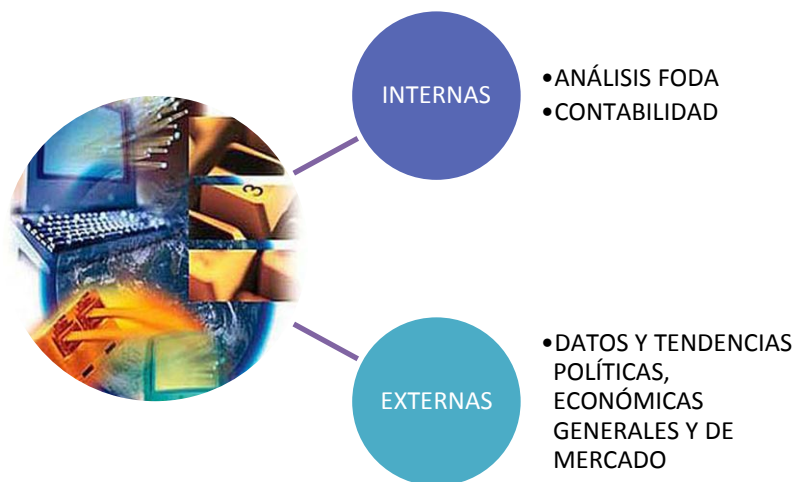
**Flexibilidad.** La planeación deberá contar con suficiente margen de adaptación a factores imprevistos, para que no resulte contraproducente su rigidez.

La incertidumbre que conlleva todo plan, puede ser minimizada en el grado que se incremente el volumen y calidad de la información base para dicha planeación Ilustración 12.

Cada empresa pública deberá definir previamente el grado de eficiencia de planeación que juzga conveniente para su operación, considerando que una eficiencia analítica muy alta disminuirá la eficiencia económica por los costos que representa.

Ilustración 12

FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN. CONSTRUCCIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE (SACHSE, 2007, págs. 18-19)



### 5.3.3 Dinámica de grupos y planeación estratégica



La planeación tiene como fin orientación común y la acción solidaria para el logro de un fin. Este fin no es fácil de lograr por los conflictos de intereses de las personas involucradas.

Una manera de mejorar estos conflictos es que el planificador sea una persona de STAF (SACHSE, 2007, pág. 24) y que estando apartado de ellos, trate de buscar la optimización de los recursos o minimice las limitaciones impuestas por esas personas involucradas.

La obtención de mejores resultados se dará si antes de implantar un nuevo sistema de planeación, los futuros participantes ya se han familiarizado con las reglas básicas de la dinámica de grupo, el desarrollo organizacional y los mecanismos de solución de conflictos. Temas de una capacitación por lo menos en los más altos niveles de la organización.

Concluyendo que una planeación fructífera “es el arte o la filosofía de administrar una empresa bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros.”

“No es siempre fácil explicar a los directivos de empresas públicas este carácter filosófico y mientras este punto no sea asimilado, la planeación no puede funcionar plenamente.” (SACHSE, 2007, pág. 25)

#### 5.3.4 Recomendaciones para la Implantación Exitosa de un Sistema de Planeación en Empresas Públicas de Países en Vías de Desarrollo

Diez recomendaciones como resultado de la experiencia de Sachse (2007, pág. 39-41) en la implantación de un sistema de planeación:

1. *No hay que sobrevaluar la bibliografía.* Analizar la bibliografía especializada y determinar qué es lo que puede aplicarse en nuestro país.



2. *Comenzar con un modelo sencillo e irlo modificando conforme se vaya familiarizando con el anterior.*
3. *Es conveniente basarse en el asesor solamente para la fase inicial y poco a poco ir imprimiendo el sello la propia empresa.*
4. *No esperar mucho tiempo a su implantación, probarlo los primeros dos años y decidir si se aplica ya obligatoriamente.*
5. *Se debe experimentar en una sola sección de la empresa: una dirección, una división, etc.*
6. *Establecer un departamento de planeación que dependa directamente del jefe más alto.*
7. *No sólo el coordinador de la planeación debe conocer de cómo elaborar e implementar técnicamente los planes, sino de todo el funcionamiento de la empresa en sus detalles para poder fortalecer la planeación.*
8. *Generar ahorro de tiempo mediante la planeación, no perderlo.*
9. *Planear en épocas buenas, no pretenda que sea el “salvavidas” cuando ya se tienen los problemas.*
10. *Los planes por sí solos no cumplen los objetivos, se requerirá del talento de los involucrados que forman parte de la empresa.*

## **5.4 FACTORES CLAVE DEL ÉXITO EMPRESARIAL**

Actualmente se reconocen ciertos factores que son clave del éxito empresarial: la creatividad, la capacidad para innovar, la capacidad administrativa, la responsabilidad ante nuevas condiciones tanto económicas como tecnológicas, y la capacidad para anticiparse a las necesidades del cliente (PERDOMO MORENO, 2004, pág. 45).

Para la competitividad de la empresa, los verdaderos activos residen en las células cerebrales de sus empleados y funcionarios, así como en el uso que da y que dará a la creatividad de su personal.

“El comportamiento de una organización depende de lo que puede hacer y lo puede ser.”



Como estas cualidades no pueden comprarse físicamente, deben ser cultivadas y estimuladas por la administración y alimentadas bajo condiciones que promuevan el desarrollo.

#### 5.4.1 La Planeación Financiera

Como se plasmó anteriormente, la planeación es el medio más eficaz de alcanzar los objetivos institucionales reconociendo que la fijación de los mismos lleva una relación muy estrecha con el estilo de empresa en la resolución de problemas. Al respecto las empresas se pueden clasificar en tres tipos:

**Empresas reactivas.** Las que esperan a que se presenten los problemas en vez de preverlos.

**Empresas planeadoras.** Las que se anticipan a los problemas.

**Empresas emprendedoras.** Son aquellas que prevén los problemas y las oportunidades.

#### 5.4.2 El Control Financiero

Controlar es realizar la evaluación de las decisiones.

Las fases que permiten el control financiero son: pronóstico de los resultados, en forma de medidas de rendimiento; recabar la información sobre el rendimiento real; comparar lo real con lo pronosticado y detectar las deficiencias, buscar su causa y corregir las consecuencias hasta donde sea posible, evitando que se vuelvan a repetir.



### 5.4.3 El Control Presupuestal

Representa el conjunto de formas y recursos de que se vale el analista de estados financieros para controlar todas las operaciones y funciones de una empresa con el fin de obtener el máximo de rendimiento con el mínimo de esfuerzo, tiempo y dinero.

El analista financiero puede en su momento requerir de cambios en la estructura formal de la empresa, de tal manera que se puedan optimizar los rendimientos.

Existen varias normas a las que se debe sujetar el control presupuestal (PERDOMO MORENO, 2004, pág. 204), destacando que:

- Se debe gozar del apoyo, colaboración, la confianza y la buena voluntad de los directores, los administradores y empleados.
- Debe existir una organización que permita determinar responsabilidades individuales.
- Debe existir también, un sistema de contabilidad que sea acorde con los presupuestos, con el objeto de obtener información oportuna y sobre todo, conocer responsabilidades.
- Las actuaciones buenas se deben propagar para estimularlas y las malas reprenderse en privado.
- Se requiere de la existencia de una definición perfecta de procedimientos de control interno y de actividades.
- El órgano de vigilancia del control presupuestal deberá recomendar las correcciones necesarias. (PERDOMO MORENO, 2004, pág. 209) Los resaltados son propios.



#### 5.4.4 La Gerencia Pública

Los directivos públicos se ubican como una “bisagra” entre la política y la administración de una entidad pública (MARTÍNEZ PUERÓN, 2011), contando con la calidad de negociadores y coordinadores para mantener un buen dinamismo en ellas. También por su calidad de enlaces, se les debe demandar un liderazgo estratégico que dé respuesta a los problemas político-administrativos principalmente y a las demandas de los ciudadanos, constituyéndose en individuos fundamentales en el proceso de transformación de la administración pública.

Como lo menciona el autor, las manifestaciones de ejercicio de la dirección en el sector público han carecido del reconocimiento de un estatuto propio que dote a la gerencia profesional de un papel propio y característico en los sistemas de gobierno público.

Aunque las administraciones públicas siguen estando sujetas a la ley obligadas a actuar con criterios de seguridad jurídica e imparcialidad, requieren para hacerlas eficaces y eficientes y respondan a las expectativas y prioridades de los ciudadanos, de la gestión pública – de la Dirección Pública Profesional (DPP) que constituye una función inseparable de la institución.

Actualmente en México, se tienen avances incipientes en cuanto a la profesionalización de la función pública y está en vías de desarrollo. Pero aún no se tiene contemplado la profesionalización de la función directiva.

Se requiere de un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpore la evaluación del desempeño para evitar la inmovilidad.

En el nuevo reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (18 de septiembre de 2007), combina el sistema de empleo con el sistema de carrera tratando de generar un equilibrio en cuanto a impulsar trayectorias internas



aptas para concursos públicos y abiertos. Sin embargo, el que los puestos altos directivos se pongan en concurso ha dado pauta para que se designen libremente o más bien a que se de manejo político de los concursos sobre ese rango de trabajos.

El sistema de evaluación de competencias también tiene problemas en la capacitación impartida a los diferentes puestos y en la aplicación de exámenes que se hacen generales no importando los puestos a los que se aplica. Al respecto se necesita un tratamiento especial para los directivos públicos, así como la definición del modelo de competencias para la evaluación.

#### 5.4.5 La Contabilidad Gubernamental y la importancia en la Transparencia de la función pública

La homologación de la contabilidad en los tres niveles de Gobierno es indispensable para poder hablar de una verdadera transparencia del gasto público.

Existe desde el 2007, la advertencia del grupo de 52 economistas denominado “Huatusco” citada por Ponce de León (2011, pág. 73), que se corre el peligro de no hacer buen uso de los recursos públicos ante la ausencia de procedimientos claros y transparentes de rendición de cuentas y una buena evaluación del gasto público; consideró también que el incremento en la recaudación de impuestos podría conducir a dispendios y a una ineficiente asignación del presupuesto.

¿Qué hacer?: homologar los formatos únicos en los sistemas de contabilidad en los tres niveles de gobierno y la metodología para la presentación de la Cuenta Pública.



#### 5.4.6 La contraloría Social

La Contraloría Social como mecanismo está fundamentada en el art. 69 de la (LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, 2004) se conoce como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación realizada por los ciudadanos cuyos propósitos son; contribuir a la gestión gubernamental ; a que el manejo de los recursos públicos se den con transparencia, eficacia, legalidad y honradez y exigir a los gobernantes la rendición de cuentas. Se soporta esta actuación en los derechos constitucionales de participar en la planeación democrática art. 26, a la información art. 6º, y el de petición art. 8º.

Es promovida por la SFP pretendiendo prevenir y abatir la corrupción; para ello promueve una cultura de transparencia; así como el respeto a la ley en los tres niveles de la APF.

El combate a la corrupción requiere la acción decidida y constante del Estado; pero sobre todo de **la participación informada, activa y responsable** de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad pública.

Existen factores que explican las irregularidades en la realización de obras de infraestructura, transferencia de apoyos, prestación de servicios para el desarrollo de los programas sociales. "...su principal origen está en la deficiente o nula información proporcionada a los ciudadanos y por la distancia gobierno ciudadanía:

- a) Falta de información sistemática, oportuna, completa y veraz mediante mecanismos y canales de comunicación con el gobernado.
- b) Exceso de discrecionalidad o abuso de poder, "cuando el servidor público tiene la facilidad tanto de ofrecer recompensas como de imponer sanciones a cambio de alguna dádiva."
- c) Ausencia de mecanismos de corresponsabilidad que promuevan la adopción de los principios de honradez y transparencia compartida.





- d) Ausencia en la toma de decisiones de la ciudadanía, resultando programas que no tienen en cuenta las necesidades y posibilidades reales de la población beneficiaria.
- e) La falta de información sistemática y veraz ...propicia escenarios favorables para la comisión de ilícitos, puesto que el desconocimiento de sus derechos evita su misma exigencia, aumentando la libertad de los servidores públicos, para manipular la información en beneficio propio, y abriendo la posibilidad de ofrecer privilegios a cambio de alguna dádiva o bien imponer sanciones alejadas del marco legal.
- f) La ausencia e ineficiente información genera deficiente cooperación y compromiso de la sociedad en la vigilancia del desarrollo de programas, acciones o servicios. Solamente contando con información oportuna, clara, fidedigna y accesible se podrá ejercer completamente la Contraloría Social.

La suprema Corte de Justicia de la Nación tiene firmado un pacto con la organización Transparencia Mexicana desde noviembre de 2007 y a partir de ese momento se obligó la SCJN... expresando el presidente de la corte Guillermo Ortiz Mayagoitia que “toda, absolutamente toda la actividad presupuestal es susceptible de ser monitoreada”

Los mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito legalmente contemplados, fortalecerían la participación ciudadana.

Complementaría las acciones de la contraloría social el que la determinación de responsabilidad hacendaria y la aplicación de sanciones no sea nula; es decir, si deja de ser una atribución de los órganos internos de control instituidos en cada dependencia (porque son juez y parte) y son los tribunales de lo contencioso administrativo quienes diriman las controversias entre la APF y los particulares, según lo comentó en febrero de 2011 a la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Auditoría Superior de la Federación, Juan Manuel Portal Martínez.

Como comentario final se diría que con la participación activa de la ciudadanía e información clara y oportuna, se lograría cada vez más la exigencia a los



servidores públicos de alcanzar los objetivos y programas de gobierno propuestos.

#### 5.4.7 Las Sanciones a los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos surgió como “una amplia e innovadora propuesta contra la corrupción e impunidad” desde su exposición de motivos; sin embargo a pesar de las correcciones mediante la reforma del 13 de marzo de 2002, carece a la fecha de varios detalles para que sea una Ley Integral (GÁNDARA RUIZ ESPARZA, 2010).

En 2002 se incluyeron medidas preventivas: la creación de un Código de Ética para la APF; se introduce el embargo precautorio para proteger los intereses públicos; se aumentó el plazo de prescripción de tres a cinco años; rendir declaración patrimonial; se da mayor claridad al supuesto de reincidencia; restablecer la confianza con comunicado público cuando el servidor público haya sido culpado sin razón; la sanción no podrá ser menor o igual al daño ni mayor a 3 veces el mismo; se le otorgan 5 días posteriores a la Audiencia de Ley, al servidor público para presente pruebas a sus favor y se concede un plazo de 45 días hábiles a las autoridades para que resuelvan los procedimientos disciplinarios, pudiéndose prorrogar por una sola vez.

El procedimiento disciplinario vigente requiere cumplir con la fundamentación y motivación de toda autoridad pública; debe aplicarse con imparcialidad y tender a determinar con objetividad, si el servidor público cumplió o no con los deberes inherentes al cargo y si es merecedor de una sanción administrativa o no.

Principales carencias de la ley 2002, se requiere agregar un Capítulo de “derechos de los servidores públicos”; agregar las formas de realizar la



conducta; es decir por acción o por omisión pág. 112, así como las causales de la extinción de la acción disciplinaria; se requiere la definición de cada una de las sanciones para dar mayor claridad en su imposición; determinar una diferencia de la magnitud de acuerdo a la gravedad y daños ocasionados; definir también los principios del procedimiento disciplinario ,legalidad, el de gratuidad, el debido proceso, etc.; especificar que el servidor público podrá impugnar la resolución mediante el Juicio de Nulidad y en su caso en Juicio de amparo; haría falta un capítulo de las notificaciones y de las pruebas y otro para regular las resoluciones; adicionar los impedimentos de los servidores públicos que laboran en los órganos de control, para aplicar la sanción con independencia por ejemplo si hay parentesco, intereses comunes, etc.).

En la actualidad los procesos contra los servidores públicos son declarados nulos en su gran mayoría porque se les quiere obligar a ellos a cumplir con las situaciones que están fundadas en manuales de organización o de procedimientos, requiriéndose entonces un Catálogo de obligaciones y prohibiciones en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público. (PONCE DE LEÓN ARMENTA, 2011, pág. 131)

#### 5.4.8 La Seguridad Social un ejercicio comparativo de México vs. Europa

¡El comparar es bueno cuando nos permite constatar que se pueden hacer mejor las cosas!.

Los países europeos tienen características muy afines en sus sistemas de seguridad social y la doctora Mendizábal Bermúdez los estudia comparándolos con el de nuestro país, sus similitudes y diferencias se pueden apreciar en la Tabla 57. Las segundas corroboran que sí se puede tener un servicio de seguridad social de calidad: médico elegido por el derechohabiente, atención



médica satisfactoria, atención en clínica cercana a nuestro hogar y fondos suficientes para el pago de pensiones.

**Tabla 57 COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE MÉXICO VS. EUROPA**

SEMEJANZAS	
<b>APORTACION TRIPARTITA (trabajador-patrón-gobierno) ADMINISTRADO POR INSTITUTOS AUTÓNOMOS</b>	
DIFERENCIAS	
MÉXICO	EUROPA
<b>BUSCA ELEVAR EL NIVEL</b>	BUSCA MANTENER EL NIVEL
<b>BUSCA INCLUIR PRESTACIONES COMO EL SEGURO DE DESEMPLEO</b>	TIENE PRESTACIONES COMO EL SEGURO DE DESEMPLEO
<b>FINANCIAMIENTO POR SISTEMA PRIVATIZADO</b>	FINANCIAMIENTO POR SISTEMA DE REPARTO
<b>EN MÉXICO EL IMSS PROTEGE PERSONAS Y OTORGA PRESTACIONES QUE NO PODRÍAN DARSE DE NINGUNA OTRA FORMA</b>	POR REDUCCIÓN DE COSTO SE REDUCEN DERECHOHABIENTES O PRESTACIONES PARA ATENDERSE EN LA RED SOCIAL
<b>SANEAMIENTO DEL SEM CON REDUCCIÓN DE COSTOS.</b> Posibilidad de transmitir parte de los impuestos de artículos que infieren en la salud de la población: alcohol, tabaco, ETS. AL SEM	OPERA EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO GENERACIONAL EN EL SEGURO DE PENSIONES
<b>PUBLICIDAD INSUFICIENTE.</b> Sólo 10% conoce que es la seguridad social; 38% considera que sólo existe el SEM; 38% desconoce las prestaciones y servicios que presta el IMSS y solo un 24% reconocen otras prestaciones. Hay un reto que vencer: la ignorancia	ES DE VITAL IMPORTANCIA LA OPINIÓN DE LOS ASEGURADOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SS. Encuestas constantes
<b>MÉDICO ASIGNADO.</b> El 57% manifestó estar en desacuerdo con el servicio y en especial con el médico asignado	El derechohabiente consulta al médico de su selección y tienen un 88% de satisfacción en la atención
<b>DIFERENCIA DE LOS SERVICIOS SEGÚN LA POBLACIÓN.</b> Traslados hasta la ciudad más cercana.	Mayor presencia de la atención en todo tipo de población.
<b>FUENTE:</b> Construcción propia con información de (MENDIZÁBAL BERMÚDEZ)	



## **CAPÍTULO VI EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL IMSS Y PROPUESTA ESTRATÉGICA DE RECUPERACIÓN**

### **6.1 Análisis del Entorno**

Para evaluar el estado en que se encuentra la administración del IMSS, lo que afecta a la recaudación y proponer estrategias de recuperación con efecto fiscal, se decidió utilizar en este trabajo de investigación, el análisis FODA.

El Análisis FODA es una técnica de planeación y FODA significa Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, que consiste en “un ejercicio que se recomienda lleven a cabo todas las organizaciones ya que nos ayuda a saber en qué estado se encuentran y que factores externos la afectan.” (CARRETO, 2007)

En este ejercicio se considerarán las PREMISAS con información al interior de la organización: las Fortalezas y Debilidades que se buscarán aumentar y disminuir respectivamente; y del entorno social o exterior (entorno económico del país): las Oportunidades que se podrían aprovechar y las Amenazas que se deberán neutralizar. Ambas influencias se exponen gráficamente en la Ilustración 13



Ilustración 13 MATRIZ FODA (CARRETO, 2007)



### 6.1.1 Factores Internos: Fortalezas y Debilidades

#### 6.1.1.1 Fortalezas (F)

##### De los procesos técnicos

1. En incremento los buenos resultados de los programas PREVENIMSS, DIABETIMSS, OPORTUNIDADES y Vamos por más Kilos

##### Órganos Normativos

###### Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED)

2. El IMSS es una Institución que cumple funciones para llevar a cabo una política pública (Art. 123 – Apartado A fracción XXIX CPEUM)
3. Es el principal organismo prestador de la seguridad social a nivel Latinoamérica
4. En el IMSS se subroga la obligación patronal de proteger a sus trabajadores de los riesgos de trabajo (art. 123 fracción XIV CPEUM).
5. La atención médica es muy necesaria para los trabajadores y beneficiarios de menores ingresos

###### Dirección de Finanzas (DF)

6. Se recibe aportaciones de seguridad social tripartitas patrón-trabajador-gobierno



7. Cuenta con las facultades de organismo descentralizado por su autonomía presupuestaria.
8. El Congreso puede rescatar los problemas de déficit presupuestario

#### **Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)**

9. Facultad fiscal autónoma para recaudar, administrar y aplicar las aportaciones de seguridad social.
10. Convenios de fortalecimiento fiscal con las autoridades del SAT, INFONAVIT y la STPS
11. Fortalecimiento de procesos en materia de Afiliación
  - a) Ampliación de la cobertura del Sistema de Acceso a los Derechohabientes (AcceDer)
  - b) Mejora al marco normativo en materia de Afiliación y Clasificación de Empresas.
  - c) Unificación de los trámites y formatos de inscripción patronal inicial e inscripción de las empresas en el seguro de RT, simplificando el trámite y reduciendo los datos solicitados a los patrones.
  - d) Puesta en marcha del Sistema de Alta Patronal, a través del portal tuempresa.gob.mx, administrado por la Secretaría de Economía (SE).
  - e) Proyecto Delta que busca modernizar la plataforma tecnológica con que operan los procesos de la DIR, y mejorar sus actividades de recaudación, verificación de cumplimiento de las obligaciones patronales y disminuir sus costos de operación.
  - f) Implementación del Sistema Único de Dictamen (SUDI)
  - g) Pre-registro de empresas de outsourcing en la página electrónica del IMSS
  - h) Módulo Sistema de Prestación de Servicios (SIPRESS) para regular la información de las empresas de outsourcing
  - i) Actualización a los formatos del Sistema de Afiliación de Trabajadores de la Industria de la Construcción (SATIC)
12. Fortalecimiento de los procesos de recaudación
  - a) Realización de visitas de Supervisión de la aplicación de la normatividad, cumplimiento de metas y avance en las estrategias en las Subdelegaciones y Jefaturas de Servicios de Afiliación y Cobranza
  - b) Modificación a las sanciones por omisión de los patrones
  - c) Procesos de cobranza eficientes en 98%
  - d) Fortalecimiento del procedimiento de conclusión de obras con la utilización del SATIC

#### **Dirección Jurídica (DJ)**

13. Se cuenta con apoyo de la SHCP y CONEVAL para el proceso de mejora a través del seguimiento de las observaciones y recomendaciones de auditoría

#### **Del personal directivo y operativo (Complemento de la DAED)**



14. La SHCP es la integradora de las propuestas presupuestarias y de la Cuenta Pública del IMSS; y la única facultada para proponer la disolución, liquidación o extinción de un organismo creado por el Ejecutivo.
15. Los sueldos de nivel directivo son autorizados por el Congreso de la Unión
16. Contar con médicos de alto nivel profesional en la Unidades Médicas de Alta Especialidad
17. Contar con la experiencia de los recursos humanos administrativos.

#### **Proceso de Control y Evaluación**

18. Organismo sujeto al Control presupuestario del Poder Legislativo; al Control contable y financiero y al Autocontrol de la Secretaría de la Función Pública
19. Se sanciona la irresponsabilidad de los servidores públicos que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación
20. El Instituto cumple en tiempo con la presentación de los Informes legalmente obligados.

