



Dip. Carlos

Urgente Resolución

H. CONGRESO DEL ESTADO P R E S E N T E

El suscrito Diputado a la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como 174 y 175 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, someto a consideración de esta Alta Representación Social la presente Iniciativa, con carácter de Punto de Acuerdo, de urgente y especial pronunciamiento, con el objeto de exhortar respetuosamente a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Servicios de Administración Tributaria (SAT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), a efecto de que lleven a cabo el anteproyecto de Norma Oficial Mexicana respecto del Registro de Prestadores de Servicios Especializados y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización, para dar cumplimiento a las garantías de seguridad y certeza jurídica consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- El pasado 23 de abril del presente año, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y de la Ley



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral.

Las reformas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social y de la Ley del INFONAVIT entraron en vigor el 24 de abril de 2021 y se refieren principalmente a la prohibición de la subcontratación de personal, entendiéndose esta cuando una persona física o moral proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra.

Asimismo, con esta reforma se permite la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos, siempre que el contratista esté registrado en el padrón único de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo.

Dicha reforma señala, al pretender explicar su alcance y los sujetos obligados a la nueva carga administrativa, que los servicios u obras complementarias o compartidas prestadas entre empresas de un mismo grupo empresarial, serán considerados como especializados siempre y cuando no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la empresa que los reciba.

Continúa señalando la reforma que la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas deberá formalizarse mediante contrato por escrito en el que se señale el objeto de los servicios a proporcionar o las obras a ejecutar, así como el número aproximado de trabajadores que participarán en el cumplimiento de dicho contrato.



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Respecto al registro ante la STPS, que prevé el artículo 15 de esta Ley, se establece que las personas físicas o morales que presten servicios de subcontratación deberán obtenerlo en un plazo de 90 días naturales, contados a partir de la publicación de las disposiciones de carácter general que determinen los procedimientos de registro, previendo dicho ordenamiento que, para obtener el registro, las personas físicas o morales deberán acreditar estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de seguridad social, renovar su registro cada tres años.

II.- En este orden de ideas, el pasado 24 de mayo del presente año, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social publicó en el Diario oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones de carácter general para el registro de personas físicas o morales que presten servicios o ejecuten obras especializadas¹.

El Acuerdo en comento, sin mayor justificación señala que dicho registro es obligatorio para aquellas empresas que presten servicios u obras complementarias o compartidas en un mismo grupo empresarial, siempre y cuando no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la empresa que los reciba y genera una serie de requisitos para su formalización y procedimiento para su autorización o no por parte de la autoridad.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el contrato que se debe celebrar entre el beneficiario y el prestador de los servicios debe constar por escrito. Una de las primeras inquietudes referentes al contrato es determinar su naturaleza jurídica, ya que existen criterios en ubicar dicho acto jurídico en el campo de lo civil, pero también existen corrientes en ubicar dicho acto como mercantil.

Para unos especialistas el documento debe ser civil, ya que los trabajadores no son un artículo de comercio; sin embargo, es importante considerar lo siguiente.

¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619148&fecha=24/05/2021. Consultado a las 11:33 horas del día 3 de noviembre de 2021.



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

El objetivo de la subcontratación de personal (anterior a la reforma) es proporcionar o poner a disposición trabajadores de una empresa en beneficio de otra; sin embargo, con la reforma laboral eso está prohibido, según lo señala el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo.

Según el numeral 13 de la Ley Federal del Trabajo, se permite la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos, y los servicios u obras complementarias o compartidas prestadas entre empresas de un mismo grupo, conforme al artículo 2o., fracción X de la Ley del Mercado de Valores, siempre y cuando no formen parte de su objeto social.

Por ende, técnica y jurídicamente, ya no se traspasan trabajadores; en consecuencia, no se comercializa con ellos, sino con los servicios que se brindan.

Luego entonces, para saber si el contrato a celebrar es civil o mercantil, se debe atender al objeto de los bienes o servicios que se van a prestar, o bien las partes que lo suscriben, a criterio de los contratantes, a falta de disposición expresa.

Los actos de comercio, en principio, son los que el legislador determinó como tales en el artículo 75 del Código de Comercio. Las hipótesis contenidas en ese precepto se consideran esencialmente comerciales, independientemente de quién lo realice, y se conocen como actos de comercio objetivos.