#### ***6.1.1.2 Debilidades (D)***

##### **De los procesos técnicos**

1. Baja inversión en investigación y desarrollo tecnológico en salud
2. Escasa prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas y de enfermedades emergentes
3. Insuficiente e inoportuna la atención médica de especialidades y quirúrgicas

#### **Órganos Normativos**

##### **Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED)**

4. No se ha logrado la universalidad en el otorgamiento de la seguridad social
5. México el segundo país de la OCDE con la más alta tasa de mortalidad infantil;
6. Recursos materiales insuficientes, viejos, obsoletos, extraviados, improductivos, sobreutilizados y con mantenimiento correctivo
  - a) Uno de los países de la OCDE más bajos en personal médico, consultorios y camas;
  - b) Casi nula la inversión en obra pública y equipo médico
  - c) Infraestructura muy vieja
  - d) Equipo obsoleto
  - e) Mantenimiento correctivo y lento
  - f) Desabasto de medicamentos e insumos para la salud
  - g) Pérdidas importantes de equipos y medicamentos





- h) Insuficientes camas de hospital
  - i) Insuficientes insumos para atención médica
  - j) Baja productividad de los recursos en algunas instituciones (médicos, consultorios y quirófanos)
  - k) Sobreutilización de los recursos por el incremento de demanda de servicios
7. Préstamo de la infraestructura y servicios del Instituto a requerimiento del gobierno federal, en apoyo a programas de combate a la marginación y la pobreza considerados en el PEF
8. Los problemas de información incrementan la falta de transparencia e impide el establecimiento de procesos institucionalizados de rendición de cuentas.
- a) Fuentes de registro de incidencias poco confiables
  - b) Falta de medición del grado de satisfacción de la población atendida
9. Pagos de sueldos y prestaciones por arriba de la LFT
- a) México el país de la OCDE con mayor gasto administrativo en sus diferentes Instituciones de Seguridad Social.
  - b) Es un servicio muy caro que además no cubre situaciones como aparatos de rehabilitación, prótesis, lentes graduados, etc.
  - c) Pago de jubilaciones o pensiones a personal de confianza con SBC más alto que el tope de 25 SMDF aportado al seguro de RCV
  - d) La Jubilación de un trabajador del IMSS se da por años de servicio, alcanzando hasta 23 años de sobrevivencia durante los cuales recibirá pensión
  - e) Contrato colectivo con privilegios muy dañinos
  - f) Mala aplicación de las leyes fiscales en el cálculo de la nómina de sus trabajadores
  - g) Mala aplicación de las leyes laborales para el cumplimiento de las obligaciones contractuales con sus trabajadores

#### **Dirección de Finanzas (DF)**

10. Inobservancia de las normas presupuestarias: no se cumple con los principios de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo del presupuesto
- a) Supervisión superficial de los proyectos de Ingresos y Egresos del IMSS por parte de la SHCP, los períodos de ley son sumamente cortos para una revisión a conciencia.
  - b) El IMSS mantiene el equilibrio financiero conteniendo la oferta porque cubre parcialmente la demanda proporcionando los servicios que el presupuesto permite.
  - c) Los Informes trimestrales, el estudio ingreso-gasto y el Presupuesto de gastos fiscales elaborados por la SHCP no contemplan los detalles o simplemente nada de la Información de las aportaciones de seguridad social.
  - d) Programas sin definición de población objetivo



- e) La gestión de los programas privilegia el cumplimiento de normas más que los resultados
  - f) Se cuentan con metas y objetivos a corto plazo sin coordinación en los tres niveles de gobierno.
  - g) Insuficientes indicadores del desempeño
  - h) Inadecuados indicadores del desempeño
  - i) La administración financiera del IMSS no respeta los principios de economía, de vinculación y el de disciplina fiscal
  - j) Existe ineficiencia desde la Cuenta Pública por falta de planteamiento de objetivos realistas y que generen una recaudación pronta y eficiente para el Instituto,
  - k) La no percepción de la participación patronal y trabajadora en los objetivos y planes anuales.
- 11. Facilidades administrativas perjudiciales**
- a) Facilidades administrativas incompletas, ejemplo la no presentación del dictamen obligatorio, dejando abierta la posibilidad de realizar visitas domiciliarias a los patrones que tomen la facilidad comentada.
  - b) Facilidades administrativas otorgadas por el ejecutivo afectando los recursos de EyM, el caso: la ampliación del tiempo de conservación de derechos en el primer semestre del 2009, período crítico de la crisis económica que resintió nuestro país en ese año.
- 12. Improductivo manejo de las reservas financiera y actuariales**
- a) El congreso dice la última palabra en cuanto a los presupuestos de ingresos y egresos y si dice que se afecten las reservas para cubrir el déficit, eso se hará
  - b) El Congreso no propone las soluciones, sólo le regresa el problema al Instituto para que él mismo presente la propuesta
  - c) Reservas mal estimadas
  - d) Riesgos de inversión de las reservas financieras y actuariales
  - e) Riesgo financiero por Reservas insuficientes
  - f) Destino del fondo de RJP a la construcción de infraestructura con la consecuente responsabilidad del Instituto en este manejo
  - g) El endeudamiento se está considerando como un ingreso ordinario con tremendas repercusiones fiscales en los años venideros.
  - h) Rendición de cuentas sin claridad al SNTSS

### **Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)**

- 13. Irresponsable manejo de los créditos fiscales adeudados al IMSS**
- a) Información imprecisa de los créditos fiscales adeudados al IMSS, problemas de registro
  - b) Créditos fiscales multimillonarios a favor del IMSS con 46% de posibilidades de perderlos



- c) Prácticas de cobranza desiguales, grandes corporaciones adeudan millones al IMSS y a un pequeño empresario inmediatamente le aplican el PAE.
- d) Cartera vencida sin transparencia en los Informes presentados por el IMSS
- 14.** Irresponsable manejo de los créditos fiscales que el IMSS adeuda al SAT y/o a las Entidades Federativas
  - a) Juicios fiscales de Créditos fiscales multimillonarios a cargo del IMSS por retenciones de ISR a sus trabajadores
  - b) Juicios fiscales de Créditos fiscales millonarios a cargo del IMSS por pago del 2% sobre nóminas
- 15.** Procedimientos de recuperación de créditos fiscales mal concebidos, con bajos resultados y afectan negativamente la cultura contributiva de los patrones
  - a) Concierta continuidad realiza condonaciones discrecionales a los patrones de su deuda a la seguridad social
  - b) El programa de condonación 2011 no cumplió con los Criterios metodológicos para estimar el impacto presupuestario de iniciativas de ley o decretos
  - c) Programas de condonación que no surten efecto y retrasan los procesos naturales de cobranza
  - d) Desmoralización tributaria de los patrones cumplidos porque se premia a los contribuyentes incumplidos con programas de condonación
  - e) El proceso de Autocorrección solo se autoriza por invitación personalizada o Decreto
  - f) Resultados pobres de las facilidades de pago promovidas por el IMSS porque los trámites suelen ser laboriosos y su autorización discrecional
  - g) Desarticulación para llevar a cabo los procedimientos de recuperación de créditos fiscales entre las Subdelegaciones y Delegaciones
- 16.** El PAE y los embargos precautorios de los depósitos en cuenta bancarias llegan a realizarse con irregularidades que afectan a los patrones
- 17.** Responsabiliza sin límites claros y específicos a los patrones de recaídas en capitales constitutivos.
- 18.** Inseguridad jurídica en la determinación de las COP"s y otras obligaciones patronales
  - a) Imprecisión en la determinación del Salario Base de Cotización del pago de COP"s, incluso el mismo IMSS cae en errores que le hace perder juicios laborales. La determinación de un impuesto debe ser claro y preciso.
  - b) Cambios continuos en las tasas de pago de las portaciones de seguridad social que pueden ser desconocidas por los sujetos obligados y generarles créditos fiscales por diferencias de COP"s.
  - c) Incremento de obligaciones patronales que hace más difícil la relación jurídico tributaria entre el IMSS y los patrones.
  - d) Problemática en la actualización de versiones del SUA
- 19.** Procedimientos de mejora en la Afiliación sin una correcta planeación



- a) El proceso de determinación de si es o no sujeto de afiliación suele ser confuso
  - b) Legislación muy compleja que se comprueba con el sin numero de tesis y jurisprudencia en materia de seguridad social
  - c) Problemas de continuidad operativa del IDSE, fallas del sistema que impiden la presentación oportuna de los avisos afiliatorios
  - d) Sistemas de actualización de datos no planeados correctamente en tiempos y dinero invertido en el personal contratado, ejemplo ADIMSS más de dos años implementado y aún no concluye
  - e) Exigencia en el cumplimiento de obligaciones patronales en materia de afiliación más allá de lo que marca la LSS (1995), ejemplo utilizar en todos los casos el IDSE para presentar los avisos
20. Dificultad administrativa para afiliar a los patrones omisos, poco personal capacitado para practicar visitas domiciliarias

#### **Dirección de Prestaciones económicas y sociales (DPES)**

- 21. Privatización del servicio de guarderías con la consiguiente disminución de la calidad del servicio
- 22. Retraso en la entrega de pensiones

#### **Dirección Jurídica (DJ)**

- 23. El IMSS trasgrede el principio de legalidad tributaria al fijar la tarifa para la determinación de los capitales constitutivos mediante acuerdo directo del Consejo Técnico una autoridad administrativa no legislativa
- 24. Desorden jurídico en la autorización de programas de condonación
- 25. Desorden en el control de juicios laborales y fiscales en contra y a favor del IMSS
- 26. La LSS no contempla que hacer cuando el resultado de operación arroja un déficit
- 27. No logra impedir ilegalidades porque aún después de la reforma a la LSS de 1995, se sigue utilizando las reservas de los seguros superavitarios para cubrir los deficitarios.

#### **Del Personal Directivo y Operativo (Complemento de la (DAED)**

- 28. Sustituciones discrecionales del Director General porque lo designa el Presidente de la República
- 29. No se alcanza a comprender el impacto de las políticas fiscales en la finanzas del Instituto, por parte de los organismos patronales y de trabajadores. La decisión parece tomada unilateralmente por el sector gubernamental
- 30. Designación de directores políticos no administradores
- 31. Cambios constantes del Director General
- 32. Deficientes habilidades gerenciales, desinterés personal o decisiones maniatadas por los poderes Ejecutivo o Legislativo



- 33. Insuficiente profesionalización del personal de confianza en las áreas de administración , finanzas , fiscal y laboral principalmente
- 34. El IMSS no cuenta con un Sistema de Servicio Profesional de Carrera para la Alta Dirección
- 35. Insuficiente personal médico
- 36. Capacitación aislada del personal y sin un proyecto institucional
  - a) El IMSS aún no cuenta con su Sistema de Servicio Profesional de Carrera
  - b) El Profesiograma está obsoleto y dificulta tanto la asignación de nuevas tareas como la determinación de responsabilidades a los trabajadores del Instituto
  - c) Existe una estructura de categorías y niveles salariales, que impiden la multifuncionalidad

### **Proceso de Control y Evaluación**

- 37. La cuenta pública está sujeta a una evaluación tardía y a un control insuficiente e inoportuno retrasando el desarrollo de la institución.
  - a) La discrecionalidad y el retraso para fincar responsabilidades permite la impunidad en los servidores público
  - b) Las observaciones a la cuenta pública se presentan hasta 1 año y medio después del fin del ejercicio fiscal, éstas se regresan al Instituto para que él revise y proponga mejoras, siendo tarde para corregir algunos puntos estratégicos
  - c) El mecanismo de seguimiento en aspectos susceptibles de mejora se da mediante la atención de las observaciones y recomendaciones hechas en los Informes y Evaluaciones pero se da por criterios de elegibilidad con compromiso abierto de avisar de los avances y notificar de la conclusión de las mismas
- 38. Las Auditorías realizadas por la ASF son insuficientes e inoportunas
  - a) El Programa Anual de Evaluación para 2011 no consideró programas presupuestarios a cargo del IMSS para las evaluaciones específicas de desempeño.
- 39. La Información suele ser inapropiada para llevar a cabo las auditorías
  - a) En las auditorías la información insuficiente e inadecuada, obstaculiza la eficiencia en la documentación objetiva de diversos problemas, así como el sustento en el diseño, aplicación y evaluación de los programas y políticas de salud.
  - b) También obstaculiza este desarrollo, el rezago en tecnologías de la información
- 40. El Control Interno deficiente de los presupuestos de ingresos y egresos no permite entre otras cosas fincar responsabilidades a los servidores públicos
- 41. Deficiencias legales que afectan la transparencia y provocan la impunidad de los servidores públicos



- a) En las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Seguro Social no contemplan específicamente o lo hacen parcialmente, las responsabilidades y sanciones correspondientes.
- b) Falta transparencia en la aplicación de los ingresos excedentes porque no queda informado en el presupuesto de egresos aprobado por el congreso, sólo se informa a la SHCP en el transcurso del ejercicio fiscal correspondiente. Los informes trimestrales publicados en las páginas de la SHCP o del IMSS, no dan detalle de en qué realmente se aplicaron estos excedentes.
- c) Las sanciones a los servidores públicos del IMSS son impuestas por los mismos órganos internos- son juez y parte

## 6.1.2 Factores externos: Oportunidades y Amenazas

### 6.1.2.1. Oportunidades (O)

#### **De los procedimientos técnicos**

1. Experiencia de otros países en la investigación y desarrollo tecnológico

#### **De los Órganos Normativos**

##### **Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED)**

2. Continúa la urgencia de una atención médica de calidad
3. Ofertas de equipo médico y de laboratorio de vanguardia
4. Necesidad de mayor número de empleos formales en el país
5. Los trabajadores del IMSS se encuentran conscientes de que las prestaciones privilegiadas de su CCT pueden llevar a la quiebra al Instituto
6. Los trabajadores del SNTSS podrían aceptar el traslado de su fondo de RJP al esquema de pensiones administradas por las AFORES para evitar los riesgos de pérdida de su pensión.
7. Programas de Instituciones nacionales o internacionales para la capacitación en materia laboral

##### **Dirección de finanzas (DF)**

8. Apoyos de instituciones nacionales e Internacionales para la implementación adecuada de la correcta Administración estratégica
  - a) Apoyo administrativo de las Asociaciones de Seguridad Social Internacional
  - b) Apoyo Administrativo dentro de la Administración Pública: la SHCP y la SFP
  - c) Existencia en el país de Despachos de Calidad en la Asesoría administrativa



9. Apoyo de servidores públicos dentro de la Institución, comprometidos y conoedores de la seguridad social
10. Necesidad de capacitación administrativa y fiscal al personal de la Dirección

#### **Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)**

11. Existencia de buenas Instituciones para la capacitación en materia fiscal y de auditoría

#### **Del Personal Directivo y Operativo (Complemento de la DAED)**

12. Existencia de buenas Instituciones para la capacitación en Alta Dirección
13. Apoyo de servidores públicos dentro de la Institución comprometidos y conoedores de la seguridad social
14. La necesidad de empleo de profesionistas recién egresados de las universidades
15. Existencia de Instituciones para la capacitación del personal médico y de enfermería

#### **Proceso de control y Evaluación**

16. Exhorto del Ejecutivo y del Legislativo para la búsqueda de soluciones a la situación financiera del IMSS
17. Presentación de las reformas a las leyes y reglamentos pertinentes, para la aprobación de las Cámaras.
18. El compromiso de la ASF para mejorar los procesos de revisión a las instituciones públicas
19. La Asesoría del SFP para la mejora en la aplicación del Sistema de armonización contable gubernamental:
20. Fomento y asesoría del IFAI para la implementación en las entidades públicas del sistema de Contraloría Social.

### **6.1.2.2 Amenazas (A)**

#### **Órganos Normativos**

##### **Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED)**

1. Incrementos naturales de la demanda del servicio de seguridad social
  - a) Envejecimiento de la población que conlleva menos cotizantes y más pensionados
2. Incrementos emergentes de la demanda del servicio de seguridad social
  - a) Crisis epidemiológicas



- b) Presencia de nuevas enfermedades por falta de cultura del cuidado a la salud
- c) Más demanda de servicio por empeoramiento en los niveles de pobreza
- 3. Incremento del costo del servicio de la seguridad social
  - a) Incremento por inflación de los precios de los insumos necesarios para la atención médica y hospitalaria
  - b) Incrementos contractuales de sueldos y prestaciones de los trabajadores del IMSS
  - c) Incremento de personal jubilado y pensionado de los trabajadores del IMSS
- 4. Cambios del personal administrativo

#### **Dirección de Finanzas (DF)**

- 5. Disminución de los Ingresos presupuestarios
  - a) Bajo Presupuesto público dedicado a la salud
  - b) Recortes de presupuesto público
- 6. Crisis financiera interna por crisis económica del país
  - a) Cierre de empresas y disminución de empleos formales
  - b) Incremento del desempleo
  - c) Incremento del trabajo informal y crecimiento de asegurados en el Seguro Popular
  - d) Disminución en el SBC promedio
- 7. Pago de pasivos contingentes por juicios
  - a) Laborales ganados al IMSS
  - b) Fiscales ganados al IMSS
  - c) Perdidos por el IMSS contra el SAT

#### **Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)**

- 8. Incremento de patronos morosos
- 9. Incremento en el número de juicios contra el IMSS
  - a) Incremento en el número de juicios laborales contra el IMSS
  - b) Incremento en el número de juicios fiscales contra el IMSS
- 10. El consentimiento de la propia autoridad del IMSS de privilegios discrecionales que retrasan o anulan la cobranza de los créditos fiscales
  - a) La no aplicación inmediatamente del PAE contra los gobiernos Estatales y Ayuntamientos que adeudan COP's de sus trabajadores
  - b) Otorgar privilegios por decreto para condonar directamente COP's a los ayuntamientos y OOAPAS, ejemplo reciente los adeudos de los Ayuntamientos de Zacatecas
- 11. El abuso de figuras como el outsourcing por lagunas fiscales en la LSS y en la LFT, que no permite el incremento de cotizantes al IMSS
- 12. Facilidades administrativas otorgadas por decreto del Ejecutivo que debilitan la ya escasa recaudación.





### **Dirección Jurídica**

13. Incremento de medios de defensa de los patrones
  - a) Incremento de quejas médicas por mayor conocimiento de los derechos del derechohabiente
  - b) Incremento de Recursos de Inconformidad
14. Lentitud de una reforma legislativas solicitadas para mejorar las deficiencias
15. El Mantenimiento de leyes que perjudican las finanzas del Instituto  
Privilegios en leyes que permiten el incumplimiento del pago de COP's de los Ayuntamientos y OAPAS, por no ser obligatoria sino opcional la inscripción a una entidad de seguridad social, como sucede en Michoacán

### **Del Personal Directivo**

16. Cambio repentino del Director General
17. Cambio de los directores por cambio del Director General o por renovación del Presidente del Ejecutivo en el 2012

## **6.2 Análisis FODA y Estrategias Propuestas por Órgano Normativo**

A continuación se explicarán las Estrategias de Consolidación, propuestas después del análisis FODA, que pretenderían lograr los objetivos generales siguientes: mejorar la prestación del servicio de seguridad social que aumente el número de cotizantes; fortalecer al personal directivo y operativo con capacitación en planeación estratégica, en materia laboral y fiscal para incrementar la eficiencia del trabajo financiero que realicen; así como promover cambios en las medidas de control, transparencia del Instituto y responsabilidad de sus servidores públicos.

Todos estos objetivos tenderían a lograr mejoras en la recaudación y aplicación eficiente de los recursos financieros que percibe el Instituto

El análisis FODA es recomendable realizarlo por áreas o departamentos, aquellos de mayor peso para la administración. Para este trabajo se seleccionaron los órganos normativos del IMSS que afectan de manera



operativa la actividad recaudatoria y presupuestal, tomando para ello las premisas internas y externas.

Las Estrategias son listadas de manera general ya que tienen interrelación entre dos o más Órganos Normativos.

Presentando posteriormente en los puntos 7.2.2 a 7.2.8, las matrices FODA que fueron construidas para cada Órgano Normativo, utilizando las Premisas especificadas en el análisis FODA del punto 7.1. Las Premisas Internas: Debilidades y Fortalezas estarán representadas en las columnas; y las Premisas Externas: Amenazas y Oportunidades, en las filas; y las anotaciones en las intersecciones corresponderán a las Estrategias propuestas que se listan en el punto 7.2.1.

En seguida de la matriz cada Estrategia relacionada será explicada. Tablas 58 a 64

#### 6.2.1 Listado General de Estrategias Propuestas (E)

1. Reestructurar los procedimientos para proporcionar la atención médica y los indicadores de desempeño de la misma, con el objetivo de que el derechohabiente pueda escoger al médico y cambiarlo si es necesario periódicamente.
2. Establecer encuestas de salida obligatoria al momento de la atención médica o de realizar algún trámite administrativo que evalúe aspectos de calidad en el servicio e indicadores de desempeño.
3. Coordinar el trabajo de los investigadores en salud hacia la solución de enfermedades emergentes como diabetes, cáncer o cardiovasculares, y continuar con el fomento de la formulación de políticas y acciones encaminadas a revertir el impacto.
4. Promover la participación consciente de las organizaciones patronales y de trabajadores a nivel nacional, regional y delegacional, mediante la exigencia al Director General del Instituto, de la preparación y presentación de información



clara y oportuna para que ellos puedan tomar decisiones más congruentes a la problemática del Instituto.

5. Suprimir el pago de compensaciones a los representantes patronales y del trabajador para que la participación sea honorífica y ésta se otorgue realmente por un interés público.
6. Como política social de suma urgencia sería elevar la calidad del servicio público: en higiene; instalaciones y equipos suficientes y modernos; personal médico capacitado; recorte de los tiempos de espera para ser atendido por el médico o intervenido quirúrgicamente, entre otros cambios.
7. Otorgar los Incentivos al personal médico y administrativo que mejor atienda, obteniendo los resultados directamente de las encuestas de salida de los derechohabientes y patrones. Publicar periódicamente los resultados en las instalaciones y en la página de internet del IMSS, para que esta información facilite a los derechohabientes la selección del doctor y permita tomar medidas para mejorar la prestación de los servicios incluso despedir al personal que no cumpla con los indicadores de desempeño.
8. Otorgar los Incentivos al personal directivo de acuerdo a los resultados a nivel nacional en la prestación del servicio médico y administrativo, de esta manera se buscaría la competencia sana que beneficiaría a la comunidad de derechohabientes del Instituto.
9. Adquisición de más equipo médico y de laboratorio con los ahorros logrados al optimiza los recursos mediante la planeación estratégica.
10. Dar mantenimiento preventivo y no correctivo al equipo médico y de laboratorio.
11. Otorgar capacitación en materia fiscal y laboral al personal encargado del cálculo de la nómina, prestaciones y liquidaciones.
12. Otorgarle al IMSS la autonomía completa organizacional y financiera, con aportación presupuestaria anual y el control estricto del cumplimiento de los objetivos nacionales y de la aplicación de los recursos. De esta manera el Instituto procuraría la economía y eficiencia como empresa, al no haber más recursos de donde tomar en caso de llegar a obtener resultados deficitarios.
13. Solicitar al Congreso la independencia de la prestación de servicios asistenciales: IMSS oportunidades y otros, conformándole la infraestructura



física y humana propia o si no se independiza exigir que los recursos sean designados al mismo IMSS para su crecimiento.

- 14.** Contratar a la empresa o equipo STAF para el fortalecimiento de la planeación estratégica en todos los niveles de la organización. Pagarle en dos formas complementarias, una parte fija por la implementación inicial y un porcentaje de los ahorros obtenidos en períodos previamente acordados. Una vez funcionando el sistema, solicitarle la capacitación del personal administrativo del Instituto, el que vaya a darle continuidad.
- 15.** Contar con políticas, constituidas con base en metas y objetivos a largo plazo, que mantengan actualizados sus respectivos sistemas de evaluación y que sean capaces de coordinarse en todos los niveles de la organización.
- 16.** Fijación de objetivos cuyo alcance esté en las manos del IMSS y no dependan de la situación económica que prevalezca en el país.
- 17.** Satisfacer la mayor cantidad de necesidades colectivas, con la mejor calidad posible y optimizando los recursos públicos.
- 18.** Incentivar al personal capacitado en la planeación estratégica y que esté dando resultados, definiendo los estímulos en ley o reglamento.
- 19.** Reglamentar incentivos al patrón cumplido
- 20.** Capacitar a la dirección Incorporación y Recaudación en la determinación de los créditos fiscales.
- 21.** Fijar objetivos realistas en cuanto al incremento en la recaudación de COP's
- 22.** Trabajar en identificar y clasificar continuamente la cartera vencida delegacional, regional y nacionalmente.
- 23.** Transparentar la recuperación de la cartera vencida
- 24.** Divulgación y conocimiento entre el personal que procura la recuperación de los créditos fiscales, de los procedimientos contenciosos administrativos para evitar las irregularidades que les hacen perder los juicios fiscales



- 25.** Detectar y prohibir los privilegios de condonaciones para gobiernos estatales o Ayuntamientos y OOAPAs, y sancionar a los servidores públicos que los otorguen.
- 26.** Si no hubiera la independencia de los servicios asistenciales, entonces cobrarle al Congreso de la Unión, los servicios prestados en estos programas con base en las tarifas que se aplican a los patrones para determinarles capitales constitutivos. El remanente del gasto efectivamente erogado y el recuperado, permitiría refinanciar al seguro de EyM y sería lo justo para que el Instituto reponga el desgaste de la infraestructura utilizada y que fue pagada con COP"s.
- 27.** Proponer reformas al marco legal en cuanto a la inversión de las reservas
- 28.** Capacitar al personal de nóminas del IMSS para el cálculo adecuado de las liquidaciones y pensiones de los trabajadores del propio Instituto
- 29.** Capacitar a la dirección jurídica en la defensa de los juicios laborales y fiscales
- 30.** Implementar un control nacional de juicios tanto laborales y fiscales
- 31.** Sancionar a los funcionarios que provoquen la pérdida de los juicios por negligencia
- 32.** Promover ante las Cámaras reformas a la ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos en cuanto al establecimiento de un catálogo de obligaciones y responsabilidades para que el trabajo de los órganos de control tenga resultados favorables
- 33.** Seguimiento inmediato de las observaciones y recomendaciones de auditoría interna y externa
- 34.** Negociar la reestructura de la nómina de confianza y acordar primeramente con los 3 poderes de la federación que se defenderá ante todo el interés público de esta decisión: Retiro voluntario sin liquidación y recontractación con condiciones laborales otorgadas por productividad y buen desempeño
- 35.** Contratar como personal de confianza a los empleados del Instituto capacitados ya administrativamente, en aquellos puestos que no hayan aceptado la recontractación



- 36.** Al darle autonomía completa al Instituto, la designación del Director General se haría por la Asamblea General y no moverlo solamente por decisión política
- 37.** Establecer el sistema de profesionalización de la alta dirección
- 38.** Negociar la reestructura de la nómina sindicalizada y acordar primeramente con los 3 poderes de la federación que se defenderá ante todo el interés público de esta decisión: Retiro voluntario con liquidación y recontractación de trabajadores sindicalizados con condiciones laborales otorgadas por productividad y buen desempeño
- 39.** Contratación de profesionistas recién egresados para cubrir los puestos que no hayan aceptado la recontractación
- 40.** Aportaciones adicionales a la seguridad social para la contratación del personal médico necesario para cubrir la demanda actual
- 41.** Con los ahorros logrados del cuidado de los recursos ir incrementando el personal médico para cubrir las carencias posteriores
- 42.** Establecer el sistema de profesionalización del personal sindicalizado
- 43.** Evaluación permanente y planeación durante el ejercicio fiscal para replantear los objetivos y metas
- 44.** Mayor control y vigilancia desde la misma legislación, para que se aplique el ajuste presupuestario antes que el endeudamiento
- 45.** Reforzar el registro contable apegado a las Normas de Información Financiera y las de la Contabilidad Gubernamental
- 46.** Reforzamiento del control interno para dar la transparencia a las actividades realizadas
- 47.** Implementar cambios en los Informes para que sean más analíticos
- 48.** Atender las demandas de la contraloría social
- 49.** Consolidar programas y acciones fiscalizadoras para una Coordinación más eficiente



## 6.2.2 De los Procesos Técnicos

Tabla 58 MATRIZ FODA DE LOS PROCESOS TÉCNICOS. Construcción propia

PREMISAS	DEBILIDADES		FORTALEZAS
	NÚM.	1	2
OPORTUNIDADES	1	E3	E3

**E3.** La coordinación del trabajo de investigación en salud, utilizando la experiencia nacional e internacional, permitiría fortalecer aún más los programas de PREVENIMSS, DIABETIMSS, ETC., y se generaría una disminución en el número de enfermedades crónicas ya conocidas y el aumento en la prevención de otras. Ambos efectos provocarían ahorros en los seguros de EyM e IV.



### 6.2.3 De la Dirección de Administración y Evaluación de las Delegaciones

Tabla 59 MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y EVALUACIÓN DE DELEGACIONES. Construcción propia.

PREMISAS		DEBILIDADES					FORTALEZAS			
	NÚM.	4	5	6	7	9	2	3	4	5
AMENAZAS	1		E6	E6	E26	E12	E6	E6	E2 E6	E2
	2				E26				E2	E2
	3			E10 E12	E13 E26	E12 E34 E38				E13
	4					E39 E42				
OPORTUNIDADES	2	E4	E6	E6 E40			E6 E40	E6 E40	E2 E6	E2
	3		E6	E6 E9			E6	E6	E6	
	4					E39				
	5					E38 E39				
	6			E12		E12 E38				
	7					E11				

**E2.** La LFT y la LSS reconocen al IMSS como organismo encargado de otorgar seguridad social a los trabajadores; entonces mediante las encuestas de salida que se implementen de manera obligatoria en los consultorios, hospitales y oficinas administrativas del Instituto, se recibiría información de las necesidades de mejora a la atención médica transformándola en una atención más digna, sobre todo cuando la población tiende a envejecer o en situaciones de emergencia nacional.

**E4.** Al exigírseles a los tres sectores involucrados en prestar el servicio público de seguridad social, la búsqueda de mecanismos viables financieramente, una vez que el Director General les haya presentado información sencilla y clara, se lograría la universalidad de este servicio de una manera más rápida, eficiente y con menor costo. ¿Por qué se dice esto?, pues porque los presupuestos de ingresos y egresos así como los estados financieros reflejan un completo desinterés o bien desconocimiento de lo que es la eficiencia empresarial.

**E6.** Según los indicadores de la OCDE, es urgentísimo elevar la calidad de la atención médica otorgada en nuestro país y disminuir su costo. Una elevación de la calidad implicaría: el personal médico suficiente, insumos básicos y el crecimiento de la infraestructura física y humana para crecer de acuerdo a la demanda de salud de los asegurados y sus beneficiarios. La Ley reconoce la





autoridad del IMSS; sin embargo sus beneficiarios se quejan de las múltiples carencias que tiene el servicio que otorga. Si se logra elevar la calidad del mismo, los trabajadores demandarían a los patrones que los inscriban y con esto automáticamente se incrementarían las COP'S, dándole un “respiro financiero” a esta institución.

**E9.** La planeación realizada para lograr el objetivo de tener mayor infraestructura física, evitaría el desgaste por sobresaturación de servicios atendidos, representando, a corto plazo, ahorros considerables que podrían invertirse en más infraestructura.

**E10.** Mientras se cuenta con bajo presupuesto, se retira del servicio al equipo dañado o en el mejor de los casos, sólo se les da mantenimiento cuando fallan enviándolos con técnicos que cobran barato y no dan garantía; resultando un gasto mayor en la mayoría de las veces. A largo plazo el mantenimiento preventivo siempre resultará menos oneroso que el mantenimiento correctivo.

**E11.** La capacitación en materia fiscal y laboral es necesaria para: evitar errores en la determinación de los salarios diarios integrados utilizados en el cálculo de las liquidaciones de los trabajadores del propio IMSS para que estos cálculos no sean motivo de juicios laborales; la estructuración del nuevo contrato colectivo a utilizarse en la estrategia propuesta para liquidar y recontractar al personal del IMSS.

**E12.** Cuando una empresa procura la eficiencia financiera busca evitar todas aquellas situaciones que la alejan de ella, cuidará tener el menor costo en la nómina de sus trabajadores y el buen estado de recursos materiales y humanos. Ambas medidas le ayudarán a sobrellevar los incrementos inflacionarios de los recursos indispensables para el otorgamiento del seguro social.

**E13.** Los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales han pretendido ampliar la cobertura del servicio público de la seguridad social apoyándose en el IMSS; sin embargo están desgastando la infraestructura física adquirida con las COP's. Si se pretende también dar el servicio como asistencia social, debería considerarse la conformación de toda una estructura independiente o pagarle al Instituto lo justo por el servicio prestado.

**E26.** Si se cobraran los servicios de asistencia social autorizados por el Ejecutivo o Legislativo federal, al precio aplicado para fincar un capital constitutivo, se le daría solvencia al Seguro de EyM que tanto lo requiere.



**E34.** La recontractación de la nómina de confianza para otorgar un contrato colectivo menos lesivo para el IMSS y que incentive la productividad, representa un costo político que quizá no quiera tomar el Ejecutivo ni el Legislativo Federal, pero considerándola permitiría obtener resultados superavitarios y cuidar el futuro de las reservas financieras y actuariales.

**E38.** La recontractación de la nómina sindicalizada para otorgar un contrato colectivo menos lesivo para el IMSS y que incentive la productividad, sería una medida que al igual que la estrategia 34, representa un costo político que si se tomara la decisión gubernamental federal para ejecutarla y el consenso de la mayoría del SNTSS, daría recuperación financiera a unos y garantía de tener las pensiones seguras a otros.

**E39.** La contratación de recién egresados inyectaría nuevos bríos al Instituto, cubriría la demanda de nuevo personal médico y del personal que no aceptara la recontractación con las nuevas condiciones de trabajo. Estos resultados son factibles porque trabajar en el IMSS es un anhelo de muchos egresados del área de la salud, realidad que se aprovecharía para la introducción del nuevo contrato colectivo, generándosele ahorros muy importantes a esta institución.

**E40.** Esta estrategia forma parte de la estrategia número 6 y 12 y tiene importancia porque las aportaciones de seguridad social son la contraprestación pagada por los seguros del régimen obligatorio otorgados por el IMSS y deberían ser prestados con calidad comparable a los seguros de gastos médicos contratados con empresas privadas. La diferencia entre contratar un seguro con la iniciativa privada es que podemos exigir un buen servicio y nos tendrían que atender; de lo contrario lo cancelaríamos. Esto no pasa con las aportaciones al IMSS que tienen el carácter obligatorio y por cualquier incumplimiento se aplican fuertes sanciones a los patrones, aunque el servicio sea de mala calidad.

**E42.** El IMSS aún no cuenta con un plan promotor de la profesionalización y desarrollo de su personal operativo, esto genera distracción de recursos por capacitaciones aisladas sin un fin de fortalecimiento de grupos, gastos adicionales por inexperiencia o ignorancia y retraso de la oportunidad de crecimiento del servicio. En algunos puestos puede haber personal subempleado y en otros sobresaturado. Ambas situaciones ocasionan nómina improductiva.



## 6.2.4 De la Dirección de Finanzas

Tabla 60 MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE FINANZAS. Construcción propia.

PREMISAS		DEBILIDADES					FORTALEZAS			
	NÚM.	10	11	12	6	7	8			
AMENAZAS	5	E16 E26	E12 E16	E12	E12	E12	E12 E16 E43	E12		
	6	E14 E16	E12 E16	E12 E14	E12	E12 E14 E16 E43	E12			
	7	E6 E14 E16 E17	E12 E16	E12 E14	E12	E12 E14 E16 E17 E40	E12			
OPORTUNIDADES	8	E14 E15 E16 E17	E12 E16	E12 E14 E15	E12	E12 E14 E15 E16 E17	E12 E34 E38 E44			
	9	E18				E18				
	10									

**E6.** Las aportaciones de seguridad social son para efectos fiscales consideradas contribuciones; pero a diferencia de las demás, esta tiene una aplicación específica que es proporcionar a los trabajadores asegurados las prestaciones en especie y en dinero propias del régimen obligatorio. Actualmente las carencias de atención médica digna y los errores de información o retrasos para el pago de pensiones, desaniman la contribución, sobre todo si los patrones pasan por crisis económicas. Al mejorar la calidad habría más cotizantes, menos casos de aplicación de las facultades de comprobación de la autoridad, menos juicios fiscales y menos pasivos contingentes; se incrementaría la eficiencia en la aplicación de los recursos y habría una transparencia mucho más clara de la aplicación, porque no sería sólo en papeles, sino que la podrían constatar los derechohabientes objetiva e inmediatamente.

**E12.** El IMSS es una institución que por varios ejercicios fiscales ha presentado déficits financieros y recurre a su rescate el Congreso de la Unión, realizando para ello: aportaciones adicionales, aprobaciones de cubrir los seguros deficitarios con aquellos que tuvieron superávits; o bien, la autorización de utilizar las reservas financieras y actuariales sin un procedimiento garantizado de recuperación. Es decir, el IMSS después de analizar la información investigada en este trabajo, es una empresa que no parece tener necesidad de



ser productiva ni de economizar, porque sus malos resultados recaudatorios y presupuestarios no se sancionan.

Al independizar al IMSS patrimonialmente y presupuestalmente, tendría que estar dirigida por una equipo comprometido, capaz profesionalmente y responsable que haría mover a todos los niveles subsecuentes para lograr los objetivos propuestos y con la eficiencia máxima, evitándose también con esta estrategia: los rescates que utilizan recursos de otras contribuciones federales; el recurrir a facilidades administrativas para mejorar la recaudación; o bien el arriesgar las reservas financieras de cada seguro.

**E14.** Aunque el IMSS, como organismo público descentralizado, está obligado a cumplir con el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, elaborar presupuestos, y planes de acción para cumplir los objetivos fijados. En la realidad estos objetivos no cuentan con indicadores de desempeño o no son los adecuados; los resultados son obtenidos con una extrema lentitud y todo porque no se planea para cumplir con la demanda de servicio sino tan solo para cumplir con el presupuesto asignado.

La planeación es reactiva no proactiva y se intenta aplicar la planeación estratégica pero como el período es anual no se alcanzan a cumplir las expectativas de calidad internacional ni la demandada por los asegurados. La estrategia de contratar a un equipo STAF permitiría atender el exhorto del Presidente de la República y de las Cámaras de que se analice el problema y se proponga una solución definitiva a la crisis financiera del IMSS. El equipo STAF vería a la organización con ojos externos debidamente capacitados, detectando las deficiencias y proponiendo los cambios urgentes que sean necesarios.

**E15.** La programación anual y con control tardío, es dañina para organismos descentralizados con tanto peso como el IMSS. No se diga en ejercicios cuando hay cambios en los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

Urge fortalecer al Instituto con una organización que planea a largo plazo que quede fuera de conceptos políticos que la hacen retroceder en su desarrollo y que sea dotada de directivos honestos y bien preparados en alta dirección, que no fueran movidos discrecionalmente, permitiéndoles sentir el compromiso de quererla, estudiarla, protegerla y fortalecerla con nuevas estrategias, que incluso podríamos copiar de países europeos que están teniendo éxito.

**E16.** El Seguro Social es una bandera política para el gobierno federal, juega con la emoción de los asegurados y manipula el presupuesto asignado a la



seguridad social porque cuando hubo años de superávits, aún en los seguros de EyM, GyPS, no destinó recursos para la creación de las reservas financieras ni lo suficiente para el crecimiento de la infraestructura física; entonces, si no aportó al IMSS destinó los recursos a otros fines, esperando que hayan sido públicos por lo menos.

Ahora le tocaría resarcir ese daño y no manejar que las COP"S son insuficientes y pretender sustentar las deficiencias presupuestarias persiguiendo a los patrones cuando por sí solo los pesos aportados no pueden producir más, requieren invertirse sabiamente, cosa que no se ha visto en los casi 70 años de vida del IMSS.

Un servicio público debería proporcionarse con recursos públicos; sin embargo el servicio de la seguridad social tiene recursos propios e identificados con cada asegurado, recursos que con mayor razón deberían ser administrados como cualquier aseguradora privada lo hace, que logran ser autosuficientes cumpliendo todas las obligaciones contraídas con sus asegurados y aún más, les queda remanente para sus dueños.

**E17.** Exigirle a los órganos superiores hacer más con menos y optimizar los recursos recaudados de los tres sectores obrero-patrón-gobierno. La administración del IMSS debe llevarse a cabo ejecutando el proceso administrativo de manera continua y como lo necesite la entidad, no como lo marquen las disposiciones legales, ya que las leyes no administran los que administran son las personas que están día a día tratando de cumplir la misión del Instituto. La optimización traerá eficiencia financiera tan necesaria en esta institución.

**E18.** La Planeación es la parte primordial del proceso administrativo; entonces si se cuenta con personal capacitado en saber plantear las metas y objetivos adecuados para el IMSS, debería buscarse mantenerlos dentro de la organización con estímulos a su buen desempeño y productividad. Estos estímulos al contenerse en la ley o reglamento o bien entrar en el presupuesto de egresos, garantizaría que fueran otorgados a quienes hayan demostrado la valía de su trabajo.

**E26.** La información financiera publicada en las páginas del SAT o del IMSS no es completamente transparente en cuanto a si se da el correcto cumplimiento de los pagos que el gobierno federal realiza al IMSS para que administre los programas asistenciales como el programa de OPORTUNIDADES.



Tanto el SAT como el IMSS muestran una dureza contra los pequeños y medianos contribuyentes morosos u omisos y en el transcurso de esta investigación se ha constatado que se tiene extremadamente consideración a las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal cuando son ellos los que deben millones al erario público.

Con esta estrategia de cobrar los servicios que solicita el Gobierno, de acuerdo a la tarifa aplicable a los capitales constitutivos, se daría trato igual a todos los asegurados respetándose la garantía de igualdad que marca el artículo 16 constitucional. Al recuperarse con estos precios, los servicios prestados a la asistencia social, se incrementarían los recursos en el seguro de EyM y dejaría de ser deficitario.

**E34.** La nómina de personal activo y pensionado representó en el 2011 un 84% de los ingresos totales del IMSS (PEF 2011). Es un costo asfixiante que requiere estudiarse (aplicando los conocimientos en planeación fiscal) para disminuirla, y sería la medida que una entidad privada, en busca de utilidades, aplicaría de manera inmediata. En la administración pública parece que se acepta porque aunque varias organizaciones tanto internas al IMSS como autoridades externas la señalan, solo se exhorta al Instituto a la propia búsqueda de soluciones definitivas sin fijar plazos.

El IMSS tiene el respaldo del Congreso de la Unión presupuestariamente; entonces podría programarse que en lugar de aplicar recursos de otras contribuciones para estar rescatando déficits actuales, se cuidara no tenerlos en un futuro al recontractar con prestaciones menores al personal de confianza que se encuentra en nómina. La nómina disminuiría considerablemente y habría recursos para invertir en más personal médico o capacitar al existente; medicamentos de mejor nivel; clínicas y hospitales, atendiendo cada vez más la demanda de un buen servicio.

**E38.** Esta estrategia es complementaria a la número 34, en la que quizás requeriría de varios intentos para lograr el consenso con el SNTSS o bien tomarse el costo político de extinguir el organismo descentralizado si no se acepta la renegociación de un nuevo contrato colectivo, estrategia que a la larga beneficiaría también a los mismos trabajadores del IMSS porque ya no estaría en riesgo su (hasta este momento excelente) fuente de trabajo.

**E40.** Con esta estrategia se contribuye a la mejora de la calidad del servicio, atrayendo nuevos asegurados con el consecuente incremento de COP's y consiguiendo minimizar o hasta desaparecer los déficits financieros del IMSS.



**E43.** El mantener una evaluación y planeación permanente en la Institución, representa la aplicación de los principios de la planeación estratégica que coadyuvarían al cumplimiento de los objetivos de manera más oportuna y se lograría poco a poco, la eficacia y eficiencia, cualidades tan necesarias en esta entidad pública. Llevándose a cabo esta estrategia permitiría también, que la número 12 generara buenos resultados.

**E44.** El ajuste presupuestario de contracción del gasto, es una actitud frente a la insuficiencia de ingresos para cubrir los egresos que está legalmente establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria; pero como lo demuestran los informes de auditoría practicadas por la ASF, las diferentes irregularidades (auditoría a la cuenta pública de 2009) indican que no se aplica en todas las actividades.

El control de tal medida es lamentablemente pobre porque la legislación vigente no ayuda a que se detecten estos problemas oportunamente y si se determinan sanciones hay muy poca probabilidad de que sean realmente aplicadas a los funcionarios públicos. Primero porque las sanciones deberán ser impuestas por la misma autoridad administrativa del IMSS y segundo porque dependerá de si la impugnación hecha por el empleado es ganada o no, ya que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la misma normatividad de la LSS no soportan jurídicamente a un 100%, dichas sanciones.

Resultando entonces que, cuando la ASF presenta su informe de la revisión de control, ya el Congreso ha autorizado el endeudamiento o ha programado aportaciones adicionales a la seguridad social; ambas soluciones con resultados negativos para la recaudación federal.



## 6.2.5 De la Dirección de Incorporación y Recaudación

Tabla 61 **MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE INCORPORACIÓN Y RECAUDACIÓN.**  
Construcción propia.

PREMISAS	DEBILIDADES												FORTALEZAS				
	NÚ M.	13	14	15	16	17	18	19	9	10	11	12					
AMENAZAS	8			E19	E6 E20		E19- E21	E6	E 1 9		E19	E19					
	9	E20 E29 E30 E31	E20 E29 E30 E31	E29	E20	E20 E21 E24	E20 E21	E2 0		E20 E29	E20	E20 E22	E21				
	10			E19				E1 2 9	E 1 - 9		E19 - E21	E19	E19				
	11	E20	E20	E19 E20	E20	E20 E21 E24	E19 E20	E2 0 9	E 1 9	E20	E19 E20	E19 E20	E20	E21			
	12			E21 E22		E21	E21	E1 2			E21	E21	E22				
OPORTUNIDADES	11	E20 E29	E20 E29	E20 E29	E20	E20	E20	E2 0		E20 E29	E20	E20					

**E6.** Como se citó en este trabajo de investigación, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados reconoce que la misma política social que tienen el país en este momento, está llevando a problemas financieros más serios al IMSS, ya que privilegia programas asistenciales como el Seguro Popular, el cual fomenta cada vez más la rotación de empleos y el trabajo informal. Una estrategia de elevar el número de cotizantes sería la de elevar la calidad del servicio; otra y de mucha importancia consistiría en dar seguridad jurídica en la LSS, en la aplicación de capitales constitutivos por recaídas, estipulando un plazo máximo cierto después del cual ya no se tenga responsabilidad patronal. El trabajador al reconocer que ya está recibiendo mejor atención, demandaría al patrón el pago de sus COP's para que pueda recibir la atención en especie y en dinero.

**E12.** La adecuada administración de los recursos financieros evitaría que se siguiera utilizando los vicios de conceder facilidades administrativas para cubrir errores, abusos y negligencia del personal de cobranza o la ignorancia del personal que determina los créditos fiscales; así también la ignorancia o





descuidos de quien lleva los procesos contenciosos por créditos fiscales impugnados por los patrones.

**E19.** En varios momentos de la vida del IMSS, han existido patrones incumplidos y como el proceso de cobranza suele ser tardado para el Instituto y represivo para el patrón, se ocasionan mayores daños a la economía de una fuente de trabajo. Si el Seguro Social se fortalece y presta un servicio de calidad provocará el deseo del trabajador de estar inscrito y en cuanto al patrón, éste vería más atractivo pagar las COP's para la protección de sus trabajadores ante un riesgo de trabajo y enfermedades y buscaría no retrasarse.

Reglamentando incentivos para los patrones cumplidos, el incremento de patrones inscritos y pagos oportunos se daría sin necesidad de tener que mandar las fuerzas de fiscalización a obligarlos y evitaría también, que le soliciten el otorgamiento de privilegios como la condonación y cancelación, procedimientos que en la LSS, Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos Federal, no quedan transparentes.

**E20.** De los juicios fiscales en los que se demanda al IMSS se pierden el 46%, requiriéndose para evitar estos riesgos, una mayor capacitación en la determinación de los créditos fiscales. Esta capacitación podría ser otorgada por personal del SAT, institución que cada año ha venido reforzándose en este campo y con la cual el IMSS tiene firmado convenio de colaboración en materia fiscal.

El Instituto intenta fortalecer los procesos de afiliación y recaudación como se demuestra en los informes de los ejercicios 2009, 2010 y 2011; sin embargo si estas soluciones se hubieran analizado por lo menos desde la reforma de 1995 a la LSS, y se exigiera el cumplimiento a todos los niveles de la administración, otra cosa sería.

En conclusión los refuerzos aún no son determinantes para un incremento sustancial en la Afiliación y respecto a la cobranza, queda la duda de la eficacia de la misma porque los indicadores muestran un 98% de oportunidad en el cobro, y la cartera vencida de 23547 millones dividida entre el total de COP's ingresadas 171718 millones da un 20% de morosidad no el 2% reportado en la Cuenta Pública 2009 (Estados Financieros 2010 en Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2011).



**E21.** Se requiere fijar objetivos realistas del incremento de recaudación de COP's, considerando para ello los factores externos e internos al IMSS.

Factores externos: uno de ellos es el fomento de inversiones nuevas en el país que sean fuentes formales de empleo y la aplicación de estrategias fiscales por parte de contadores, abogados y otros asesores financieros que invitan a realizar prácticas como el outsourcing, fraudulentas a los ojos del IMSS.