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Asimismo, existen actos de comercio subjetivos, los cuales consisten en las obligaciones del comerciante, y se les da tal carácter porque son inherentes a su profesión, según lo dispone el artículo 3 del antes citado Código de Comercio.

Por ello, habrá quienes consideren que cualquier contrato y obligación de una sociedad mercantil, que no sea ya acto objetivo de comercio, tiene por sí la presunción de la comercialidad, salvo que se acredite que lo realizado es de naturaleza esencialmente civil. Esto significa que todas las actividades inherentes al objeto social de la empresa constituida como persona mercantil, se presumen de comercio, según se colige del numeral 1050 del Código de Comercio, el cual señala que, cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, este tenga la naturaleza comercial y para la otra una naturaleza civil, la controversia que de este se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles.

III.- Por su parte, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, PRODECON, sostuvo un criterio, con motivo de la reforma a la Ley Federal de Trabajo, en el sentido de que la subcontratación de personal que se encontraba regulada en el artículo 15-A del referido ordenamiento legal, quedó prohibida quedando permitida la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas, con diversas implicaciones en diversas materias, como el caso de la materia fiscal, en la que a partir del 01 de agosto del 2021, que inicia su vigencia, los servicios de subcontratación de personal, dejarán de producir efectos fiscales de deducción y acreditamiento para el impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, respectivamente, salvo los servicios especializados o de ejecución de obras especializadas, razón por la cual, para generar certeza jurídica a los pagadores de impuestos en opinión de PRODECON, resulta importante distinguir los conceptos de la subcontratación de personal, de servicios especializados y de los servicios independientes.



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Subcontratación de personal: Es cuando una persona física o moral denominada contratista proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra conocida como contratante. Así, para la existencia de la subcontratación de personal se requieren cuatro elementos esenciales: 1. La persona que cuenta con trabajadores propios (contratista). 2. Los trabajadores propios. 3. La persona que se beneficia de los trabajadores (contratante). 4. Que el contratista proporcione o ponga a disposición a sus trabajadores. Ejemplo: Una persona moral (contratista) que se dedica a prestar servicios de instalaciones eléctricas, pone a disposición de otra persona moral (contratante) que instala equipo de iluminación, quince trabajadores para realizar funciones de mantenimiento eléctrico bajo la dependencia de esta última.

Servicios especializados o de ejecución de obras especializadas: Son aquellas que reúnen elementos o factores distintivos de la actividad que desempeña el contratista, que no forman parte del objeto social de este último, que aportan un valor agregado al beneficiario, al no ser la actividad de su objeto social de éste, ni de su actividad económica preponderante, en cuyo caso se requiere contar con los siguientes elementos:

1. Trabajadores dependientes del contratista.
2. El contratista deberá de proporcionar o poner a disposición trabajadores que se encuentren bajo su dependencia a favor del beneficiario o contratante.
3. La contratista deberá contar con el registro del padrón público ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

4. Deberá formalizarse mediante contrato por escrito señalándose el objeto de los servicios a proporcionar o las obras a ejecutar, así como el número aproximado de trabajadores que estarán involucrados.

5. Para acreditar el carácter especializado, dependiendo del servicio u obra, el contratista deberá contar con información y documentación relacionada con la capacitación, certificaciones, permisos o licencias que regulan la actividad, equipamiento, tecnología, activos, maquinaria, nivel de riesgo, rango salarial promedio y experiencia en el servicio.

6. Los servicios y ejecución de obra especializados deberán ser de carácter excepcional.

7. Se consideran servicio o ejecución de obra especializada, entre otros, los que se realicen con trabajadores del contratista en las instalaciones del beneficiario.

Por otra parte, los Servicios independientes: Son las actividades que una persona física o moral se obliga a realizar en favor de otra, ya sea por sí misma o por conducto de sus trabajadores, la cual requiere de dos componentes esenciales:

1. La realización de las actividades propias del servicio ofrecido por el contratista.

2. Elementos adicionales al capital humano, tales como materiales y herramientas de trabajo, sin que del recurso humano se desprenda una dependencia al contratante.

De lo anterior podemos concluir que la distinción entre la contratación de un servicio independiente y la subcontratación de servicios especializados será la dependencia de los



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

trabajadores que comparta el contratista con el beneficiario a través de acto de proporcionar o poner a disposición a los trabajadores.

Lo anterior dependerá de las obligaciones contractuales que se establezcan para proporcionar el servicio o la ejecución de la obra.

IV.- Como se puede observar, ante la ambigüedad de los conceptos, los obligados a cumplir con esta disposición normativa se encuentran ante una incertidumbre jurídica creada por los criterios no solo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, sino también, los emitidos por el Servicios de Administración Tributaria (SAT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); en donde la mayoría de las empresas contratantes están exigiendo a sus contratistas y/o proveedores que se registren en el RESPE y que registren la actividad contratada, aun cuando dichas actividades se realicen de manera esporádica en las instalaciones de la contratante.

Aunado a lo anterior, los artículos transitorios de los decretos del 23 de abril de 2021, así como del 31 de julio del mismo año, no establecen estas y otras problemáticas que las empresas tanto contratantes como contratistas enfrentan día con día en los diferentes rubros de la administración pública federal.

V.- Porqué acudir a una Norma Oficial Mexicana, ante la problemática planteada anteriormente.

Las normas oficiales mexicanas establecen disposiciones jurídicas abstractas, impersonales y generales y se definen como las regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, donde se establece reglas, especificaciones, atributos,



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

directrices, características o prescripciones aplicables, en el caso específico, a un proceso o método de producción u operación y las que refieren a su cumplimiento o aplicación.

Atendiendo a lo señalado por la investigadora Carla Huera Ochoa², Las normas oficiales tienen una razón de ser en nuestro ordenamiento, en virtud de la necesidad de regular cuestiones de alta especificidad técnica, que además puede variar de manera constante y rápidamente, por lo cual la dinámica de las mismas requiere de una respuesta pronta que evidentemente ni el legislador ni el Poder Ejecutivo puede dar a tiempo, es por ello que esta tarea se encomienda a las dependencias de la administración pública³.

Aunado a lo anterior se debe tomar en cuenta que la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, cuya inclusión se encuentra debidamente regulada en las disposiciones legales previstas por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que establecen todo un procedimiento que busca un equilibrio de intereses a través de la apertura de un período de consulta que brinda mayor certeza y seguridad jurídica a los particulares en virtud de que pueden participar, formalmente, en el análisis específico de los criterios que, en el caso concreto, establecen las disposiciones de carácter general para el registro de personas físicas o morales que presten servicios o ejecuten obras especializadas.

En este orden de ideas es que esta Alta Representación Social se debe pronunciar a favor de normalizar los criterios y fijar la rectoría en la interpretación y aplicación las disposiciones de carácter general para el registro de personas físicas o morales que presten servicios o ejecuten obras especializadas, fijando con claridad el campo de aplicación, referencias, definiciones,

² Investigadora titular, a tiempo completo de la Universidad Autónoma de México.

<https://www.juridicas.unam.mx/investigador/perfil/carlah>

³ <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3543/4236>



Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

obligaciones del patrón beneficiado y del prestador de servicio especializado, garantías laborales de los trabajadores, unidades de verificación, procedimiento para la evaluación de la conformidad, así como el órgano de vigilancia de cumplimiento.

Por lo anteriormente expuesto, y fundado, someto a consideración de esta Alta Representación Social, el presente proyecto con carácter de

ACUERDO

ARTÍCULO PRIMERO.- Los integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado, con carácter de urgente resolución, exhortamos respetuosamente a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en colaboración con Servicios de Administración Tributaria (SAT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), a efecto de que lleven a cabo el anteproyecto de Norma Oficial Mexicana respecto del Registro de Prestadores de Servicios Especializados y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización, a efecto de establecer, entre otros, los criterios de aplicación y condiciones señaladas a lo largo de la presente Iniciativa con carácter de Punto de Acuerdo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Remítase copia del presente acuerdo, así como de la votación para su atención como de urgente resolución, a cada una de las Autoridades antes mencionadas, para los efectos a que haya lugar y para el seguimiento correspondiente por parte de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

ECONÓMICO.- Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos para que elabore la Minuta de Acuerdo en los términos correspondientes.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

Dado en el recinto oficial del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los 3 días del mes de noviembre de 2021.

ATENTAMENTE

DIP. CARLOS ALFREDO OLSON SAN VICENTE