Factores internos como la falta de adecuada coordinación en todos los niveles de la organización para implementar visitas domiciliarias y lograr la afiliación de patrones y trabajadores omisos; dificultades de interpretación en la determinación del SBC; la fiscalización con determinación de créditos fiscales que respeten las garantías individuales y se apeguen a la LSS y sus reglamentos evitando así mayor número de juicios fiscales; la implementación de facilidades administrativas como la condonación de recargos y multas, que no logran buenos resultados en la recuperación de créditos fiscales y sí perjudican la cultura del pago oportuno que tienen los patrones cumplidos.

**E22.** Dar transparencia de cuántos créditos, de qué tipo son, quienes son los deudores y que antigüedad tienen, ayudaría para ejercer mayor presión por parte del Sistema de Contraloría Social (IFAI) y la misma sociedad.

**E24.** La capacitación al personal de las Direcciones de Finanzas e Incorporación y Recaudación en todos sus niveles de la organización, es indispensable; así también realizar la promoción de los cambios legales para la correcta aplicación de sanciones por irresponsabilidades de los funcionarios públicos. Con estas dos medidas de control se evitarían costos operativos de los juicios y la contingencia de los pasivos respectivos.

**E29.** Al capacitarse la Dirección Jurídica, la asesoría impartida a la DIR, sería garantía de una mejor determinación de los créditos fiscales, quedándole a la DJ dar un correcto seguimiento de tiempos, en las etapas de dichos juicios.

En cuanto a los juicios fiscales en que el IMSS es actor, los adeudos por retenciones de ISR son prácticas al parecer dolosas, por no haberlas enterado en tiempo y forma y pretenden ahora defenderlas mediante juicios fiscales contra el SAT, alegando que el IMSS no es sujeto de ISR (art. 254 LSS 1995). Efectivamente no lo es, pero sí es sujeto obligado a retenerlo a sus propios trabajadores. (art. 110 fracción I de LISR y 154 del RISR).

Al respecto como el IMSS forma parte de la administración pública, el SAT llega a convenir otorgando privilegios para el pago de los créditos fiscales,



mientras que a otro patrón por mínimas cantidades adeudadas pueden hasta llevarlo a prisión. Una completa desigualdad contributiva propiciada por el mismo Poder Ejecutivo. ¿Cómo entonces se va a sanear la hacienda pública? y ¿Cómo se exigirá la eficiencia en la actividad financiera del IMSS?

**E30.** Un mayor control de los juicios laborales y fiscales desde las delegaciones y subdelegaciones, evitaría sobrecarga a la Dirección Jurídica central y apoyaría a lograr un incremento de casos ganados por el IMSS, minimizando los pasivos contingentes tan cuantiosos que al 31 de diciembre de 2010, tenía esta institución.

**E31.** Para sancionar a los funcionarios y empleados del IMSS se requeriría adicionar el catálogo de irresponsabilidades y sanciones específicas, dentro del cuerpo de la LSS. La auditoría Superior de la Federación sugiere para mayor efectividad, que las sanciones fueran impuestas por los tribunales administrativos y no por la simple autoridad administrativa, en este caso el IMSS.



## 6.2.6 Del Personal Directivo y Operativo

Tabla 62 MATRIZ FODA DEL PERSONAL DIRECTIVO Y OPERATIVO. Construcción propia.

PREMISAS		DEBILIDADES									FORTALEZAS		
	NÚM.	27	29	30	31	32	33	34	35	15	16	17	
AMENAZAS	16	E1 2	E12 E36	E12 E36	E36 E37	E37	E3 7	E1 2	E3 7 E4 2	E37 E42			
		E1 2	E12	E12	E37	E37 E42	E3 7	E1 2	E3 7 E4 2	E37 E42			
OPORTUNIDADES	12				E18								
	13				E18					E3 5	E3 5		
	14							E3 9					
	15										E7	E1	

**E1.** La selección del doctor como derecho del asegurado ha dado buen resultado en la seguridad social europea. En México se podría implementar con la finalidad de impulsar la capacitación y estudio del personal médico y de mejorar la atención a los derechohabientes.

**E7.** Para el otorgamiento de estímulos al personal médico requiere del establecimiento de: 1) parámetros objetivos de satisfacción y 2) límites para que sean lógicas las demandas de los derechohabientes. Con esta estrategia sólo se otorgarían los estímulos a quien trabaje y lo haga satisfactoriamente según los parámetros y dentro de los límites señalados.

**E12.** Si se otorga la autonomía completa al IMSS, iría conformando el equipo de directivos, los capacitaría y fortalecería para mantenerlos por largo tiempo y lograr más rápidamente, la estabilidad financiera que garantice en el presente y en el futuro, el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los asegurados y beneficiarios.

**E18.** Es indispensable que la Dirección General promueva las condiciones para que el personal dedicado a la planeación estratégica permanezca por largo tiempo en la institución.



Todo ser humano requerimos de un estímulo si estamos haciendo algo bien, y al obtenerlo nos hace sentir satisfechos y buscar mantener esa relación. La capacitación y la posibilidad de hacer carrera dentro de la empresa son formas de estimularlo; otra forma sería el otorgarle un incentivo económico.

**E35.** Si en el proceso de recontractación del personal de confianza, alguno de ellos no aceptara las nuevas condiciones, se podría promover a personal sindicalizado aprovechando su experiencia y su deseo de superación, a puestos de confianza fortaleciendo la administración del Instituto.

**E36.** Al ya no designarse al director general del IMSS por el Presidente de la República, le daría transparencia a su actuación y podría tener mayor permanencia en la organización. Esta permanencia es indispensable porque en la planeación estratégica el Director General es el personal que promueve el cambio, elabora el plan de negocio y el que lo pueda designar la Asamblea General, permitiría alcanzar más pronto la calidad en el servicio y el equilibrio financiero.

**E37.** Los sistemas de profesionalización para el personal del IMSS no están aún establecidos. Es urgente la capacitación del personal directivo para que se coordine con eficiencia el proceso de planeación para el logro de los objetivos y el control de los resultados obtenidos.

**E39.** El contratar personal recién egresado permitiría recuperar al personal que no aceptó la recontractación y ampliaría la probabilidad de una mayor adaptación a las exigencias de la nueva administración del IMSS. También se evitarían los vicios de improductividad laboral como ausentismo y no aceptación de nuevas funciones, que le son muy costosos a la institución.

**E42.** La capacitación y preparación del personal sindicalizado bajo un plan de profesionalización redundará en un mejor desempeño y alcance de los objetivos de la Institución, facilitándole también al personal directivo su trabajo de impulso y orden.



## 6.2.7 De la Dirección Jurídica

Tabla 63 MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA. Construcción propia.

PREMISAS	DEBILIDADES				FORTALEZAS
	NÚM.	22	23	24	13
AMENAZAS	13	E12 E29	E12	E29	E12
	14	E12	E12		E12
	15	E12	E12		E12

**E12.** El sistema de control mediante la auditoría a la Cuenta Pública, sí es llevado a cabo en los plazos legales; sin embargo el seguimiento a las observaciones es muy lento y resulta bajo estas condiciones, perjudicial para la administración.

El utilizar la experiencia de instituciones como el CONEVAL ayuda; pero se considera ( una vez estudiado la información obtenida en este trabajo de investigación) que es más urgente la revisión de la norma jurídica reguladora de los siguientes aspectos; de la determinación de los capitales constitutivos a los patrones; de las condonaciones generales de recargos, multas y aún de COP's; del seguimiento al proceso judicial laboral y fiscal para lograr un mayor número de casos ganados; y lo más importante en estos momentos (septiembre 2011) de cómo resolver cuándo se presenta un déficit de operación en la institución. Todas estas necesidades se considera que se alcanzarían más rápidamente cuando al IMSS se le dejé realmente solo, en materia de administración financiera.

**E29.** En los casos de vicios en la recaudación analizados en este trabajo de investigación, la Dirección Jurídica tiene mucha responsabilidad al ser la parte de la organización que asesora o revisa las actividades presupuestarias y recaudatorias del Instituto. Ante esta situación, se detectan fallas que requieren ser subsanadas con personal más capacitado y que actúe prontamente para evitar más irregularidades jurídicas en la implementación de programas de condonación; en el proceso de determinación de los COP's y de capitales constitutivos; en la atención de los juicios laborales y fiscales; y en el seguimiento de las observaciones de la auditoría a la Cuenta Pública.



## 6.2.8 De la Evaluación y Control

Tabla 64 MATRIZ FODA DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y CONTROL. Construcción propia

PREMISAS		DEBILIDADES						FORTALEZAS					
	NÚM.	36	37	38	39	40	18	19	20				
OPORTUNIDADES	16	E12 E13		E12		E12 E13							
	17	E12		E12		E12 E13		E32					
	18	E45 E46 E49	E45	E47	E46	E45 E46	E49	E49	E45 E46	E47			
	19	E45 E46	E45		E46	E45 E46	E46		E45 E46				
	20	E45 E46	E45	E47	E46	E32 E45	E46	E32	E45 E46	E48			
					E48		E46	E48					

**E12.** El IMSS está pasando por una crisis financiera preocupante, ante ello el Presidente de la República y algunas facciones del Congreso de la Unión, le están pidiendo al Director General que planteé una solución definitiva porque ya le fue aceptada la reforma a la LSS en 1995 (vigente desde julio de 1997) y aún no ha sido suficiente.

El mismo IMSS determina sus políticas, planes y presupuestos y estos no han sido los más idóneos. Requiere entonces un replanteamiento de toda la administración para hacer responsable de su propio desarrollo, a la Dirección que ya va a tener mayor autonomía, y que exista el interés de implementar medidas estrictas de control interno que permitan la obtención de información correcta y oportuna; así como la protección del patrimonio institucional actual y el que se vaya adquiriendo.

Además de lo anterior, la información correcta y oportuna proporcionaría elementos valiosos al análisis del entorno realizado periódicamente para que la Dirección General adecue las estrategias conforme a las nuevas condiciones y necesidades del servicio.

**E13.** El desincorporar los programas asistenciales sería una estrategia de reducción de actividades y permitiría transparentar los recursos de los programas asistenciales e identificar plenamente los ingresos y egresos de cada tipo de servicio obligado a prestar a los asegurados y beneficiarios.



**E32.** La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no ha sido suficiente para poder sancionar a los trabajadores de la Administración Pública, principalmente porque las infracciones y sanciones no están dentro del cuerpo de la ley. Ante la necesidad de fortalecer la evaluación y control de las operaciones del IMSS, se requiere también fortalecer la contabilidad y así sea generada la información correcta que al ser pública, permita a la sociedad ejercer la Contraloría Social y los actos de negligencia, maltrato o ignorancia sean denunciados y no queden impunes.

**E45.** Se cumple con la presentación de los informes financieros; sin embargo, no ha habido consistencia en la preparación de la información contable. Al armonizar la contabilidad bajo la Ley de contabilidad gubernamental permitiría mejorar la interpretación de los resultados obtenidos, agilizar la auditoría a la cuenta pública porque se cuenta con la información pertinente y facilitar la transparencia que se necesita en el Sistema de Contraloría Social.

Se requiere colaboración del Sistema de contraloría social para apoyar a la ASF y le sea autorizado realizar más número de revisiones, que las revisiones puedan realizarse desde antes de concluir el ejercicio fiscal y que la aplicación de sanciones a los servidores públicos sea por los Tribunales administrativos no por la propia autoridad del IMSS.

**E46.** Para el otorgamiento de las prestaciones tanto en especie como en dinero, el IMSS requiere de orden en todos los niveles de la organización. La ASF se queja del IMSS de que la información y control de las adquisiciones de bienes o la construcción de obra pública carece de control interno estricto y ocasionan mayores costos para el Instituto.

El mecanismo administrativo que daría orden a las actividades, es el control interno que se conforma de los formatos, procedimientos, lineamientos, reglamentos, etc. que se requieren para que las actividades se realicen con uniformidad, se tenga la confianza en ellas y se considere protegido el patrimonio de la institución. El control interno bien establecido sería entonces, la garantía para el auditor interno o externo de que las operaciones registradas en contabilidad son ciertas, son todas las realizadas y se cuantificaron correctamente.

**E47.** Si se debe transparentar las operaciones realizadas por el IMSS por ordenamiento legal, la información proporcionada por el Instituto en su página electrónica debería presentarse analíticamente, principalmente la información de los patrones que adeudan los créditos fiscales y los montos que integran la





cartera vencida; el nombre de los demandantes en los juicios laborales y fiscales y sus montos; incorporar en el presupuesto de gasto fiscal preparado anualmente por la SHCP, los efectos que causarán en la recaudación los programas de condonación de recargos y multas de forma masiva, como el otorgado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2011 ; detallar en los informes trimestrales cuáles fueron los ingresos adicionales que se obtuvieron y en que se aplicaron, ya que en esta investigación no se pudo identificar el monto recuperado mediante el Programa de Condonación de recargos y multas 2011 y de qué manera fue aplicado.

**E48.** La sociedad requiere saber que los recursos recaudados por el fisco han sido aplicados eficientemente al gasto público. En el caso de la seguridad social, también es necesario saber que los recursos aportados son suficientemente resguardados para cubrir los seguros que fueron contratados por los trabajadores asegurados. Mientras la contabilidad registrada no sea uniforme en todos los niveles de la organización del IMSS, no habrá la confianza en los informes financieros y serán objeto del mero cumplimiento de eficacia no de eficiencia impidiendo el trabajo de la Contraloría Social. ¿Acaso se mantengan estos problemas en la información, con el propósito de ocultar sus irregularidades a los asegurados? El efecto de la incertidumbre desmoraliza a los contribuyentes y retrasará la recuperación financiera del IMSS.

**E49.** Las causas de que se pierdan juicios laborales o fiscales son varias; sin embargo, una de las principales es la falta de seguimiento o el seguimiento incorrecto dado por las Delegaciones y para corregir la deficiencia han sido abstraídos por la Dirección Jurídica a nivel nacional.

Por lo anterior es necesario que exista una coordinación estricta de los juicios por créditos fiscales o laborales pretendiéndose con esta estrategia, no seguir perdiendo los casos por motivos internos de negligencia o ignorancia; y sancionar a los empleados o funcionarios que no prevean los problemas en estas materias.

Si se es eficiente en esta actividad, se ahorraría el pago o el incremento de pasivos contingentes y se fortalecerían las finanzas del Instituto.

Es también indispensable realizar una permanente supervisión en todos los niveles de la organización para que se cumplan los objetivos de la institución y no sólo realizarlas en los momentos de crisis financieras internas. La periodicidad de la supervisión permitirá corroborar si el presupuesto se aplica con la eficiencia exigida a la administración pública por la Ley de Planeación, se



harían las correcciones pertinentes y se impondrían las sanciones necesarias sin esperar a que se entreguen los resultados de la ASF obtenidos de la revisión de la Cuenta Pública.



## CONCLUSIONES

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue creado para atender la política pública de prestar servicios de salud y de seguridad social a trabajadores afiliados y sus beneficiarios. Posteriormente a solicitud del Gobierno Federal, comenzó a apoyar en la asistencia social de otros grupos sociales más desprotegidos en nuestro país.

La responsabilidad de la seguridad social como derecho humano, la comparte con las demás instituciones del sector salud, federales, estatales y municipales, sin lograr a la fecha la universalidad.

Es un organismo descentralizado de servicio, no sectorizado, y está regulado por la Ley del Seguro Social y sus propios reglamentos; sin embargo como forma parte de la Administración Pública también tiene que atender sus leyes y reglamentos principalmente las referentes a los presupuestos de ingresos y egresos y el control de los recursos públicos.

Para atender el seguro social lo hace mediante los cinco seguros básicos del Régimen Obligatorio, el Sistema de Salud para la Familia y los seguros adicionales.

Percibe los ingresos de aportaciones de seguridad social tripartitas patrón-trabajador-gobierno, los administra y distribuye para atender la demanda de prestaciones médicas y prestaciones en dinero de acuerdo a los seguros contratados.

Las dificultades financieras del IMSS no son nuevas, porque desde que se creó, los seguros de EyM y el de GyPS han presentado déficits y los seguros de RT e IVCM superavitarios, que representan las aportaciones patronales y de los trabajadores, y éstas últimas han sido las que han apuntalado dichos déficits.

La reforma a la LSS de 1995 vigente a partir del 1º de julio de 1997, pretendía blindar al IMSS para que las reservas financieras y actuariales constituidas



protegieran las necesidades futuras del servicio público, pero no ha sido así porque se siguen utilizando para cubrir los déficits si el Congreso de la Unión lo autoriza. Esto significa que la inadecuada administración que se presenta hoy, de las aportaciones de seguridad social y demás ingresos que percibe el Instituto es permitida y dejan el problema para generaciones futuras de la misma Administración Pública y de los derechohabientes. El Gobierno Federal cumple una política pública con ingresos de los patrones y trabajadores y debería aportar lo suficiente al servicio público como es su obligación, con otros impuestos federales y con mayor razón si cada año sabe lo que va a suceder con las reservas mal administradas.

Respecto a la actividad presupuestal del IMSS, encargada a la Dirección de Finanzas y Órganos Superiores, sí se cumple con la elaboración en tiempo y forma de los Presupuestos, faltando que los objetivos tengan resultados que se transformen en un mejor servicio para los derechohabientes principalmente porque están aportando cuotas que son contribuciones pero que a diferencia de otras, éstas sí tienen un fin específico.

La característica de fondo de los Presupuestos resultó la preocupante, porque mientras la SHCP tenga las atribuciones que la misma LSS (1995) le otorga para jugar con los montos aplicados a las reservas financieras y actuariales y las cuotas, aportaciones y contribuciones del Gobierno Federal, tendrá sujeto al IMSS financieramente; comprobándose con esto que la prestación del servicio público no atiende la demanda ni lo hace con calidad porque el presupuesto destinado no le alcanza y lo peor, que al final la mencionada autonomía de gestión y financiera como órgano fiscal autónomo del Instituto, no existe.

Ahora bien, cuando las reservas no son suficientes según las proyecciones financieras elaboradas por el Instituto, éste revisa y propone reformas a las primas de las COP"s y de los demás seguros pudiendo en lugar de ello, exigir en todos los niveles de la organización la eficiencia en el manejo de los



recursos (No se cumple con los principios de Política Fiscal Punto 3.1.1.8). Haciéndolo no repercutiría en una mayor carga para los patrones y demás sujetos obligados, e incentivaría las fuentes formales de empleo disminuyendo la amenaza del Sistema del Seguro Popular.

En cuanto a la actividad de la Dirección de Incorporación y Recaudación, es lenta y desorganizada, ya que aún existen salidas legales para eludir la afiliación de los trabajadores; otorga facilidades de condonación de multas y recargos sin los resultados esperados por el Instituto; no se tienen los suficientes elementos en auditoría a patrones para realizar visitas domiciliarias y los pocos resultados obtenidos de las que realizan, pueden ser perdidos en los juicios fiscales que promueven los patrones y demás sujetos obligados.

Ahora también, tienen serios problemas de conocimientos legales y fiscales; de registros contables de la cartera vencida que los hace ver sospechosos ante los ojos de los derechohabientes por la falta de transparencia; y además no existen sanciones inmediatas y efectivas para los funcionarios públicos que incurren en responsabilidad administrativa. La mala administración de la recaudación genera entonces, pérdidas de aportaciones de seguridad social por caducidad, prescripción, no aplicación de la responsabilidad solidaria oportuna, provocando que la aplicación de los recursos del Instituto dispuestos para realizar la recaudación, sean parcialmente improductivos.

Contribuye a la problemática, la Dirección Jurídica que tiene una responsabilidad enorme al ser la asesora legal para todas las demás Direcciones y unidades administrativas. El desconocimiento legal y fiscal se hizo evidente, o bien la falta de coordinación con los demás niveles de la organización y de capacitación constante y obligada; comentándose principalmente esto, por los deficientes resultados en el seguimiento de los Juicios administrativos, laborales y fiscales; así también por no atender con mayor oportunidad las observaciones y recomendaciones propuestas por la



Auditoría Superior de la Federación como resultado de las auditorías a la Cuenta Pública o al Desempeño u otras Específicas.

Afecta a la revisión de la Cuenta Pública, las limitantes de actuación que tiene la Auditoría Superior de la Federación, en cuanto a los plazos de entrega de la entidad pública hacia ellos, en cuanto a la fecha de inicio de los trabajos de revisión y en cuanto a que las sanciones determinadas las tiene que aplicar la misma autoridad administrativa, debiendo ser los Tribunales Administrativos. La propuesta hecha por la ASF al Congreso de la Unión de cambios en los procedimientos, le beneficiaría al Instituto para conseguir más rápido los cambios a su administración.

Otro factor que afecta a la administración es la falta de continuidad en el personal directivo, principalmente en el Director General, pues resulta la pieza fundamental para promover eficiencia y prudencia hacia arriba de la estructura organizacional, con los Órganos Superiores y hacia abajo con todos los demás niveles. Y mejor aún sería si la eficiencia promovida se diera con un enfoque más social que administrativo, al nombrarse Director General a un Médico al que le capacitaran en Alta Dirección.

El IMSS carece del Sistema de Profesionalización y Desarrollo y este sistema sí le ayudaría en la actualización de las funciones del personal directivo y operativo; en la generación de incentivos reales para la capacitación y en regular el crecimiento de ciertas profesiones indispensables para la operatividad. También les permitiría reforzar la planeación estratégica a la que va estar obligado el Instituto a partir del 2012, con la puesta en marcha en la Administración Pública de la Planeación por Resultados.

Tratándose de los efectos de la escasa o incompleta transparencia en la información proporcionada por el IMSS, se identificó que le estorba a una buena



recaudación, porque percibe contribuciones y los contribuyentes requieren saber que se hace con lo aportado. Si supieran en que se aplica y además lo percibieran en el cambio en la prestación del servicio de salud y seguridad social, motivaría a los mismos trabajadores para exigir a los patrones su afiliación al Instituto.

El proceso de este trabajo de investigación, manifestó que el IMSS requiere un cambio urgente en el planteamiento de objetivos, en el control de la operación del servicio público y de la inversión de los recursos financieros. Este cambio no es solo al corto plazo sino que requiere una visión a largo plazo.

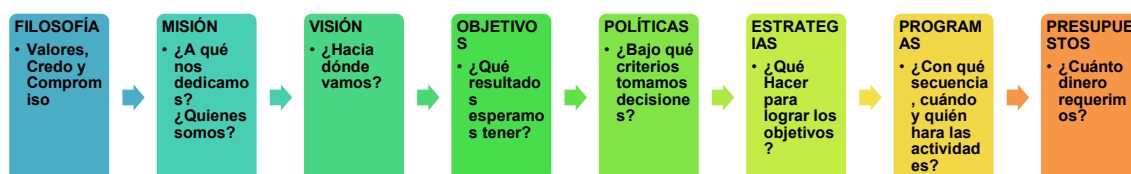
La Planeación Estratégica implementada en empresas públicas de varios países en vías de Desarrollo, ha dado buenos resultados porque el principal propósito es ver hacia futuro. La falta de ella según lo afirmó José Enrique Bailleres Heguera citado por (GÓMEZ, 2011), implica que se tengan que pagar grandes cosas al no haber un plan eficiente en la aplicación de políticas públicas. Aplicarla entonces, le permitiría al IMSS aprovechar sus fortalezas y oportunidades con que cuenta, disminuyendo también sus debilidades y amenazas.

En el cuerpo del Capítulo VII se aplicó con base en la información obtenida de esta investigación, la técnica general del Análisis del Entorno que determina las premisas FODA permitiendo identificar el estado en que se encuentra la administración del IMSS y las propuestas de Estrategias de Consolidación.

Existen otros tipos de estrategias como las de crecimiento o integración; sin embargo las que se consideraron apropiadas son las de consolidación porque la situación del Instituto requiere soluciones inmediatas. Si esta propuesta es útil, al Instituto le correspondería revisar y complementar las partes del Plan Estratégico, que son las mostradas en la Ilustración 14:



Ilustración 14 ETAPAS-PREGUNTAS A LAS QUE RESPONDE EL PLAN ESTRATÉGICO (MUNCH GALINDO, 2008)



Las estrategias propuestas de mayor peso corresponden a los números 6, 12, 26, 34 y 38 (Del punto 6.2.1). De estas estrategias sólo la 6 y la 14 pueden llevarse a cabo con la estructura legal y orgánica actual del IMSS. Las demás representarían cambios tendientes a manejar al Instituto como una empresa privada considerando que en este tipo de empresas se busca con mayor énfasis, la aplicación eficiente de los recursos. Si las aplicaran representarían un costo político para el Congreso de la Unión que quizás no lo quiera tomar.

6. Como política social de suma urgencia sería elevar la calidad del servicio público: en higiene; instalaciones y equipos suficientes y modernos; personal médico capacitado; recorte de los tiempos de espera para ser atendido por el médico o intervenido quirúrgicamente, entre otros cambios.

12. Otorgarle al IMSS la autonomía completa organizacional y financiera, con aportación presupuestaria anual y el control estricto del cumplimiento de los objetivos nacionales y de la aplicación de los recursos. De esta manera el Instituto procuraría la economía y eficiencia de manera urgente y permanente, al no haber más recursos de donde tomar en caso de llegar a obtener resultados deficitarios.

14. Contratar a la empresa o equipo STAF para el fortalecimiento de la planeación estratégica en todos los niveles de la organización. Pagarle en dos formas complementarias, una parte fija por la implementación inicial y un porcentaje de los ahorros obtenidos en períodos previamente acordados. Una vez funcionando el sistema, solicitarle la capacitación del personal administrativo del Instituto, el que vaya a darle continuidad.

26. Si no hubiera la independencia de los servicios asistenciales, entonces cobrarle al Congreso de la Unión, los servicios prestados en estos programas con base en las tarifas que se aplican a los patrones para determinarles capitales constitutivos. El remanente del gasto efectivamente erogado y el





recuperado, permitiría refinanciar al seguro de EyM y sería lo justo para que el Instituto reponga el desgaste de la infraestructura utilizada y que fue pagada con COP"s.

34. Negociar la reestructura de la nómina de confianza y acordar primeramente con los 3 poderes de la federación que se defenderá ante todo el interés público de esta decisión: Retiro voluntario sin liquidación y recontractación con condiciones laborales otorgadas por productividad y buen desempeño.

38. Negociar la reestructura de la nómina sindicalizada y acordar primeramente con los 3 poderes de la federación que se defenderá ante todo el interés público de esta decisión: Retiro voluntario con liquidación y recontractación de trabajadores sindicalizados con condiciones laborales otorgadas por productividad y buen desempeño

#### Reflexiones personales:

Reconozco que los servicios de salud y seguridad pública deben estar como servicios públicos si se pretende alcanzar la universalidad. Nada más que se requiere de un servicio público eficiente en la aplicación de los recursos, principalmente hablando del IMSS, por tratarse de una institución aseguradora que por su propio giro tendría que ser autosuficiente.

Porque digo lo anterior, porque una empresa que procura mantener un equilibrio financiero tratará de mantener su nómina en un 25 a 30% de sus ingresos y el Instituto paga un 36.04%.; respecto a las Pensiones y Jubilaciones éstas deberían ser cubiertas con los fondos de las reservas que año con año se tendrían que acumular, y no cubrirlas con el ingreso del mismo ejercicio fiscal; y finalmente el aspecto más crítico en mi opinión, es la casi nula inversión de equipo e instrumental médico así como en Obra Pública, ya que en estos rubros el Instituto tiene demasiadas carencias como se reporta en la Auditoría al Desempeño de la Cuenta Pública 2009 del IMSS.

Hablando del desarrollo del servicio público, la intervención del Poder Ejecutivo a través de la SHCP, lo hace caer en un círculo vicioso: el IMSS fue creado por decreto del Ejecutivo, lo supervisa y autoriza presupuestalmente y vigila los



resultados de la Cuenta Pública. Si el Instituto pasa por serios problemas financieros que ponen en riesgo los recursos aportados tripartitamente y si estos no son recientes, la misma SHCP los está permitiendo y no podrá decir a los gobernados que están mal porque es juez y parte, mucho menos podrá proponer la disolución, liquidación o extinción de esta entidad pública, utilizando su atribución que el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales le confiere.

También el Congreso de la Unión se da cuenta de lo mal que está el Sector Salud en nuestro país y exhorta a que el propio IMSS proponga su solución, considerándolo en lo personal difícil, ya que después del análisis de la información obtenida en esta investigación, el IMSS da muestras de su ineficiente administración dañando las esperanzas de una atención médica digna y una pensión decorosa a la que tendrían derecho todos los trabajadores cotizantes; sin embargo por la inmediata urgencia de mejora se podría utilizar un tipo de privatización del servicio.

Ya para terminar, diría que la ineficiencia de la administración de los recursos financieros del IMSS, causa un daño doble a la recaudación y finanzas públicas, primero al patrimonio de los asegurados y segundo, como beneficiarios de las demás contribuciones federales, ya que si no alcanzan las aportaciones de seguridad social se dispone de los otros recursos públicos con que cuenta el Gobierno Federal, destinando menos cantidad a otras necesidades de interés público que tienen todos los mexicanos.

Si este daño queremos reclamárselo al IMSS, a la SHCP o al Congreso de la Unión por ser corresponsables, no existe en la legislación vigente del país el mecanismo de reclamo colectivo y la impunidad es la principal causa de la ineficiencia.



Para poder hacer realidad un reclamo colectivo y pedir una indemnización por responsabilidad de actividad administrativa irregular del Estado, se requeriría una adición al artículo 1º de La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, porque actualmente sólo lo permite a los particulares. Esta sería mi propuesta final.

Continuando con la metodología, la información obtenida en este trabajo y los métodos de investigación aplicados para su estudio, permitieron obtener las respuestas a las preguntas planteadas en el Protocolo y confirmar que la **HIPÓTESIS**: “La ineficiente administración financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social es la causa de la escasa recaudación y de vicios como la condonación de multas y recargos, juicios fiscales y laborales perdidos y de la insuficiencia constante de las reservas financieras y actuariales”, es **AFIRMATIVA**

Las respuestas a las preguntas de investigación fueron las siguientes:

### **1. ¿Cuál ha sido el desarrollo de la prestación del servicio público de seguridad social en México?**

El derecho a la seguridad social tiene su origen en la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1917, que comenzó a hacerse realidad hasta el 31 de Diciembre de 1942 con la promulgación de su ley reglamentaria, la Ley del Seguro Social.

La Institución base de la seguridad social se crea por decreto presidencial del 19 de enero de 1943 y es desde esta fecha que se busca proteger al mayor número de mexicanos, mucho antes de que fuera declarado el derecho a la seguridad social como derecho humano.

Las leyes consideradas antecedentes de la seguridad social protegían inicialmente sólo contra los accidentes de trabajo; posteriormente otorgaron



pensiones por vejez, inhabilitación y muerte (aunque solo para los empleados públicos) y el último seguro en incluirse fue el de enfermedades, con el que se otorgaría médica y medicinas.

Actualmente el sistema público de salud en México, está integrado por instituciones que atienden a dos poblaciones diferenciadas: la asegurada y la no asegurada. La población asegurada se atiende en cinco instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y la Secretaría de Marina (SEMAR).

Por su parte, la población no asegurada recibe servicios en los establecimientos públicos de la Secretaría de Salud y de los gobiernos estatales en donde pueden identificarse recursos que se captan por la vía de ingresos propios y del ramo 28, IMSS-Oportunidades, de la Secretaría de Salud, Ramo 12, y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33.

Los comportamientos que se han dado en la economía nacional, (crisis de 1982, 1994 y 2009 momentos también de profunda inestabilidad política y social) se reflejaron también en la situación financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social porque el impacto en el empleo y el salario son los factores determinantes de la cantidad y desarrollo de las aportaciones a la seguridad social.

Ahora bien, la evaluación al sector salud, con datos a 2009, es preocupante por los pésimos resultados ya que están en su mayoría por debajo de los resultados promedio de los países integrantes de la OCDE (34 miembros), como ejemplos bastan: el que sea el país con más bajo presupuesto público y privado dedicado al sector salud; el de más alto costo del gasto en salud



pagado por el ciudadano; el segundo país con más alta tasa de mortalidad infantil; uno de los más bajos en personal médico, consultorios y camas; y por si fuera poco el que tiene el mayor gasto administrativo en sus diferentes Instituciones de Seguridad Social.

## **2. ¿Cuáles son las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social?**

La Ley del Seguro Social (1995) reconoce al IMSS como: el instrumento básico de la seguridad social, servicio público nacional; encargado de la organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en la Ley; como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita patrón-trabajador-gobierno; y como organismo fiscal autónomo; y además de estas dos características es patrón de sus propios trabajadores.

Este Instituto no es sujeto de contribuciones federales, estatales y municipales. Únicamente está sujeto a los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas, limpia y agua potable de que dispongan. En cuestión federal, si deberá pagar los derechos correspondientes a la prestación de servicios públicos. (Art. 254 LSS 1995)

Como encargado de prestar el servicio público de seguridad social, administrará las aportaciones de seguridad social (Sujeto Activo de la relación tributaria) y para ello ejecuta según la Ley del Seguro Social (1995) y las demás leyes y reglamentos que le son aplicables, diversas acciones encuadradas dentro de los procesos de: a) afiliación de los patrones y demás sujetos obligados (sujetos pasivos de la relación tributaria); b) recaudación de las aportaciones de seguridad social (Cuotas tripartitas –COP"s) y sus accesorios; c) fiscalización a los sujetos pasivos para evitar el incumplimiento de sus obligaciones; y d) administración de los diversos ingresos que perciba.



Las acciones realizadas tendrán el carácter fiscal o financiero y las contempla a detalle el artículo 251 de la LSS (1995)

Recaudará las aportaciones de seguridad social consideradas, después de varias discusiones legales y doctrinales, como contribuciones según la fracción II del artículo 2 del CFF (1981), y por lo tanto está obligado a respetar en todos los actos que realice como autoridad administrativa, las garantías del artículo 14 y 16 CPEUM (1917) y los principios que protegen a las contribuciones.

### **3. ¿Qué características presenta el proceso administrativo de esta empresa pública?**

Toda administración pública o privada tiene como principios básicos: El proceso Administrativo, la Planeación, la Organización, la Dirección, el Control, la Coordinación y la Evaluación según Galindo Camacho ( 2003).

La diferencia esencial entre administración pública o privada consiste en que en la pública, los titulares de los órganos de la misma y sus colaboradores deben actuar siempre, con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

El IMSS como empresa pública presenta las siguientes diferencias contra una empresa privada.

- a) Las decisiones fundamentales que afectan la operación no se toman dentro de la empresa.
- b) Las decisiones tomadas en altos niveles gubernamentales no toman en consideración a la empresa pública en forma individual. Son órdenes de terceros externos.
- c) El propósito de la empresa se expresa vagamente al expresarse en términos de bienestar público, interés social o interés público.
- d) Una decisión de corto plazo puede tener retrasos en la agenda política para lograr la autorización, por la burocracia existente.



- e) Los ejecutivos y oficiales de gobierno se sienten forzados a formular metas a corto plazo en lugar de a largo plazo ya que estas últimas no pasarían por el proceso de toma de decisiones en un lapso razonable.

La Empresa pública comúnmente considerada como empresa que no persigue fines de lucro, no está exenta de llevar a cabo una planeación estratégica definida en la alta dirección, ya que en este tipo de empresas también se dan las tres funciones básicas de toda administración: insumo, transformación y resultado que están combinadas y dirigidas a un cliente.

El planear estratégicamente se ha estado llevando a cabo en empresas de países en vías de desarrollo, teniendo como ventaja principal que al establecer métodos de utilización racional de los recursos se reducen los niveles de incertidumbre y se prepara a la empresa para hacer frente a las contingencias. También cuando se establecen claramente los resultados por alcanzar no solo objetivos por cumplir, se promueve la eficiencia, se reducen costos y se incrementa la productividad, traduciéndose en eficiencia en la recaudación.

#### **4. ¿Los órganos superiores de la administración y los recaudatorios cumplen su función con eficiencia?**

##### **La Asamblea General**

Respecto a las funciones que tiene la Asamblea General de discutir y autorizar anualmente el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente; así como el informe de la Comisión de Vigilancia; sí cumple con la aprobación pero no con la supervisión debida, ya que el que sean aprobados no significa que sean correctos los resultados operativos del IMSS ni los resultados en la recaudación.

Veamos el por qué en tan solo dos obligaciones: 1) el artículo 262 de la LSS (1995) establece la obligatoriedad de que se revise anualmente la suficiencia de



cada uno de los seguros del régimen obligatorio RO, del de Salud para la Familia y de los adicionales, y es precisamente en el manejo de las reservas financieras y actuariales donde se tienen los mayores problemas de insuficiencia.

En el artículo 263 de la LSS (1995) dice que cuando haya superávit, deberá crearse hasta el monto máximo del 50% de los ingresos de ese ejercicio, un fondo de emergencia y que con el excedente se aplique a mejorar las prestaciones del mismo seguro superavitario. Pero qué sucede, pues que los superávits los llegan a aplicar hasta en su totalidad para cubrir los déficits recurrentes de los seguros de EyM y el de GyPS, generando hasta reformas para incrementos en las COP"s como está sucediendo en este año de 2011, y problemas futuros de insuficiencia en los seguros de RT e IV (superavitorios normalmente) que después el Congreso de la Unión no querrá rescatar.

Y no queda nada más ahí el problema, los superávits de RT e IV son aportaciones de los patrones y los toman como si fueran recursos gubernamentales, siendo que la seguridad social es un servicio público y el gobierno está obligado a proveerle lo necesario con ingresos tributarios federales. Tanto la solución de que se tomen las aportaciones patronales como la de que se tenga que pagar con otros ingresos tributarios federales, es un desvío de recursos tributarios por ineficiencia de la administración financiera del IMSS.

De acuerdo a lo anterior y con base en las disposiciones de los arts. 258 y 259 de la LSS (1995) y los arts. 9º a 12º del RIIMSS (2008) de la integración de la Asamblea y de las funciones designadas al Director General, se pueden plantear otras hipótesis para posteriores investigaciones:

- 1) la toma de decisiones se ve afectada porque los miembros del sector patronal y de los trabajadores no cuentan con los conocimientos completos de la situación (falta de transparencia por parte de la administración o ignorancia de los conceptos financieros en los integrantes patrón-trabajador) y escuchan lo que les plantea el Director





General, aceptándola porque no tienen elementos para debatir la propuesta, o

2) Como los integrantes de la Asamblea General son representantes de las agrupaciones que el Ejecutivo Federal designa, y aunque los cargos son honoríficos, los coaccionan o negocian con ellos para otorgarles beneficios particulares si autorizan lo que se les pide, anteponiendo las necesidades de servicio y pensiones de todos los asegurados.

Ambas hipótesis de ser ciertas, están dañando las finanzas del Instituto y de no buscar solución inmediata lo dañarán aún más.

### **El Consejo Técnico**

El Consejo Técnico, es el órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto, formado por 12 consejeros, 4 de cada uno de los sectores patronal-trabajador (que reciben por cierto, emolumentos) y gubernamental. El gubernamental está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, El Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión Social y lo Preside el propio Director General del IMSS.

Es el órgano superior encargado de emitir las disposiciones de carácter general que fuesen necesarias para la exacta observancia de la LSS y el establecimiento de los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

Tales disposiciones de carácter general se conocen como Acuerdos o Lineamientos y serán de aplicación exclusiva dentro del IMSS, pudiendo otorgar derechos a los patrones pero no imponerles obligaciones, al tratarse de disposiciones emitidas por una autoridad administrativa no autorizada para legislar.

En la práctica fiscal se observa que los funcionarios auditores del IMSS se basan en dichas circulares administrativas para determinar los créditos fiscales y cuando los patrones los impugnan ante los tribunales, suele perder el Instituto,



con el consiguiente gasto infructuoso en el personal que intervino en la visita domiciliaria o revisión de gabinete, y en los demás gastos inherentes al seguimiento de los juicios.

Entre otras atribuciones el Consejo Técnico, éste aprueba los proyectos de iniciativas de leyes o decretos; así como de reglamentos y acuerdos correspondientes, que le presente el Director General para los trámites ante la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y de cualquier otra instancia necesaria; decide sobre la inversión de las reservas y de los demás recursos del Instituto sujetándose a la LSS y Reglamentos; promueve el equilibrio financiero de todos los ramos de seguros autorizando también en caso de ser necesario, la concertación de los préstamos para el financiamiento del Instituto.

En el presente trabajo de investigación se estudió la alternativa de recaudación mediante los programas de condonación de multas y recargos a los patrones que tuvieran adeudos de créditos fiscales y en ese estudio se detectó que el mecanismo legal para la autorización de dichos programas, es muy variable desde un simple Acuerdo publicado en el DOF, artículos transitorios de reformas a la LSS, decretos del Ejecutivo Federal hasta el de ser incluidos en el artículo de estímulos fiscales dentro de la propia Ley de Ingresos de la Federación.

Estos programas los justifica el IMSS, como apoyos a los patrones deudores y omisos como lo explica en la exposición de motivos o porque no cuenta con personal suficiente para realizar visitas domiciliarias que permitan determinar omisiones de los patrones o inscribir a los patrones que aún no lo han hecho, según lo expresa en las entrevistas del personal de la Dirección de Incorporación y Recaudación.

Si bien es sano el apoyo que se pretende dar a los patrones morosos mediante el estudio de los diferentes programas y facilidades de condonación, se percibió que el IMSS pretende quizás como una medida de equilibrio financiero, que los patrones se desistan de los juicios fiscales que tienen en su contra, porque los



resultados de juicios perdidos llegan hasta el 46% y se tienen que pagar cuantiosos pasivos contingentes que ponen en riesgo aún más la precaria situación económica del Instituto.

Otro aspecto percibido es que no se transparenta la información de los ingresos excedentes por recuperación realizada con estos programas de condonación, ni por la SHCP ni por el propio IMSS, quedando la sospecha de desvío de fondos públicos para otros fines, al coincidir los últimos tres programas de condonación masiva (2000, 2006 y 2011) en períodos electorales o de inicio de sexenio.

En materia operativa el Consejo Técnico, discute y aprueba el programa anual de actividades presentado por el Director General; aprueba también las bases del sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores de confianza y de base; y designa y remueve a los directivos del siguiente nivel al del Director General.

Se observó cierto que el IMSS sigue los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, pero los resultados de la cuenta Pública 2009 y de la auditoría realizada a la misma, son la prueba de que no se trabaja con resultados eficientes, ya que por varios ejercicios fiscales se continua careciendo de indicadores del desempeño o éstos no son los adecuados; y del sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores del Instituto.

Aunque al 2010 el IMSS reporta que está instrumentando el sistema de profesionalización y que se está asesorando para implementar la planeación estratégica, se percibe que el Consejo Técnico no exige a sus directivos del Instituto o éstos no son muy bien seleccionados ya que están actuando lento pero muy lento y tardíamente porque están tomando decisiones en momento de crisis cuando debieron ser en tiempos mejores para evitarse las contingencias que a la fecha los están afectando.



## La Comisión de Vigilancia

Esta comisión se conforma también por miembros de los tres sectores patronal-trabajador y gubernamental seleccionados por la Asamblea General y deberá ser la observadora de la correcta actuación financiera, auditora, asesora y dictaminadora interna del Instituto.

Después de la revisión de información obtenida en esta investigación, se concluye que esta Comisión parece no existir pese a que puede contar con los servicios de auditoría externos y demás asesores que fueran necesarios, (art. 50 RIIMSS 2008) por los resultados en: a) el manejo sin transparencia de la cartera vencida; b) la implementación de alternativas de recaudación como la condonación de multas y recargos, de las cuales no se transparentan los resultados obtenidos; c) la aplicación incorrecta de las reservas financieras y actuariales; d) el cálculo incorrecto de las mismas reservas si se han manifestado como insuficientes; e) los múltiples juicios laborales y fiscales contra el IMSS y que estos se pierdan; f) por los cuantiosos juicios fiscales contra el SAT que sugieren deficiencias de capacitación en materia fiscal o abuso de autoridad al no enterar de manera completa las retenciones del ISR; g) por la falta de coordinación entre los diferentes niveles de la administración para la obtención de resultados eficientes; h) los registros contables no armonizados; i) la falta de control interno en los almacenes de insumos y construcción de obra pública; j) la baja calidad de en el otorgamiento de las prestaciones médicas o en la agilidad en el otorgamiento de las prestaciones en dinero; etc.

El mal control interno y la planeación mal aplicada puede resultar lo más peligroso para el presupuesto de egresos del IMSS y también para el presupuesto de egresos de la Federación, al representar ineficiencia en la recaudación y aplicación de los recursos.



## **El Director General**

El Director General del IMSS es el elemento que debe instrumentar y ejecutar los acuerdos que dicte el Consejo Técnico y la Asamblea General, estando a su cargo las propuestas de sistemas de planeación, operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las actividades que realiza esta entidad pública y cumplir también con las demás obligaciones que el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1990) establece.

Ante la problemática financiera que presenta el Instituto, si el Director General es el que instrumenta las órdenes del órgano de gobierno y a su vez es el que puede sugerirle a este órgano las políticas para conducirlo o vetar sus acuerdos tomados, cuando impliquen inobservancia a la LSS o no se ajusten a las políticas institucionales, puede estar pasando dos cosas: una que no le interese cambiar por instrucciones de los propios Poderes Ejecutivo o Legislativo Federal o bien que desconozca por completo como administrarlo.

Con la información obtenida de la investigación en la LSS (1995), se observó que existe intervención perjudicial a los buenos resultados del Instituto, porque al Director General lo remueve discrecionalmente el Presidente del Ejecutivo (art. 267 LSS 1995). El propio Presidente de la República resultaría responsable de la problemática del IMSS porque no exige orden y mecanismos de prevención al Director en turno.

Se interviene también, cuando el Congreso de la Unión modifica los presupuestos de egresos del IMSS en cuanto a que si las cuotas gubernamentales que le corresponde aportar no las alcanza a cubrir con el PEF, le autoriza al Instituto, tome lo necesario de las reservas financieras (art. 275 y 276 LSS 1995) y en caso de no acatar las modificaciones realizadas, se les hará responsables al Consejo Técnico y al Director General.



Por observación y estudio de varias noticias periodísticas y del propio Congreso de la Unión, se conoció que aún después de la intervención explicada en el párrafo anterior, el mismo Presidente del Ejecutivo y las Cámaras exhortan al IMSS a que determine cuál será la solución definitiva que evite los problemas de insuficiencia y agotamiento de las reservas que se presentará a partir del ejercicio fiscal del 2012.

Las Debilidades detectadas en el presente trabajo de investigación, fueron estudiadas en el Capítulo VII y se listan a continuación:

42. Sustituciones discrecionales del Director General porque lo designa el Presidente de la República
43. No se alcanza a comprender el impacto de las políticas fiscales en la finanzas del Instituto, por parte de los organismos patronales y de trabajadores. La decisión parece tomada unilateralmente por el sector gubernamental
44. Designación de directores políticos no administradores o administradores no médicos
45. Cambios constantes del Director General
46. Deficientes habilidades gerenciales, desinterés personal o decisiones maniatadas por los poderes Ejecutivo o Legislativo
47. Insuficiente profesionalización del personal de confianza en las áreas de administración, finanzas, fiscal y laboral principalmente, que repercute en deficiencias en el cumplimiento de objetivos y en la utilidad de los recursos públicos.
48. El IMSS no cuenta con un Sistema de Servicio Profesional de Carrera para la Alta Dirección
49. Insuficiente personal médico
50. Capacitación aislada del personal médico y sin un proyecto institucional
  - d) El IMSS aún no cuenta con su Sistema de Servicio Profesional de Carrera
  - e) El Profesiograma está obsoleto y dificulta tanto la asignación de nuevas tareas como la determinación de responsabilidades a los trabajadores del Instituto
  - f) Existe una estructura de categorías y niveles salariales, que impiden la multifuncionalidad



## LOS ÓRGANOS NORMATIVOS QUE INTERVIENEN FISCALMENTE

### De la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED)

Mediante el análisis de la información investigada en este trabajo, se detectaron debilidades en la actuación, mismas que se estudiaron en el Capítulo VII y se resumen a continuación:

- ◆ Las prestaciones médicas se otorgan con personal e insumos insuficiente.
- ◆ Los recursos materiales son insuficientes, viejos, obsoletos, se extravían, improductivos, sobreutilizados y con mantenimiento correctivo.
- ◆ Préstamo de la infraestructura y servicios del Instituto a requerimiento del gobierno federal, en apoyo a programas de combate a la marginación y la pobreza considerados en el PEF.
- ◆ Registro poco confiable de estadísticas de incidencias y de medición del grado de satisfacción de la población atendida.
- ◆ Pagos de sueldos y prestaciones por arriba de la LFT, con una nómina de las mayores de los países miembros de la OCDE.

### De la Dirección de Finanzas (DF)

Esta dirección es la que más peso tiene en la administración financiera del Instituto y su evaluación arroja las siguientes debilidades que requieren una inmediata atención. Las estrategias propuestas para su fortalecimiento fueron estudiadas en el Capítulo VII

1. Inobservancia de las normas presupuestarias porque no se cumple con los principios de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo del presupuesto.
  - l) Supervisión superficial de los proyectos de Ingresos y Egresos del IMSS por parte de la SHCP, los períodos de ley son sumamente cortos para una revisión a conciencia.
  - m) El IMSS mantiene el equilibrio financiero conteniendo la oferta porque cubre parcialmente la demanda proporcionando los servicios que el presupuesto permite.
  - n) Los Informes trimestrales, el estudio ingreso-gasto y el Presupuesto de gastos fiscales elaborados por la SHCP no contemplan los detalles o



simplemente nada de la Información de las aportaciones de seguridad social.

- o) Programas sin definición de población objetivo
  - p) La gestión de los programas privilegia el cumplimiento de normas más que los resultados
  - q) Se cuentan con metas y objetivos a corto plazo sin coordinación en los tres niveles de gobierno.
  - r) Insuficientes indicadores del desempeño
  - s) Inadecuados indicadores del desempeño
  - t) La administración financiera del IMSS no respeta los principios de economía, de vinculación y el de disciplina fiscal
  - u) Existe ineficiencia desde la Cuenta Pública por falta de planteamiento de objetivos realistas y que no generan una recaudación pronta y eficiente para el Instituto,
  - v) La no percepción de la participación patronal y trabajadora en los objetivos y planes anuales.
- 2. Facilidades administrativas perjudiciales**
- c) Facilidades administrativas incompletas, ejemplo la no presentación del dictamen obligatorio, dejando abierta la posibilidad de realizar visitas domiciliarias a los patrones que tomen la facilidad comentada.
  - d) Facilidades administrativas otorgadas por el ejecutivo afectando los recursos de EyM, el caso: la ampliación del tiempo de conservación de derechos en el primer semestre del 2009, período crítico de la crisis económica que resintió nuestro país en ese año.
- 3. Improductivo manejo de las reservas financiera y actuariales**
- i) El congreso dice la última palabra en cuanto a los presupuestos de ingresos y egresos y si dice que se afecten las reservas para cubrir el déficit, eso se hará
  - j) El Congreso no propone las soluciones, sólo le regresa el problema al Instituto para que él mismo presente la propuesta
  - k) Reservas mal estimadas
  - l) Riesgos de inversión de las reservas financieras y actuariales
  - m) Riesgo financiero por Reservas insuficientes
  - n) Destino del fondo de RJP a la construcción de infraestructura con la consecuente responsabilidad del Instituto en este manejo
  - o) El endeudamiento se está considerando como un ingreso ordinario con tremendas repercusiones fiscales en los años venideros.
  - p) Rendición de cuentas sin claridad al SNTSS





## **De la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)**

Como dirección, es la que tiene a su cargo las funciones primarias de diseñar y evaluar la política fiscal del Instituto analizando para ello, la actividad y condiciones económicas generales del país y participar con la Dirección de Finanzas en la elaboración del proyecto de presupuesto de COP"s, contribuciones y aportaciones del gobierno federal relativas al financiamiento de los regímenes del Seguro Social.

Se encarga de la mejora continua en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización. Establece las políticas, normas, criterios y programas para las acciones de cobranza y fiscalización, entre ellas la de condonación de multas impuestas por incumplimiento del pago de créditos fiscales y sus accesorios legales. Deduciéndose entonces, que es la dirección que en materia de cartera vencida, cobranza y condonación de créditos le está fallando al IMSS.

A continuación se listan las debilidades que fueron estudiadas en el Capítulo VII:

- 1. Irresponsable manejo de los créditos fiscales adeudados al IMSS**
  - e) Información imprecisa de los créditos fiscales adeudados al IMSS, problemas de registro
  - f) Créditos fiscales multimillonarios a favor del IMSS con 46% de posibilidades de perderlos
  - g) Prácticas de cobranza desiguales, grandes corporaciones adeudan millones al IMSS y a un pequeño empresario inmediatamente le aplican el PAE.
  - h) Cartera vencida sin transparencia en los Informes presentados por el IMSS
- 2. Irresponsable manejo de los créditos fiscales que el IMSS adeuda al SAT y/o a las Entidades Federativas**
  - c) Juicios fiscales de créditos fiscales multimillonarios a cargo del IMSS por retenciones de ISR a sus trabajadores
  - d) Juicios fiscales de Créditos fiscales millonarios a cargo del IMSS por pago del 2% sobre nóminas
- 3. Procedimientos de recuperación de créditos fiscales mal concebidos, con bajos resultados y afectan negativamente la cultura contributiva de los patrones**
  - h) Concierta continuidad realiza condonaciones discrecionales a los patrones de su deuda a la seguridad social



- i) El programa de condonación 2011 no cumplió con los Criterios metodológicos para estimar el impacto presupuestario de iniciativas de ley o decretos
  - j) Programas de condonación que no surten efecto y retrasan los procesos naturales de cobranza
  - k) Desmoralización tributaria de los patrones cumplidos porque se premia a los contribuyentes incumplidos con programas de condonación
  - l) El proceso de Autocorrección solo se autoriza por invitación personalizada o Decreto
  - m) Resultados pobres de las facilidades de pago promovidas por el IMSS porque los trámites suelen ser laboriosos y su autorización discrecional
  - n) Desarticulación para llevar a cabo los procedimientos de recuperación de créditos fiscales entre las Subdelegaciones y Delegaciones
  - o) El PAE y los embargos precautorios de los depósitos en cuenta bancarias llegan a realizarse con irregularidades que afectan a los patrones y demás sujetos obligados
- 4.** Responsabiliza sin límites claros y específicos a los patrones y demás sujetos obligados de recaídas en capitales constitutivos.
- 5.** Inseguridad jurídica en la determinación de las COP"s y otras obligaciones patronales
- e) Imprecisión en la determinación del Salario Base de Cotización del pago de COP"s, incluso el mismo IMSS cae en errores que le hace perder juicios laborales. La determinación de un impuesto debe ser claro y preciso.
  - f) Cambios continuos en las tasas de pago de las portaciones de seguridad social que pueden ser desconocidas por los sujetos obligados y generarles créditos fiscales por diferencias de COP"s.
  - g) Incremento de obligaciones patronales que hace más difícil la relación jurídico tributaria entre el IMSS y los patrones.
  - h) Problemática en la actualización de versiones del SUA
- 6.** Procedimientos de mejora en la Afiliación sin una correcta planeación
- f) El proceso de determinación de si es o no sujeto de afiliación suele ser confuso
  - g) Legislación muy compleja que se comprueba con el sin numero de tesis y jurisprudencia en materia de seguridad social
  - h) Problemas de continuidad operativa del IDSE, fallas del sistema que impiden la presentación oportuna de los avisos afiliatorios
  - i) Sistemas de actualización de datos no planeados correctamente en tiempos y dinero invertido en el personal contratado, ejemplo ADIMSS más de dos años implementado y aún no concluye
  - j) Exigencia en el cumplimiento de obligaciones patronales en materia de afiliación más allá de lo que marca la LSS (1995), ejemplo utilizar en todos los casos el IDSE para presentar los avisos



7. Dificultad administrativa para afiliar a los patrones omisos, poco personal capacitado para practicar visitas domiciliarias

### **De la Dirección Jurídica (DJ)**

Al evaluar el desempeño de esta dirección, se detectaron las siguientes debilidades que requieren ser atendidas de manera urgente por tratarse del órgano normativo que asesora a los Órganos Superiores y demás unidades administrativas; además de ser la encargada de darle seguimiento a las recomendaciones y observaciones reportadas por la ASF y de evaluar las peticiones del contrato colectivo del Instituto. En el Capítulo VII se estudiaron las debilidades resumidas a continuación:

1. El IMSS trasgrede el principio de legalidad tributaria al fijar la tarifa para la determinación de los capitales constitutivos mediante acuerdo directo del Consejo Técnico una autoridad administrativa no legislativa
2. Desorden jurídico en la autorización de programas de condonación
3. Desorden en el control de juicios laborales y fiscales en contra y a favor del IMSS
4. La LSS (1995) no contempla que hacer cuando el resultado de operación arroja un déficit, requiere legislarse al respecto.
5. No logra impedir ilegalidades porque aún después de la reforma a la LSS de 1995, se sigue utilizando las reservas de los seguros superavitarios para cubrir los deficitarios.

### **5. ¿Qué ingresos obtiene el Instituto y cómo los recauda?**

**El IMSS obtiene ingresos:**

**Ordinarios por:**

- 1) Cuotas obrero patronales pagadas por los seguros del Régimen Obligatorio y capitales constitutivos con sus accesorios legales; la cuota anual del Seguro de Salud para la Familia y las cuotas de los seguros Adicionales convenidos entre los contratos ley o colectivos con el IMSS;



- 2) Aportaciones del Gobierno Federal por las cuotas que le corresponden de los seguros del Régimen Obligatorio, del Seguro de Salud para la Familia, y las necesarias para el mantenimiento de programas gubernamentales como el IMSS Oportunidades, el Seguro de estudiantes; y
- 3) Productos de inversiones y otros ingresos derivados de las ventas y servicios en tiendas, centros vacacionales y velatorios.

**Extraordinarios por:**

Pasivos siempre y cuando haga la petición a la SHCP durante el mes de enero de cada año, informándole de las características, términos y condiciones de las operaciones que pretenda realizar. Punto 4.2.3.3

**El IMSS recauda los ingresos ordinarios por:**

- 1) COP"s pagadas por mensualidades vencidas, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato siguiente (art. 39 LSS 1995); el pago anticipado de la cuota anual (art. 242 LSS 1995), en el Seguro de Salud para la Familia; y de acuerdo a la fecha convenida en los seguros adicionales (art. 248 LSS 1995).

Las COP"s son las aportaciones de seguridad social que los sujetos obligados pagarán para cumplir con la obligación constitucional que establece el artículo 123 – Apartado A fracción XXIX de la CPEUM (1917). Se autodeterminan por el patrón y enteran cuando se concreta el hecho generador que se corresponde con el hecho imponible por la LSS (1995) (Ver Ilustración 8 pág. 137).

- 2) Pagos de las aportaciones del gobierno federal, cubiertas en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que



presente el IMSS para el año siguiente a la SHCP, en el mes de julio de cada ejercicio (art. 106 LSS 1995).

- 3) De acuerdo a las fechas contratadas de cada inversión y a las de las operaciones que generen otros ingresos.

## **6. ¿Afecta a la recaudación el proceso de elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del IMSS?**

En teoría el Presupuesto de Egresos organiza los recursos necesarios para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y programación económica pública según lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, constituye uno de los pilares primordiales en el desarrollo del país porque en él se programan todas las actividades a realizar en un ejercicio fiscal; buscando congruencia entre la política financiera con la realidad social, satisfaciendo la mayor cantidad de necesidades colectivas, con la mejor calidad posible y optimizando los ingresos públicos. Si bien es ésta la finalidad del Presupuesto de Egresos, los resultados suelen ser no satisfactorios en todas las dependencias de la Administración Pública Federal y origina el reclamo social.

Analizando el proceso de elaboración de los presupuestos en el IMSS (punto 4.1.2), se considera que los plazos para conocimiento, revisión y aprobación del anteproyecto de los presupuestos de ingresos y egresos del Instituto, es insuficiente para que sean estudiados y adecuados a conciencia, por parte del Consejo Técnico, de la Asamblea General y de la SHCP.

Y si no se supervisan a conciencia, entonces, recae toda la responsabilidad en el Director General y la Dirección de Finanzas, siendo preocupante que esta dirección sea la que elabore y proponga los manejos financieros



incluyendo el de las reservas, porque durante varios años los presupuestos y las reservas han venido siendo utilizadas indebidamente.

El anteproyecto de presupuesto aprobado por el Consejo Técnico es enviado a la SHCP para que lo analice y en su caso, lo modifique y apruebe, los montos de las cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal (art. 276 LSS 1995); así como los montos que se proponga incrementar, decrementar o reconstituir las Reservas Financieras y Actuariales y el Fondo para Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC). También analizará el respaldo de inversión que se dará al mismo.

La Cámara de Diputados lo aprueba y hace responsable al Director General y al Consejo Técnico de cumplir con lo aprobado.

En cuanto a las propuestas de programas de condonación masiva de recargos y multas integrados en la Ley de Ingresos de la Federación, hace falta estimar el impacto presupuestario mediante el procedimiento previsto para: a) el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente; b) el Clasificador por Objeto del Gasto en la Administración Pública Federal (DOF 28 diciembre 2010); y c) el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (DOF 31 diciembre 2004).

Como iniciativa también requeriría cumplir con las indicaciones de la Ley de Ingresos de la Federación y se comenta esto, porque en la iniciativa del 2011 no se contempló a detalle las implicaciones de la condonación autorizada de multas y recargos por adeudos de los patrones con el IMSS.

Deberían entonces entre otras indicaciones, “establecer el posible efecto que tendrían en otros ordenamientos jurídicos y los costos inherentes a las acciones que implicaría su instrumentación”; así también considerar “... los



criterios y procedimientos para la asignación y distribución de los recursos involucrados; y para el ejercicio, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de las acciones resultantes. Conceptos indispensables para poder evaluar la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

Los presupuestos del 2011 fueron:

	Millones de pesos
Presupuesto de Ingresos de COP"s	169,423
Presupuesto de Egresos	338,240
El Gobierno Federal aportaría en Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	156,495

La distribución de los ingresos está afectando la recaudación de aportaciones de seguridad social y también la de otras contribuciones federales, ya que el Gobierno Federal tiene que aportar casi un 100% más para cubrir los gastos del IMSS del año y el hecho de la aplicación de tan solo un 2% para inversión en nueva infraestructura y equipo médico cuando son tan necesarias para cubrir la demanda de servicio; y que el 84% del monto del presupuesto (año 2011) sea destinado para el gasto de nómina del personal activo y jubilado o pensionado, implica que habrá un crecimiento mínimo e insuficiente que no incentiva el incremento de cotizantes y sí incrementa la amenaza del Sistema del Seguro Popular.

## **7. ¿Cuál es el mecanismo de control del ejercicio del gasto que tiene el IMSS?**

Legalmente se tienen establecidos varios mecanismos de control:

- Desde el momento en que los Ingresos de la Administración Pública se aprueban en la Ley de Ingresos de la Federación de un ejercicio en específico, se regula como se manejará la Información, Transparencia,



Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la fiscalización y el Endeudamiento.

- b) El IMSS como organismo descentralizado tiene que atender los lineamientos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ley que impone ciertas obligaciones de control a los órganos directivos.

#### ÓRGANO DE GOBIERNO:

- ◆ Controlar la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas;
- ◆ Atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados; y
- ◆ Vigilar la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar

#### DIRECTOR GENERAL

- ◆ Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios;
- ◆ Tomar las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren; y
- ◆ Presentar al Órgano de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.

#### OTROS SERVIDORES PÚBLICOS

- ◆ Responder dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que control de las operaciones a su cargo.

#### ÁREA DE AUDITORIA Y QUEJAS

- ◆ Recibir quejas, investigarlas, determinar la responsabilidad e imponer sanciones; así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos.
- ◆ Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de la Función Pública.
- ◆ Examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control.
- ◆ Efectuar revisiones y auditorías, vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables.
- ◆ Presentar al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

- c) En cuanto a la información de actividades y resultados, la normatividad vigente en materia de seguridad social, establece que la Unidad de





Inversiones Financieras (UIF) será la encargada de preparar los informes siguientes:

- Informes mensuales de actividades.
  - Informes mensuales de operaciones financieras y rendimientos.
  - Informes trimestrales sobre la composición y situación financiera de las inversiones del Instituto.
  - Informe de Servicios Personales Anual
  - Informe Financiero y Actuarial Anual
  - Valuaciones Actuariales Anual de cada seguro
  - Evaluación del Programa de Administración de Riesgos Institucionales (PARI)
  - Informe al Ejecutivo Federal y al congreso de la Unión sobre la Situación financiera y los riesgos del IMSS Año Anterior-Año Actual
  - Informe de Labores Año Anterior-Año Actual y Programa de Actividades Año Actual
  - Reporte de Gestión con cuatro secciones: Indicadores para la alta dirección, Resultados de Procesos Generales, Información Estadística y Tendencias Trimestrales de Indicadores y variables representativas del desempeño institucional. Abarca períodos sexenales.
  - Presentación especial previa a la celebración de la Asamblea General del Instituto.
  - Presentación, desarrollo y resultados de la Afore XXI.
  - Memoria Estadística Anual
  - Informe de la Cuenta Pública, cuya evaluación pretende los siguientes fines: Evaluar los resultados de la gestión financiera; Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos; Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley (art. 12 LFRCF 2009)
- d) La Dirección de Finanzas informará a la Secretaría de la Función Pública sobre las irregularidades en que incurran los servidores públicos de los Órganos Normativos, con motivo de sus funciones, así como aquellas que causen un daño o perjuicio al patrimonio del mismo. (Art. 70 fracción XXIV RIIMSS 2008)
- e) La Secretaría de la Función Pública ejercerá las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confiere al LOAPF, de manera independiente a las que le correspondan a la



Auditoría Superior de la Federación. Promoverá también, lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

- f) Se encuentran disponibles los resultados estadísticos de responsabilidades fincadas y sanciones aplicadas a los servidores públicos en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP que se localiza en la dirección electrónica:

<http://rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>

- g) El IMSS presentará también, el informe anual dictaminado por auditor externo, al ejecutivo y al congreso de la unión, por conducto de la SHCP a más tardar el 30 de junio de cada año. (Art. 273 LSS 1995)

La Ley Federal de Entidades Paraestatales define que se hará cuando el Órgano de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General del organismo descentralizado no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la Coordinadora de Sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta Ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

#### **8. ¿El IMSS cumple con los lineamientos para la administración del presupuesto de egresos de su Instituto?**

No, porque no cumple con los principios del equilibrio presupuestario ni con el de responsabilidad fiscal en su totalidad (Art. 18 de la LPRH y Art. 126 de la



CPEUM ), por el gasto administrativo excesivo, por los constantes déficits financieros en que incurre, y por no cumplir con el fin de proporcionar un servicio de seguridad social de calidad a los derechohabientes.

En cuanto a los proyectos de presupuesto y el ejercicio del gasto correspondiente, no son ejecutados con el 100% de apego a los criterios de disciplina, productividad, ahorro, austeridad, eficacia, eficiencia, desregulación presupuestaria y transparencia, y porque si afecta la atención a los derechohabientes. (art. 272 LSS 1995)

Y tampoco se da porque la planeación del gasto no ha logrado mantener la estabilidad y el equilibrio financiero a mediano y largo plazo del Instituto, conforme a las tendencias de crecimiento y epidemias de la población beneficiaria.

### **9. ¿Por qué el problema de la cartera vencida es un problema constante en los últimos años?**

La Cartera vencida se constituye de créditos fiscales que han sido determinados y de los cuales el sujeto pasivo ya dejó transcurrir el plazo que la ley establezca para su pago y no lo ha efectuado. (Punto 3.4.7)

El que el contribuyente no entere el tributo da origen al ejercicio de facultades coactivas que la ley otorga al Fisco, cuando logran cobrarle, también le cobran recargos, multas y gastos de administración; sin embargo están detenidas estas facultades cuando los créditos fiscales están en cartera vencida, constituyendo un problema constante de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS (Tema 5.1.2). Veamos porque:



- a) El Balance General al 31 de diciembre de 2010, dictaminado presentó importes de 20,591 y 23,547 millones de pesos como cuentas por cobrar del 2009 y 2010 respectivamente. La cartera por cobrar del 2010 representaba un 13.71% de los Ingresos recaudados por COP"s.
- b) Por lo que respecta a los juicios fiscales, esta situación genera serias dificultades a las finanzas del Instituto (Punto 5.2.2.2) porque aunque han disminuido el número de juicios, los resultados de los mismos no son aún muy alentadores: el IMSS solamente gana un promedio del 27% de los juicios y le representa además un costo operativo semestral del 3.5% de la cuantía de los mismos; mientras que los juicios perdidos (nulidad lisa y llana más nulidad para efectos) suman un 46%. Ver Tabla 55. En este análisis también se observa que solo en un 27% no llega a aceptarse la demanda que los patrones y sujetos obligados presentan contra los créditos fiscales que el IMSS le determinó.

Los juicios perdidos por nulidad para efectos, al IMSS le implican costos del trámite y del personal ocupado en estos juicios.

Y los juicios que pierde por Nulidad Lisa y Llana, implican que tenga que cancelar el crédito fiscal por cobrar, los costos del trámite y los gastos infructuosos por nómina más viáticos del personal de auditoría.

- c) Según lo reportan algunos legisladores (Punto 5.1.2.1), el problema de cartera vencida se genera por la incapacidad del personal administrativo para cobrar los créditos fiscales adeudados por patrones fiscalizados y por la evasión fiscal en la que incurrían algunos patrones al no pagar sus obligaciones.

El IMSS carece también de un control administrativo efectivo de las carteras vencidas en cada Delegación en el país, que arroje datos del total nacional y este sea oportuno. Al no tener control total existen en la mayoría de las Entidades Federativas, adeudos de más de 5 años y en algunas de hasta 17 años, las razones son: porque no registran las incidencias en el SISCOB y tiene en cartera créditos cancelados o ya pagados; porque los créditos fiscales fueron notificados irregularmente; porque los consideraron "patrones no localizados" sin contar con la evidencia; porque son créditos de patrones que "están en huelga" sin que hayan realizado las visitas de supervisión obligadas; porque están en



recurso administrativo o juicio y no se solicitaron las garantías fiscales y el colmo es que se tengan resoluciones favorables al IMSS pendientes de cobrar.

Problemas de transparencia también la caracterizan, como ejemplo está: el que el IMSS niegue proporcionar informe de las empresas, montos y antigüedad de los créditos fiscales adeudados, alegando que la información se reservará por 12 años, evitando con esto el “daño por divulgar la información”.

#### **10. ¿Qué medidas ha implementado el IMSS para recuperar los adeudos fiscales y cuáles han sido los resultados?**

Las medidas listadas en las Tablas 65 y 66, pretenden desde distintas fechas (a partir del 2009, en 2010 y el primer semestre de 2011), mejorar la liquidación de créditos fiscales en las visitas domiciliarias, promover el pago oportuno de COP"s, depurar la cartera vencida, administrar con oportunidad los bienes adjudicados mediante el PAE y fortalecer los procesos de afiliación.

Los resultados no fueron constatados por las limitaciones que presentan los Informes que publica el IMSS, al no contener a detalle la información de los ingresos recuperados o por tratarse de ejercicios fiscales en los que aún no es revisada la Cuenta Pública.



Tabla 65 OTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN Parte 1

MEDIDA IMPLEMENTADA <sup>1</sup>	APLICACIÓN
<b>Sistema de Emisión de Créditos Fiscales (ECO)</b>	Incrementar el sustento jurídico a los derechos de cobro del Instituto, ampliar la certidumbre de los patrones respecto de los actos emitidos por el IMSS y reducir la interposición de recursos de inconformidad y juicios sobre la procedencia legal de las multas por no pago.
<b>ECO estratégico</b>	Promover el pago oportuno de los créditos fiscales de los patrones, con base en su historial de incumplimiento de pago.
<b>Programa de mejora de la cartera vencida</b>	Ayudar en la clasificación y reordenamiento de la cartera, la sustitución de adeudos basados en propuestas, el impulso del embargo de depósitos de cuentas bancarias y el procedimiento para la determinación de capitales constitutivos.
<b>Procedimiento de depuración de cartera</b>	Permitir la localización de patrones, reiniciar las acciones de cobro y, en su caso, cancelar de créditos fiscales.
<b>Promoción de la suscripción de convenios de pago en plazos diferidos</b>	Recuperar créditos con seguridad y otorgar facilidades a los patrones que tienen la voluntad de regularizar su situación fiscal ante el Instituto.
<b>Sistema de Pago Referenciado (SIPARE), 1ª.fase</b>	Facilitar el proceso de pago de los patrones a través de Internet.
<b>Elaboración del proyecto del Reglamento en Materia de Admón. y Enajenación de Bienes Adjudicados mediante el PAE</b>	Mejorar la administración de los bienes adjudicados al Instituto y solventar la saturación de las bodegas de las Subdelegaciones.

<sup>1</sup> Algunas medidas comenzaron a implementarse desde el 2009.  
**FUENTE:** Construcción propia con datos del (INFORME DE LABORES2009-2010. PROGRAMA DE ACTIVIDADES 2010, 2010)



Tabla 66 OTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN Parte 2

MEDIDA IMPLEMENTADA	APLICACIÓN
<b>Cursos de capacitación (sólo 783 asistentes) y dos videoconferencias</b>	Orientar sobre: emisión de créditos fiscales, localización de patrones, capitales constitutivos, PAE, y manejo y uso de los sistemas de cobranza y sus aplicaciones.
<b>Envío de “invitación” para revisar la Clasificación de Empresa</b>	Rectificar la prima de RT si no lo hace el patrón voluntariamente
<b>Notificación de Rectificación de Prima de RT</b>	Corregir y cobrar diferencias en el pago de la prima
<b>Convenios de Fiscalización con el SAT , STPS y el INFONAVIT</b>	Eficientar el intercambio de información fiscal e intensificar la fiscalización de manera simultánea o sucesiva
<b>Avance en el Sistema Único de Dictamen (SUDI)</b>	Control de correcciones y pago de diferencias por dictamen
<b>Envío de “Presunta Infracción”</b>	Fortalecer la Afiliación de trabajadores al identificar outsourcing
<b>Mejora en el SATIC</b>	Facilitar el proceso de liquidación de las COP's de obras de construcción
<b>No Dictamen Obligatorio</b>	Facilidad administrativa para los patrones por el ahorro del costo del dictamen
<b>Promoción de la corrección</b>	Procurar la recuperación de créditos fiscales e incentivar a los patrones a pagar oportunamente
<b>Clasificación de Empresas</b>	Promoción de Sistema para la apertura rápida de las empresas y Alta del Sistema de Alta Patronal, en el portal tuempresa.gob.mx, en la SE.
<b>Avances en la actualización del Catálogo de AECE</b>	Mejorar la inscripción patronal
<b>Proyecto Delta</b>	Modernizar los procesos de la DIR
<b>Acciones de Supervisión a la Operación</b>	Verificar la aplicación uniforme de la normatividad, el cumplimiento de las metas y estrategias para el logro de las mismas
<b>Pre-registro de empresas de outsourcing y</b>	Control de patrones outsourcing
<b>Módulo Sistema de Prestación de Servicios (SIPRESS)</b>	Registro de patrones outsourcing
FUENTE: Construcción propia con datos del (INFORME DE LABORES2009-2010. PROGRAMA DE ACTIVIDADES 2010, 2010)	

### 11.¿Qué provoca que la acción de condonar recargos y multas a patrones y sujetos obligados sea constante?

El artículo 40-F de la LSS (1995) establece que en ningún caso el Instituto podrá liberar a los patrones del pago de las cuotas obrero-patronales, ni condonar total o parcialmente la actualización de dichas cuotas ni los recargos



correspondientes, mismos que se generan a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles (art. 40-A LSS (1995).

Por acuerdo del Consejo Técnico 187/2003 DOF del 15 de julio de 2003, el IMSS condona al patrón individualmente, el 40% o 60% de las multas procedentes que no sean materia de impugnación, resolviendo al considerar los antecedentes del patrón en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en el año. Respetándole la resolución si el patrón paga dentro de los cinco días hábiles siguientes.

En el estudio y análisis de la acción de recuperación de adeudos realizada con más detalle, a través de las características de varios programas masivos anteriores al del 2011 (Punto 5.1.1) se observó que:

- e) La vía de autorización de estos programas puede ser artículos transitorios de reformas a la propia LSS; Decretos específicos del Ejecutivo; artículos en el apartado de exenciones o transitorios de la Ley de Ingresos de la Federación y hasta por simple Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS publicado en el DOF.
- f) Los conceptos condonados son multas, recargos y hasta COP's y los porcentos autorizados son diferentes en cada uno de estos programas, alcanzando hasta el 100% en algunos casos.
- g) En general estos programas se autorizan por el Ejecutivo porque considera que son convenientes para los patrones al permitirles conservar las fuentes de empleo y promover el desarrollo del país o ayudar en situaciones de contingencias.
- h) Reflejan adeudos por créditos fiscales de los sujetos obligados, acumulados en varios años, y que la autoridad pretende con los programas, acortar el tiempo para su recuperación; evitar costos administrativos mayores; evitar la cancelación de los créditos por incobrables o quizás hacerse de recursos en períodos de inicio o fin de sexenio porque los recursos recuperados en estos programas no tienen control presupuestal
- i) Pretendía incorporar a patrones omisos y asegurar a mayor cantidad de trabajadores sin recurrir a las visitas domiciliarias.

Y del mismo Programa 2011, se apreció que el IMSS procuró:





9. Recuperar cartera vencida que estaba en litigio (50% de probabilidad de ganarlo) o con otras dificultades de cobranza como la de tener patrones no localizados, incluso con convenio de pago en parcialidades.
10. Acortar el período de recuperación de la misma
11. Disminuir los costos de cobranza
12. Reorganizar la cartera vencida y minimizar los costos por cancelación de cuentas incobrables
13. Obtener recursos adicionales para infraestructura como lo informó a Notimex la La directora de Incorporación y Recaudación del IMSS, Cristina González Medina.
14. Inscribir a patrones omisos hasta antes del Programa de Condonación
15. Lograr el incremento del número de cotizantes al Régimen Obligatorio.
16. Lograr la regularización de los SBC de los trabajadores afiliados.

En estos programas masivos el patrón ahorra recargos, multas e incluso un porcentaje de COP"s, y evita la aplicación del PAE o una visita domiciliaria.

En cuanto a la política recaudatoria considero que se ve afectada porque los patrones procurarán eludir pagos posteriores, esperando se repitan estas oportunidades que la misma autoridad fiscal del IMSS o el Presidente del República autorizan = efecto de desgravamiento de una contribución.

## **12. ¿por qué se llega a utilizar las reservas de los seguros con superávit para cubrir los déficits de los otros seguros otorgados por el IMSS?**

La inversión de las Reservas (Punto 5.3.2) es regulada por el RAIRF (1999). Éstas deberán invertirse en valores, títulos de crédito y otros derechos autorizados, "...buscando siempre las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, así como de diversificación de riesgos posibles en términos de la mayor objetividad, prudencia y transparencia."

Las Reservas Operativas creadas para cada uno de los Seguros del Régimen Obligatorio (RO)



Se invertirán globalmente y podrán cubrir las diferencias de corto plazo entre los ingresos y los gastos presupuestados.

Los rendimientos o intereses generados deberán ser aplicados exclusivamente a las reservas que los hayan originado. Art. 286-E LSS (1995)

#### La Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento (ROCF)

El IMSS, con autorización del Consejo Técnico, podrá disponer de esta reserva para financiar las reservas operativas, hasta por 90 días del ingreso promedio del año anterior que haya obtenido el seguro que lo requiera. Se deberá reintegrar en un plazo máximo de tres años con sus respectivos intereses de acuerdo al artículo 286 de la Ley. Art. 283 LSS (1995)

#### Las Reservas Financieras y Actuariales (RFA).

El IMSS sólo podrá disponer de ellas para el seguro o cobertura que lo requiera, previo acuerdo del Consejo Técnico a propuesta del Director General y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos generados por problemas económicos con duración mayor a un año. También se podrá disponer en las situaciones que se requiera enfrentar cambios en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial o para el pago de los beneficios futuros para los que se hubiera efectuado la provisión correspondiente.

#### La Reserva General Financiera y Actuarial (RGFA)

Se constituirá, incrementará o reconstituirá con una aportación anual estimada de acuerdo al informe financiero y actuarial y buscará enfrentar los efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero por disminución de ingresos o aumentos de gastos por efectos epidemiológicos que provoquen disminución de las reservas financieras y actuariales. Art. 285 LSS (1995)



### El Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC)

-

Conforme al Artículo 286 K de la propia Ley, este Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto en dos cuentas denominadas Cuenta Especial para el RJP y Cuenta de Otras Obligaciones Laborales.

Sólo se dispondrá de los recursos de este fondo para los fines para los que fue creado.

El IMSS como patrón tiene prohibido disponer para este Fondo, de los ingresos a cargo de los patrones por COP"s establecidas en la LSS (1995); de las cuotas y aportaciones a cargo del Gobierno Federal; de cualquiera de las reservas a que se refiere el artículo 280 de la LSS (1995) ni de los rendimientos que éstas generen. Art.286-K LSS (1995).

El estudio de los Informes al Ejecutivo Federal y al Congresos de la Unión 2010-2011 permite conocer que se sigue dando la utilización de las reservas para cubrir déficits de los seguros de EyM y del de GyPS cuando los superávits de los seguros de RT e IV no fueron suficientes. Ambas situaciones no están permitidas ni por la LSS (1995) ni por el RAIRF (1999) si no se dice cuando se recuperarán. Al respecto por la información de (GARCÍA NIETO, PACHECO ESPEJEL, VARGAS ALENCASTER, & CAMACHO SERVIN, 2004) y por la carencia de transparencia que tiene el IMSS, queda en duda que realmente las reconstituyan y están en riesgo tanto pensiones como la misma atención médica.

Según lo comenta RUIZ MORENO (2006, págs. XX-XXII) con la reforma del 2001 de la LSS (1995), "es el propio Congreso de la Unión quien, sin ortodoxia ni pudor alguno, a sugerencia del IMSS y del Ejecutivo federal ordena -repartir- los recursos acumulados en la rama de riesgos de trabajo - superavitaria, pues



las pensiones en este rubro no las cubre el ente público asegurador sino trabajadores... transfiriéndolos a diversas ramas muy desfinanciadas como los son la de enfermedades y maternidad, así como la de invalidez y vida del régimen obligatorio, e incluso al seguro de salud para la familia del régimen voluntario."

Con la reforma, el Estado marca su tendencia de derecha y política neoliberal al establecer por ley que las cuentas individuales, ahora administradas por las Afores, se destinarían al financiamiento de los gobiernos al invertirse en infraestructura y valores, lo que significa un riesgo para los sistemas pensionarios.

Ruiz Moreno (2006) aprecia con esto que la seguridad social apuntala a la economía por establecer la ley que incluso las cuentas individuales, ahora administradas por las Afores, se destinarían al financiamiento de los gobiernos al invertirse en infraestructura y valores y debería ser al contrario, ocasionando que la seguridad social sea algo de lo más inseguro que tenemos en México, ya que al invertirse los recursos en mercados bursátiles quedan sujetos a la oferta y la demanda y como puede haber rendimientos también pueden generarse pérdidas.

No ha servido de nada cambiar el marco jurídico (Nueva ley del Seguro Social 1995) si la ineficiencia administrativa no ha sido exigida al IMSS y no son sancionados efectivamente sus servidores públicos.

Cuando el IMSS no logra resultados superavitarios o los ha utilizado indebidamente, afecta las reservas financieras y actuariales, según lo explicó (GARCÍA NIETO, PACHECO ESPEJEL, VARGAS ALENCASTER, & CAMACHO SERVIN, 2004):



- a) La problemática anterior es reconocida por la propia Dirección del IMSS en el “Proyecto de Reforma del IMSS, Versión para Evaluación del Banco Mundial”. Enero de 1998, p. 29 exponiendo que: “entre los factores que han contribuido al desfinanciamiento del ramo es que aunque las cuotas han evolucionado se han expandido los beneficios y el costo de los servicios se ha incrementado. Asimismo, han contribuido a este desfinanciamiento esquemas modificados de aseguramiento que ha ido incorporando al IMSS diversos grupos tales como: trabajadores estacionales del campo, miembros de sociedades locales de crédito ejidal, tabacaleros, cafeticultores, billeteros de lotería, por mencionar algunos, ninguno de los cuales cuenta con bases que los haga autofinanciables.”
- b) A partir del año 2000, el gasto de la nómina del RJP, que para los años anteriores, se soportaba únicamente con los recursos del SRT y del SIVCM, se prorroga a partir de ese año en todos los demás seguros del sistema por las modificaciones a la Ley del Seguro Social de 1995, vigente a partir del 1 de julio de 1997; en razón de ella gran parte de los ingresos del SIVCM se transfieren al dominio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), específicamente los correspondientes al Seguro de CV. Esta decisión provoca una merma considerable de recurso para las finanzas del IMSS, los cuales, antes de su transferencia, soportaban importantes gastos de la institución.
- c) Adicionalmente a esta situación, a partir de las disposiciones de la Ley del Seguro Social aprobadas en diciembre de 2001, se destinan cantidades importantes de recursos para constituir las reservas financieras y el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual (FCOLCLC).

Sobre este punto es necesario hacer un comentario adicional. La Ley del Seguro Social vigente (1995) obliga a registrar en la contabilidad financiera del Instituto, el pasivo laboral, el cual se compone del costo presente y futuro de las obligaciones laborales del IMSS con sus trabajadores en su carácter de patrón, en el campo de pensiones y jubilaciones. Para respaldar ese pasivo laboral, cada año se debe destinar una cantidad de recursos financieros que van a constituir las reservas financieras; así, aunque se registra en el renglón de egresos, no implica un gasto financiero efectivo en su totalidad en el presente. En virtud de ello, el rubro de egresos está inflado en cierta magnitud a partir



de 1999. A diferencia de la Ley anterior a 1997, donde las reservas actuariales se podían constituir con los remanentes de cada ejercicio y, por tanto, no podían considerarse como déficit.

Pero aquí lo que hay que hacer notar es que el déficit resultante en la actualidad ya no significa deuda interna, sino expresión de faltante de recursos. Esta diferencia significa que en el pasado, si bien el SEM tampoco contaba con los recursos financieros suficientes que su operación demandaba, éstos existían en la estructura de seguros del IMSS; sólo había que tomarlos. Hoy, en cambio, gran parte de esos recursos están depositados en instituciones financieras privadas, las cuales únicamente los prestan a cambio de jugosos intereses.

- d) Gran parte de los ingresos del IMSS o aportaciones del Gobierno Federal, tienen que ser destinados al pago de pensiones del RJP y se debe a que no existen las suficientes reservas que deberían estarlas soportando, al respecto no se sabe a ciencia cierta el fin de estos recursos, ni el propio SNTSS lo sabe, porque reconocía desde el 2004, su error, de incapacidad o político, por no exigir cuentas al respecto de esta aportación tan importante al RJP. Considerando como irresponsables a los dirigentes del CEN del SNTSS en turno, por no exigir cuentas puntuales del estado financiero del RJP.

En la Ley (LSS 1995), el IMSS, en calidad de patrón, asumió la responsabilidad del costo del RJP al aceptarlo y firmarlo también en calidad de asegurador con fundamento en el Capítulo II del Título Tercero de los Seguros Adicionales. Al respecto los autores de este artículo expresan, “Se dice que los recursos globales del RJP se destinaron a la construcción de la infraestructura institucional, entonces por su inversión, el capital principal y su respectiva ganancia, debe el Instituto asumir la responsabilidad directa sobre su manejo.”

Y continúan en su reflexión: “La mala gestión administrativa y financiera de los recursos del RJP por parte de la institución es evidente, en todo lo que cabe (diseño, aplicación, vigilancia, prospectiva) ya que ese fondo no cuenta hoy día con los recursos económicos necesarios para cumplir con las obligaciones contraídas.”



- e) El pago de pensiones de trabajadores contratados hasta antes del 2008 requiere de una fuerte salida de recursos en el año, esto se debe a que el SNTSS se defendió y solo hubo cambios en el régimen de jubilaciones y pensiones para las nuevas contrataciones a partir del 2008, que manejan ya su cuenta individual en AFORES.

El Dictamen externo de Estados Financieros al 31 de diciembre de 2010 explica la problemática de las reservas financieras y actuariales: la Nota 1.01 representa la más importante que refiere la problemática financiera del IMSS, expectativas presentadas en el “Informe al ejecutivo Federal y al congreso de la Unión sobre la Situación financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2009-2010”, se señala que el balance financiero que presentan los seguros valuados actuarialmente, como el Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT) y el de Invalidez y vida (SIV) muestran suficiencia financiera en el corto, mediano y largo plazos, no sucediendo lo mismo para los seguros asociados a las prestaciones médicas y sociales SEM, SSFAM y SGPS los cuales son negativos, y se prevé que esta situación se acentuará con el transcurso de los años. Expresando los auditores que es sin duda complicada, y ellos consideran que “dependerá de las estrategias que sean establecidas en el corto plazo, así como del apoyo del gobierno Federal para garantizar la continuidad operativa y social de la Institución para hacer frente a sus obligaciones.

Reseñando que por razón de este desbalance financiero que vive el Instituto, a partir de 2009 se utilizaron las reservas y fondos para resarcir los déficits de la operación. Y de acuerdo a lo proyectado, si se tiene la disposición legal, utilizarían los saldos existentes en las reservas y en el fondo (FCOLCLC) ayudando con ello a financiar la operación hasta el año del 2014. “La Ley del Seguro Social (LSS) en vigor no establece cómo operar los seguros deficitarios cuando su balance es irreversible en las condiciones prevalecientes, simplemente prohíbe su financiamiento a través de las reservas de los seguros superavitarios.”



Continúa la redacción del Dictamen diciendo que la situación financiera del IMSS indica que es indispensable cambios externos, cambios al marco legal y que es primordial que el Instituto gestione un debate “serio e informado” en el que el Ejecutivo, congreso de la unión y la sociedad propongan una solución con “consenso nacional” que promueva la viabilidad financiera del Instituto base de la Seguridad Social en nuestro país.

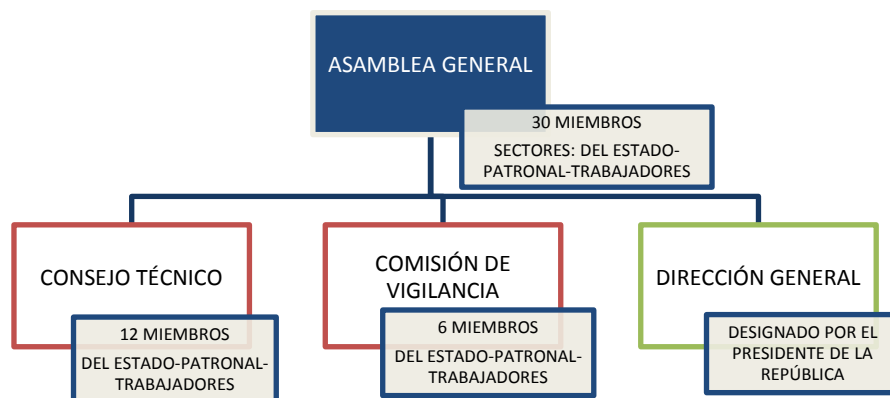




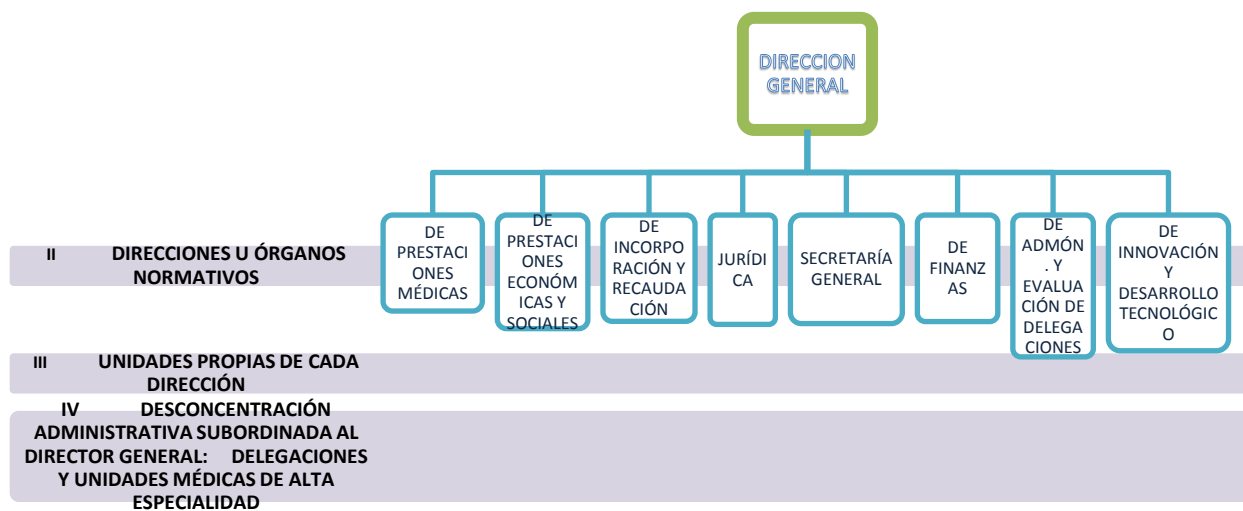
## ANEXOS

### I. ORGANIGRAMA GENERAL DEL IMSS

#### A. ÓRGANOS SUPERIORES



#### B. LA DIRECCIÓN GENERAL





### C. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA





## GRÁFICAS, ILUSTRACIONES Y TABLAS

### CAPÍTULO III

GRÁFICA 1	SUPERÁVIT (DÉFICIT) DE OPERACIÓN, 2010-2013, CON RECONOCIMIENTO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (MILLONES DE PESOS CORRIENTES).....	221
-----------	--	-----

### CAPÍTULO IV

GRÁFICA 2	ASUNTOS PRIORITARIOS DEL IMSS EN TRÁMITE POR TIPO DE PROCESO, A DICIEMBRE 2010	245
GRÁFICA 3	LAUDOS FAVORABLES AL IMSS, 2004-2010.....	246

### CAPÍTULO II

ILUSTRACIÓN 1	CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (FUENTE: CPEUM Y AL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN) .....	31
---------------	--	----

### CAPÍTULO III

ILUSTRACIÓN 2	PRINCIPIOS DE POLÍTICA FISCAL.....	59
ILUSTRACIÓN 3	LAS FUENTES DEL DERECHO FISCAL (ARRIOJA VIZCAÍNO, 2005, PÁG. 30) .....	60
ILUSTRACIÓN 4	EL PROCESO FISCAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. CONSTRUCCIÓN PROPIA EN FORMATO DE (DELGADILLO, 2009, PÁG. 15) .....	92
ILUSTRACIÓN 5	REGÍMENES QUE COMPRENDE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁG. 17) .....	94
ILUSTRACIÓN 6	APORTACIONES TRIPARTITAS AL IMSS (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁG. 17) .....	95
ILUSTRACIÓN 7	POBLACIÓN ATENDIDA POR EL IMSS EN RO (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁG. 17) .....	95
ILUSTRACIÓN 8	CUOTAS OBRERO-PATRONALES MENSUALES (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁG. 28) .....	134
ILUSTRACIÓN 9	CUOTAS OBRERO-PATRONALES BIMESTRALES (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁG. 29) .....	134

### CAPÍTULO V

ILUSTRACIÓN 10	LOS PASOS DE LA PLEANEACIÓN ESTRATÉGICA (IMÁGENES GOOGLE).....	271
ILUSTRACIÓN 11	REGLAS BÁSICAS PARA UN SISTEMA DE PLANEACIÓN (SACHSE, 2007, PÁGS. 19-20) .....	272
ILUSTRACIÓN 12	FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN. CONSTRUCCIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DE (SACHSE, 2007, PÁGS. 18-19) .....	273

### CAPÍTULO VI

ILUSTRACIÓN 13	MATRIZ FODA (CARRETO, 2007).....	286
----------------	----------------------------------	-----

### CONCLUSIONES

ILUSTRACIÓN 14	ETAPAS-PREGUNTAS A LAS QUE RESPONDE EL PLAN ESTRATÉGICO (MUNCH GALINDO, 2008) .....	328
----------------	---	-----



## CAPÍTULO II

TABLA 1	ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	34
TABLA 2	LA RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO EN UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO. ....	46

## CAPÍTULO III

TABLA 3	ORDENAMIENTOS REGULADORES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .....	54
TABLA 4	ELEMENTOS QUE DEFINEN A UN TRIBUTO O CONTRIBUCIÓN .....	60
TABLA 5	DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2011.....	69
TABLA 6	INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2006-2010 (EN PORCIENTO DEL PIB) .....	71
TABLA 7	PROYECCIONES DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2012-2016 (EN PORCIENTO DEL PIB).....	71
TABLA 8	ANÁLISIS PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL IMSS PARA EL 2011. CONSTRUCCIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL PEF 2011 .....	74
TABLA 9	RIESGOS PROTEGIDOS POR LA LSS Y TIPO DE PRESTACIONES QUE OTORGA.....	96
TABLA 10	BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE.....	97
TABLA 11	DESCRIPCIÓN DE LAS PRESTACIONES EN DINERO .....	98
TABLA 12	TIEMPO DE ESPERA Y DE DURACIÓN DE LAS PENSIONES POR RT .....	99
TABLA 13	TIEMPO DE ESPERA Y DE DURACIÓN DE LAS PENSIONES POR IV Y RCV .....	99
TABLA 14	LOS TIEMPOS DE ESPERA, DE CARENCIA Y DE DURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS .....	100
TABLA 15	TIEMPO DE ESPERA, CARENCIA Y DURACIÓN; Y LAS CAUSAS DE TERMINACIÓN O SUSPENSIÓN DEL SEGURO DE GUARDERÍAS .....	101
TABLA 16	LA PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS.....	103
TABLA 17	SECTOR CONTRUCCION- PRINCIPALES CAMBIOS A SU REGLAMENTO .....	115
TABLA 18	PRESTACIONES ECONÓMICAS PAGADAS A LOS TRABAJADORES Y SU INTEGRACIÓN AL SBC .....	128
TABLA 19	PRESTACIONES LEGALES PAGADAS A LOS TRABAJADORES Y SU INTEGRACIÓN AL SBC.....	129
TABLA 20	PRESTACIONES SOCIALES PAGADAS AL TRABAJADOR Y SU INTEGRACIÓN AL SBC.....	130
TABLA 21	FÓRMULAS DE PRESTACIONES MÁS COMUNES PARA INTEGRAR UN SALARIO BASE DE COTIZACIÓN (FERNÁNDEZ RUIZ S. , 2005, PÁGS. 31-32).....	132
TABLA 22	FÓRMULAS PARA DETERMINAR LOS SUBSIDIOS, AYUDAS Y PENSIONES .....	133
TABLA 23	TOPES SALARIALES PARA CUOTAS OBRERO PATRONALES Y APORTACIONES HABITACIONALES 2011	136
TABLA 24	PORCENTAJES DE APLICACIÓN AL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS EN 2011.....	137
TABLA 25	SALARIOS MÍNIMOS 2011 .....	138
TABLA 26	RECARGOS FEDERALES .....	138



TABLA 27	AFECCIÓN DE LAS FALTAS E INCAPACIDADES PARA EL PAGO DE CUOTAS IMSS Y APORTACIONES INFONAVIT .....	138
TABLA 28	LAS CINCO CLASES DE RIESGO POR LAS ACTIVIDADES .....	142
TABLA 29	COMPARATIVO DE LAS MULTAS ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 20/12/2001 A LA LSS (1995) .....	159
TABLA 30	LOS DELITOS EN MATERIA DE SEGURIDAD DESPUÉS DE LA MODIFICACIÓN DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2001 A LA LSS (1995). PARTE 1 .....	161
TABLA 31	LOS DELITOS EN MATERIA DE SEGURIDAD DESPUÉS DE LA MODIFICACIÓN DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2001 A LA LSS (1995). PARTE 2 .....	162
TABLA 32	DELITOS Y PENAS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABOREN EN EL IMSS, A PARTIR DE LA REFORMA A LA LSS DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2011. ....	163
TABLA 33	DEFENSA ANTE EMBARGO DE DEPÓSITOS (VELASCO RAMÍREZ, 2009) .....	172
TABLA 34	MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL .....	180
TABLA 35	GESTIONES ADMINISTRATIVAS ANTE EL IMSS. ....	181
TABLA 36	TIPOS DE AUDITORÍAS REALIZADAS AL IMSS EN EL AÑO 2009 SEGÚN EL ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009 .....	201
TABLA 37	RESUMEN DE OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS DERIVADAS DE LA AUDITORÍA AL DESEMPEÑO CUENTA PÚBLICA 2009 .....	202
TABLA 38	TEMAS RELEVANTES Y PROBLEMÁTICA ASOCIADA AL SECTOR SALUD .....	204
TABLA 39	CONCEPTOS GENERALES PARA EL ANÁLISIS DE LA CUENTA PÚBLICA .....	208
TABLA 40	ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS DICTAMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y 2009, CON EL REGISTRO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (MILLONES DE PESOS) .....	218
TABLA 41	BALANCE GENERAL DICTAMINADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y 2009, CON EL REGISTRO PLENO DEL COSTO NETO DEL PERIODO DEL RJP (MILLONES DE PESOS) .....	219
TABLA 42	SUPUESTOS 2012-2015 PARA LA PROYECCIÓN DEL ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS1/ (PORCENTAJES) .....	220
TABLA 43	CONCEPTOS DE INGRESOS Y EGRESOS CALCULADOS EN EL MODELO INTEGRAL FINANCIERO Y ACTUARIAL PARA LAS PROYECCIONES DE FLUJO DE EFECTIVO DEL IMSS .....	220
TABLA 44	ESTIMACIÓN DEL VALOR PRESENTE DEL SUPERÁVITO O DÉFICIT DE LOS SEGUROS ACUMULADO EN EL PERIODO 2011-2050 Y SU RELACIÓN CON EL PIB (MILLONES DE PESOS DE 2011) .....	222
<b><u>CAPÍTULO IV</u></b>		
TABLA 45	OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 1 .....	226



TABLA 46	OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 2 .....	227
TABLA 47	OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 3 .....	228
TABLA 48	OTROS DECRETOS O ACUERDOS QUE OTORGAN LA CONDONACIÓN DE RECARGOS Y/O MULTAS PARTE 4 .....	229
TABLA 49	SITUACIÓN DE LOS CRÉDITOS REVISADOS EN LA AUDITORÍA 2004 A LAS DELEGACIONES DE TLALNEPANTLA Y ECATEPEC .....	231
TABLA 50	CRÉDITOS EN CARTERA VENCIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA AUDITORÍA 2004 Y 2005 A LAS DELEGACIONES DEL IMSS .....	232
TABLA 51	CONDONACIÓN ACEPTADA E INCLUIDA EN EL APARTADO C DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011 .....	234
TABLA 52	DISTRIBUCIÓN DE JUICIOS FISCALES Y ADMINISTRATIVOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 ....	248
TABLA 53	PASIVOS CONTINGENTES EN JUICIOS ADMINISTRATIVOS, DICIEMBRE DE 2010 .....	248
TABLA 54	PASIVOS CONTINGENTES EN JUICIOS FISCALES, DICIEMBRE DE 2010 .....	249
TABLA 55	RESULTADOS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2011, DE LOS JUICIOS FISCALES DONDE EL IMSS ES EL DEMANDADO .....	251
<u>CAPÍTULO V</u>		
TABLA 56	DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS (SACHSE, 2007).....	269
TABLA 57	COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE MÉXICO VS. EUROPA.....	284
<u>CAPÍTULO VI</u>		
TABLA 58	MATRIZ FODA DE LOS PROCESOS TÉCNICOS. CONSTRUCCIÓN PROPIA.....	303
TABLA 59	MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y EVALUACIÓN DE DELEGACIONES. CONSTRUCCIÓN PROPIA.....	304
TABLA 60	MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE FINANZAS. CONSTRUCCIÓN PROPIA.....	307
TABLA 61	MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN DE INCORPORACIÓN Y RECAUDACIÓN. CONSTRUCCIÓN PROPIA. 312	
TABLA 62	MATRIZ FODA DEL PERSONAL DIRECTIVO Y OPERATIVO. CONSTRUCCIÓN PROPIA. ....	316
TABLA 63	MATRIZ FODA DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA. CONSTRUCCIÓN PROPIA. ....	318
TABLA 64	MATRIZ FODA DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN Y CONTROL. CONSTRUCCIÓN PROPIA .....	319
<u>CONCLUSIONES</u>		
TABLA 65	OTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN PARTE 1 .....	358
TABLA 66	OTRAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN PARTE 2.....	359



## FUENTES DE CONSULTA en Sistema APA

COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL; COLEGIO DE CONTADORES PUBLICOS DE MÉXICO;. (2007). *MANUAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA PATRONES Y DICTAMINADORES* (SEGUNDA ed.). MÉXICO: IMCP.

(15 de Febrero de 1917). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS* . MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

(29 de DICIEMBRE de 1976). *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL* . MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

(14 de MAYO de 1986). *LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES* . MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

*ACCIONES DEL IMSS EN 2010*. (21 de DICIEMBRE de 2010). Recuperado el 3 de JULIO de 2011, de IDC ONLINE: <http://www.idconlime.com.mx/seguridad/2010/12/22/acciones-del-imss-en-2010>

*ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2009*. (MARZO de 2011). Recuperado el 9 de JUNIO de 2011, de COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/docs/UEC0082011edos\\_mpios.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/docs/UEC0082011edos_mpios.pdf)

*ANEXO B DEL INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNION 2010-2011*. (JUNIO de 2011). Recuperado el 6 de JULIO de 2011, de ACCIONES PARA COMBATIR LA EVASIÓN FISCAL Y PROMOVER EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES: <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/62F4EBCB-0F83-4961-8183-2F20A6536496/0/AnexoB.pdf>

ARRIOJA VIZCAÍNO, A. (2005). *DERECHO FISCAL* (DÉCIMA NOVENA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: THEMIS.

*BOLETÍN NO. 3207 PROGRAMAS ASISTENCIALISTAS FEDERALES OCASIONAN BAJA AFILIACIÓN DE EMPRESAS Y TRABAJADORES AL IMSS*. (2011). Recuperado



el 10 de AGOSTO de 2011, de DIPUTADOS:  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2011\\_2011/004\\_abril/10\\_10/3207\\_programas\\_asistencialistas\\_federales\\_ocasionan\\_baja\\_afiliacion\\_de\\_empresas\\_y\\_trabajadores\\_al\\_imss\\_cefp\\_favor\\_de\\_utilizar\\_de\\_domingo\\_para\\_lunes](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2011_2011/004_abril/10_10/3207_programas_asistencialistas_federales_ocasionan_baja_afiliacion_de_empresas_y_trabajadores_al_imss_cefp_favor_de_utilizar_de_domingo_para_lunes)

CARRETO, J. (2007). *MATRIZ FODA*. Recuperado el 26 de AGOSTO de 2011, de UPROADMON: <http://uproadmon.blogspot.com/2007/02/matriz-foda.html>

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA; COMISIÓN LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL. (2006). *CÁMARA DE DIPUTADOS*. Recuperado el 23 de MAYO de 2011, de [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/2\\_ssocial.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_ssocial.htm)

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. (31 de DICIEMBRE de 1981). DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. (1931). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL IMCP. (2007). *MANUAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA PATRONES Y DICTAMINADORES*. MÉXICO: IMCP.

*CONDONARÁ IMSS MULTAS Y RECARGOS A EMPRESAS DEUDORAS QUE SE REGULARICEN*. (19 de ENERO de 2011). Recuperado el 24 de MARZO de 2011, de LA OPINIÓN DE MICHOACÁN: [http://economia.terra.com.pe/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201101191556\\_INF\\_79486478](http://economia.terra.com.pe/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201101191556_INF_79486478)

CONSEJO TÉCNICO, IMSS. (21 de DICIEMBRE de 2010). *Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 2010*:. Recuperado el 3 de MAYO de 2011, de DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

CONVENIO DE COLABORACION E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN IMSS-INFONAVIT. (5 de JULIO de 2011). MÉXICO, D.F., MÉXICO: COMUNICADO DE PRENSA NO. 78 DEL IMSS.





*CONVOCA CALDERÓN A IMPULSAR REFORMAS AL IMSS.* (3 de NOVIEMBRE de 2010). Recuperado el 3 de ABRIL de 2011, de NOTIMEX: [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=681354](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=681354)

CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA ESTIMAR EL IMPACTO PRESUPUESTARIO DE INICIATIVAS DE LEYES O DECRETOS. (FEBRERO de 2005). MÉXICO, D.F., MÉXICO: SHCP.

DE PINA VARA, R. (2008). *DICCIONARIO DE DERECHO* (TRIGESIMA SÉPTIMA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.

DELGADILLO, G. L. (2009). *PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO* (QUINTA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: EDITORIAL LIMUSA.

DÍAZ DELGADO, J. (2009). *LOS NUEVOS SUPUESTOS PARA FINCAR CAPITALS CONSTITUTIVOS* (PRIMERA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: IMCP.

*DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.* (s.f.). Recuperado el 2011, de <http://buscon.rae.es/drael/>

*ENTIDADES RECEPTORAS AUTORIZADAS PARA RECIBIR EL PAGO DE CUOTAS.* (2011). Recuperado el 11 de JUNIO de 2011, de [http://www.imss.gov.mx/patrones/pagos/Entidades\\_Receptoras.htm](http://www.imss.gov.mx/patrones/pagos/Entidades_Receptoras.htm)

*EXIGEN DIPUTADOS DEL PRI INFORME FINANCIERO DEL IMSS.* (4 de NOVIEMBRE de 2010). Recuperado el 18 de JUNIO de 2011, de NOTIMEX: [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=681739](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=681739)

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (16 de agosto de 2010). *BAJA ANTE EL SAT Y NO ANTE EL IMSS.* Recuperado el 07 de junio de 2011, de idconline: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/la-empresa-consulta/2010/imss/baja-ante-el-sat-y-no-ante-el-imss>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (25 de OCTUBRE de 2010). *CUÁNDO AFILIAR A UN EXTRANJERO.* Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/2010/10/25/cuando-afiliar-al-imss-a-un-extranjero>



EXPANSION, S.A. DE C.V. (2009). *DIFERENCIAS DERIVADAS DE DICTAMEN*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/sabias-que/2010/diferencias-derivadas-del-dictamen>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (9 de JUNIO de 2008). *EFFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/para-su-analisis/2008/efectos-de-la-responsabilidad-solidaria>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (25 de MARZO de 2008). *LAS "NUEVAS" DEL IMSS PARA CONSTRUCTORES*. Recuperado el 7 de junio de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/para-su-analisis/2008/las-nuevas-del-imss-para-constructores>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (18 de JULIO de 2009). *RECURSO DE INCONFORMIDAD OPTATIVO*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/sabias-que/2009/recurso-de-inconformidad-optativo>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (2 de JUNIO de 2008). *SECTOR ASEGURADOR: CUIDADO CON EL IMSS*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/criterios/2008/sector-asegurador-cuidado-con-el-imss>

EXPANSIÓN, S.A. DE C.V. (13 de ABRIL de 2010). *CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN ANTE EL IMSS*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/para-su-analisis/2010/caducidad-y-prescripcion-ante-el-imss>

FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2006). *DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* (PRIMERA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.

FERNÁNDEZ RUIZ, S. (2005). *PRESTACIONES Y SERVICIOS DEL IMSS* (CUARTA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: TRILLAS.



GALINDO CAMACHO, M. (2003). *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* (SEGUNDA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.

GÁNDARA RUIZ ESPARZA, A. (2010). *RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS* (SEGUNDA ed.). MÉXICO: PORRÚA.

GARCÍA NIETO, H. U., PACHECO ESPEJEL, A. A., VARGAS ALENCASTER, L. D., & CAMACHO SERVIN, P. (MAYO de 2004). *EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y LA CRISIS FINANCIERA DEL ESQUEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE SUS TRABAJADORES*. Recuperado el 6 de JULIO de 2011, de [http://members.tripod.com/seminario\\_actuarial.mx/archivos/ulisesgarcia.pdf](http://members.tripod.com/seminario_actuarial.mx/archivos/ulisesgarcia.pdf)

*GENERALIDADES DEL SUA*. (2011). Recuperado el 30 de JUNIO de 2011, de IMSS: [http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/D9067B84-2CEC-4D2E-8056-4EDA61AE4364/0/4\\_generalidades.pdf](http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/D9067B84-2CEC-4D2E-8056-4EDA61AE4364/0/4_generalidades.pdf)

GÓMEZ LEDESMA, R. (2004). PERCEPCIONES QUE INTEGRAN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA DETERMINAR LAS CUOTAS IMSS. (UNAM, Ed.) *NUEVO CONSULTORIO FISCAL* (385), 23-29.

GÓMEZ, J. (3 de FEBRERO de 2011). *GOBIERNOS, SIN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: BAILLARES*. Recuperado el 27 de SEPTIEMBRE de 2011, de DIARIO DESPERTAR DE OAXACA: <http://www.diariodespertar.com.mx/agenda/economia/47140-Gobiernos-sin-planeacion-estrategica-Baillares.html>

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2006). *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LIBERTAD* (SEGUNDA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: UNAM.

IDSE. (s.f.). Recuperado el 30 de JUNIO de 2011, de IMSS: <http://idse.imss.gob.mx/certificacion/jsp/representante/requerimiento/recomendacion.jsp>  
TAMBIEN  
<http://idse.imss.gob.mx/certificacion/jsp/representante/operativos/descripcionOperativos.jsp> Y <http://idse.imss.gob.mx/certificacion/sucursalesInicio.sucursal>

*IMSS ¿FACULTADO PARA CONDONAR CRÉDITOS?* (16 de JUNIO de 2008). Recuperado el 2 de JUNIO de 2011, de IDC ONLINE:



<http://www.idconline.com.mx/seguridad/sabias-que/2008/imss-bffacultado-para-condonar-creditos>

*IMSS VA POR EMPRESAS MAL CLASIFICADAS.* (2 de JUNIO de 2011). Recuperado el 3 de JULIO de 2011, de IDCONLINE: <http://www.idconline.com.mx/seguridad/2011/06/02/imss-va-tras-empresas-mal-clasificadas>

*INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACION FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL IMSS.* (2011). Recuperado el 07 de JUNIO de 2011, de <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/InformeEjecutivo20102011>

*INFORME DE LABORES 2009-2010. PROGRAMA DE ACTIVIDADES 2010.* (2010). Recuperado el 18 de JUNIO de 2011, de [imss.gob.mx: http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/018184EF-DA59-43B7-8439-CBB8E18AED06/0/InformeLabores2009\\_2010ProgramaActividades2010.pdf](http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/018184EF-DA59-43B7-8439-CBB8E18AED06/0/InformeLabores2009_2010ProgramaActividades2010.pdf)

*INSTA BELTRONES AL EJECUTIVO A PRESENTAR PROYECTO DE REFORMA AL IMSS.* (7 de NOVIEMBRE de 2010). Recuperado el 3 de ABRIL de 2011, de NOTIMEX: [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=682803](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=682803)

*LA CUENTA PÚBLICA 2009 PROVOCÓ 34 DENUNCIAS.* (16 de FEBRERO de 2011). Recuperado el 9 de JUNIO de 2011, de EL ECONOMISTA: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/02/16/cuenta-publica-2009-provoco-34-denuncias>

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. (29 de mayo de 2009). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY DE PENSIONES CIVILES PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN. (8 de MAYO de 1980). MORELIA, MICHOACÁN, MÉXICO: PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO.

LEY DE PLANEACIÓN. (31 de DICIEMBRE de 1976). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIAIRO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.



LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. (11 de JUNIO de 2002). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (24 de ABRIL de 1972). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (10 de ABRIL de 2003). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. (30 de MARZO de 2006). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (31 de DICIEMBRE de 1982). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. (4 de AGOSTO de 1994). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (1º de DICIEMBRE de 2005). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. (1º de ABRIL de 1970). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. (20 de ENERO de 2004). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA. (31 de DICIEMBRE de 1976). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LOMELÍ CEREZO, M. (2003). *DERECHO FISCAL REPRESIVO* (CUARTA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.



MABARAK, C. D. (2007). *DERECHO FINANCIERO PÚBLICO* (TERCERA ed.). MÉXICO, D.F, MÉXICO: MC GRAW-HILL.

MARGAÍN MANAUTOU, E. (2005). *INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO* (DÉCIMO OCTAVA ed.). MÉXICO: PORRÚA.

MARTÍNEZ PUERÓN, R. (2011). *DIRECTIVOS VERSUS POLÍTICOS LA IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*. (PRIMERA ed.). MÉXICO: FUNDACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ADMINSTRATIVOS - PORRÚA.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, G. (s.f.). *LA SEGURIDAD SOCIAL VS EUROPA*. Recuperado el 25 de JULIO de 2011, de [www.jurídicas.unam.mx/www.derecho.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx/www.derecho.unam.mx)

MORENO PADILLA, J. (2003). *DERECHO FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL* (PRIMERA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DOFISCAL.

MUNCH GALINDO, L. (2008). *PLANEACIÓN ESTRATÉGICA. EL RUMBO HACIA EL ÉXITO* (SEGUNDA ed.). MÉXICO: TRILLAS.

Offix Fiscal. (2002). *Ley\_IMSS*. Recuperado el 13 de JULIO de 2011, de [www.offixfiscal.com.mx/reforma\\_2002/ley\\_imss.ppt](http://www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_imss.ppt)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2011). *NACIONES UNIDAS*. Recuperado el 2 de MAYO de 2011, de <http://www.un.org/en/rights/>

PERDOMO MORENO, A. (2004). *ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA* (DÉCIMA ed.). MÉXICO: THOMSON.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, R. (2011). *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO* (PRIMERA ed.). MÉXICO: PORRÚA.

*PREGUNTAS FRECUENTES DEL SUA*. (s.f.). Recuperado el 2011 de JUNIO de 2011, de IMSS: [http://www.imss.gob.mx/patrones/sua/preguntas\\_frecuentes.htm](http://www.imss.gob.mx/patrones/sua/preguntas_frecuentes.htm)



*PRIMERO Y SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL SOBRE LA SITUACION ECONOMICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA 2011.* (2011). Recuperado el 18 de JUNIO de 2011, de IMSS: <http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/index.htm>

*PRIVATIZAR EL IMSS NO ES LA SOLUCIÓN, OPINA CÓRDOVA VILLALOBOS.* (6 de NOVIEMBRE de 2010). Recuperado el 3 de ABRIL de 2011, de NOTIMEX: [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=682621](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=682621)

RAMOS GUZMÁN, E. (2011). *CONDONACIÓN DE MULTAS Y RECARGOS I.M.S.S. ANÁLISIS PRÁCTICO DEL BENEFICIO.* Recuperado el 24 de JUNIO de 2011, de [www.consultoriaimss.com](http://www.consultoriaimss.com):  
[http://www.gmcapacitacion.com/sites/default/files/articulos\\_gratuitos/condonacion%20multa%20imss.pdf](http://www.gmcapacitacion.com/sites/default/files/articulos_gratuitos/condonacion%20multa%20imss.pdf)

RANGEL CHARLES, J. A., & SANROMÁN ARANDA, R. (2009). *DERECHO DE LOS NEGOCIOS* (TERCERA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: CENCAGE LEARNING.

REGLAMENTO DE AFILIACION, CLASIFICACION DE EMPRESAS, RECAUDACION Y FISCALIZACION. (1 de NOVIEMBRE de 2002). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO DE INSCRIPCIÓN, PAGO DE APORTACIONES Y ENTERO DE DESCUENTOS AL INFONAVIT. (9 de DICIEMBRE de 1997). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (2 de ABRIL de 2004). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. (26 de ENERO de 1990). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL IMSS. (30 de NOVIEMBRE de 2006). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. (30 de JUNIO de 1997). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.



REGLAMENTO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO . (8 de MARZO de 2008). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (11 de SEPTIEMBRE de 1996). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. (11 de AGOSTO de 2008). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN E INVERSIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL IMSS. (13 de DICIEMBRE de 1999). MÉXICO, D.F., MÉXICO: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

RUIZ MORENO, Á. G. (2006). *NUEVO DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL* (CUARTA ed.). MÉXICO: PORRÚA.

SACHSE, M. (2007). *PLANEACION ESTRATEGICA EN EMPRESAS PÚBLICAS* (PRIMERA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: TRILLAS.

SÁNCHEZ ACEVEZ, J. A. (SIN de SIN de SIN). *LA LEGALIDAD TRIBUTARIA EN LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL*. Recuperado el 28 de Marzo de 2011, de INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM: <http://www.letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos5/arturolegalidadtributaria1.pdf>

SÁNCHEZ GÓMEZ, N. (2009). *DERECHO FISCAL MEXICANO* (SÉPTIMA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.

TINOCO, Y. (2007). MILLONARIA CARTERA VENCIDA DEL IMSS. *FORTUNA* (AÑO V NÚMERO 54).

TORRES LÓPEZ, M. A. (2001). *TEORÍA Y PRÁCTICA DE LOS DELITOS FISCALES* (SEGUNDA ed.). MÉXICO, D.F., MÉXICO: PORRÚA.

VELASCO RAMÍREZ, L. (17 de JUNIO de 2009). *DEFENSA ANTE EMBARGO DE DEPÓSITOS*. Recuperado el 7 de JUNIO de 2011, de IDCONLINE:





<http://www.idconline.com.mx/seguridad/en-opinion-de/2009/defensa-ante-embargo-de-depositos>

YANOME YESAKI, M. (2006). *EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN MÉXICO*. Recuperado el 12 de AGOSTO de 2011, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: [www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf)