

"Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza", a 16 de marzo de 2023

Oficio No. COMEREP/0226/2023

Asunto: Dictamen Regulatorio sobre la Propuesta Regulatoria denominada "Acuerdo por el que se dan a Conocer las Reglas de Operación del Programa Complementario de Equipamiento para Profesionistas".

**CARLOS ALBERTO TORIZ MORALES**  
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO DE LA  
SECRETARÍA DE TRABAJO DEL ESTADO DE  
PUEBLA

**P R E S E N T E**

Referente a la propuesta regulatoria denominada "*Acuerdo por el que se dan a Conocer las Reglas de Operación del Programa Complementario de Equipamiento para Profesionistas*", a cargo de la Secretaría de Trabajo, recibida en esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla (COMEREP) por medio del oficio No. ST/DGJ/071/2023 de fecha **06 de marzo de 2023**, de manera física en las oficinas de esta Comisión.

Sobre el particular y con fundamento en los artículos 32 fracción XII y 34 fracciones I y XI de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración (LMRBA), lineamientos Séptimo y Octavo de los Lineamientos para llevar a cabo el Análisis de Impacto Regulatorio (LAIR), 21 de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2023 (LEEPEF 2023) y 1, 2, 4, 6 y 11 fracciones I, II, III, IV, VII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Rural, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la Secretaría de Desarrollo Rural a efecto de garantizar la regulación.

Le comunico que, una vez analizada la información contenida en la propuesta regulatoria y su formulario respectivo, esta Comisión emite el siguiente **Dictamen Regulatorio**, al tenor de las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 establece que, toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

En ese sentido, es imperativo el desarrollo de políticas públicas orientadas a la creación de empleos formales y con prestaciones de ley, que permitan el correcto desarrollo económico de las familias e individuos que las integran, mejorando con ello el ingreso, el poder adquisitivo y la calidad de vida.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece como garantía para todas y todos los mexicanos el acceso al empleo decente mediante el impulso de la reactivación económica, el mercado interno y el empleo. Instituyendo que hoy en día más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal, la mayor parte con ingresos por debajo de la línea de pobreza y sin prestaciones laborales. Esa situación resulta inaceptable desde cualquier perspectiva ética y pernicioso para cualquier perspectiva económica: para los propios informales,

que viven en un entorno que les niega derechos básicos, para los productores, que no pueden colocar sus productos por falta de consumidores, y para el fisco, que no puede considerarlos causantes. Razón por la cual el sector público tiene el compromiso de fomentar la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales, mediante el impulso a la economía social y solidaria.

Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla considera en su artículo 103 que, el Gobierno del Estado en el ámbito de su competencia, vigilará y estimulará el debido cumplimiento de las leyes y demás disposiciones que se dicten en materia de trabajo y previsión social, y cualquier otra que siendo de orden público tiendan al mejoramiento de la población y a la realización de la justicia social que se recogerán las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia a sus respectivos planes y programas de desarrollo, coadyuvando a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública determina que es atribución, entre otras, de la Secretaría de Trabajo, elaborar y desarrollar los programas de trabajo y empleo de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024; fomentar y apoyar la organización social para el trabajo y el autoempleo e instrumentar políticas de productividad y desarrollo integral del empleo.

Que el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 establece como uno de sus ejes de trabajo el impulso al desarrollo económico sostenible en todas las regiones del estado, con un enfoque de género, identidad e interseccionalidad; para ello buscará promover esquemas de organización social y autoempleo con base en las diferentes vocaciones productivas de las regiones, así como impulsar mecanismos para el desarrollo integral de la fuerza laboral como elemento esencial que dignifique el trabajo, con la finalidad de coadyuvar a fortalecer el trabajo digno para impulsar la productividad y el bienestar.

Al respecto, la COMEREP observa que la Secretaría estableció en el **numeral 3.1.** de la Propuesta Regulatoria el **objetivo general del Acuerdo**, que consiste en: *"Brindar atención a los solicitantes que deseen emprender un negocio en el que puedan ofertar sus productos y/o servicios profesionales."* Por otra parte, la presente Propuesta Regulatoria contiene los lineamientos generales de los apoyos, mismos que consideran la cobertura, los criterios y requisitos de elegibilidad.

Con base al lineamiento séptimo de los Lineamientos para llevar a cabo el AIR (LAIR), establece que la Propuesta Regulatoria, deberá contener, para efectos del Dictamen de esta Comisión, al menos lo siguiente:

- I. El formulario del AIR que corresponda, debidamente llenado;
- II. Oficio solicitando dictaminación para la propuesta regulatoria;
- III. Propuesta regulatoria sobre la que se solicite la dictaminación;
- IV. Cualquier otra información que coadyuve para la dictaminación de la propuesta regulatoria.

En lo que se refiere al lineamiento octavo de los LAIR, es decir, respecto de la elaboración de los AIR y la solicitud de exención, los Sujetos Obligados deberán observar los formularios que forman parte de los presentes lineamientos, mismos que contienen los elementos establecidos en el artículo 66

de la Ley (LMRBA), esta Comisión observa que la Propuesta Regulatoria indica dichos criterios de conformidad con los siguientes:

- a) Por lo que hace a los **criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo**, se observa que en los numerales 1., 4.3, definen a los beneficiarios, al indicar que la población objetivo serán *"La población objetivo está conformada por personas económicamente activas (PEA) en situación de desocupación, subocupación o autoempleo, en búsqueda de trabajo, de dieciocho años o más, que cuente con estudios universitarios de licenciatura, ingeniería, maestría y/o doctorado, o sus equivalentes, acreditados con cédula profesional"*. Al respecto, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria **cumple parcialmente con este concepto**.

Sin embargo, es importante señalar en la propuesta regulatoria que se brindará apoyo tanto a individuos como a grupos de personas que presenten su solicitud, pues dado que en el desarrollo de la propuesta regulatoria se omite reconocer a aquellos solicitantes que participen de manera individual al repetir en diversas ocasiones *"Integrantes de la IEP"*<sup>1</sup> se podría entender que los apoyos están únicamente dirigidos a colectivos.

- b) Por lo que hace a la **descripción completa de los mecanismos de selección de los beneficiarios**, se observa que en el numeral 4.5., 4.6., 4.6.1., 4.6.4, y 5, establecido en la propuesta regulatoria, cubre con la descripción completa de los mecanismos de selección o asignación, razón por la cual esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria cumple con este concepto.

De igual manera, se ha podido observar que de lo contenido en las Reglas de Operación se menciona una **primera entrevista** conforme el numeral 4.5 primer párrafo, mencionando que dicho procedimiento será de manera presencial o a *distancia en línea*, sin señalar los objetivos de ésta. Por su parte, en el **párrafo séptimo del mismo numeral** se considera una **segunda entrevista** por la cual se corroborará la información del formato de "Solicitud de registro de IEP".

En este orden de ideas, en el numeral 4.6.1. inciso e), se menciona que, dentro de los criterios de elegibilidad de las personas beneficiarias, **deberán sujetarse a un estudio socioeconómico**, sin señalar los medios para su realización o determinar los alcances que éste tendrá.

Aunado a lo anterior, en el numeral 4.6.4., se menciona una **visita domiciliaria previa al otorgamiento del apoyo solicitado**, con el objetivo de verificar las condiciones del inmueble, sus instalaciones y la accesibilidad a la comunidad.

Con lo anterior, se identificó que existen muchos procesos y subprocesos dentro del mecanismo de selección de los beneficiarios, haciendo con esto más complicado el procedimiento sin que por ello se pueda observar un objetivo concreto para cada paso. Debido a esto, se recomienda simplificar ello a un solo acto administrativo, o en su caso la menor cantidad posible, por el cual se verifique el domicilio, la información y estatus socioeconómico de los solicitantes, evitando así demasiados actos administrativos.

<sup>1</sup> Iniciativa de Emprendimiento para Profesionistas.



Por su parte en el numeral 5, último párrafo, en lo referente a la **restitución de apoyos**, es importante desarrollar el proceso que deberá seguirse en este supuesto, ya que se han omitido detalles al respecto señalando únicamente que su entrega será conforme a prelación de las solicitudes. Sin embargo, la naturaleza de los apoyos implicaría un proceso de evaluación por parte del Comité Interno de Evaluación, en razón de detectar solicitantes que requieran un apoyo igual u homólogo al que va a ser restituido, situación que no está contemplada en la propuesta regulatoria.

- c) En referencia a la **especificación textual para todos los trámites o requisitos que identifiquen la acción a realizar**, se corroboró que, en el numeral 4.5, 4.6.2. y 4.6.4 se indican los requisitos y trámites necesarios. Por lo anterior, esta Comisión considera que la propuesta regulatoria **cumple parcialmente con este concepto**.

Asimismo, es relevante mencionar que, si bien se tiene por solventado este criterio, también es cierto que de acuerdo con las especificaciones de ciertos requisitos existe la posibilidad de generar costos a los solicitantes conforme a lo siguiente:

| Numeral                   | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                      | Costo                                                                                                                                                                                                                           | Recomendación                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.5, cuarto párrafo       | (...)<br>Antes de entregar físicamente la información, podrá ser enviada al correo electrónico <a href="mailto:equipamiento.profesionistas@puebla.gob.mx">equipamiento.profesionistas@puebla.gob.mx</a> en formato PDF para su revisión. No se aceptarán fotografías.<br>(...) | Este supuesto genera a los solicitantes que carecen de los medios idóneos para escanear, la necesidad de conseguir o adquirir las herramientas que permitan la digitalización de sus documentos.                                | Considerar que la condición para admitir un documento fotografiado esté en función de su legibilidad.                                                                                                                                                                                                             |
| 4.5.1 párrafo primero     | (...)<br>Los solicitantes deberán requisitar el formato "Solicitud de registro de IEP" completamente, a computadora<br>(...)                                                                                                                                                   | Este supuesto genera a los solicitantes que carecen de los medios idóneos para la requisición del formato de solicitud, la necesidad de conseguir o adquirir las herramientas que permitan la digitalización de sus documentos. | Se recomienda que la requisición y admisión de solicitudes estén en función de su legibilidad o en su caso, agregar al acuerdo algún numeral que considere el llenado de solicitud con apoyo del personal que se encuentra en la Ventanilla de Atención, con la finalidad de evitar costos extras al solicitante. |
| 4.5.1, penúltimo párrafo. | (...)<br>Una vez que el formato esté requisitado deberán <b>presentarlo físicamente todos los integrantes de la IEP en las instalaciones de la</b>                                                                                                                             | Se está generando la obligación a un grupo de personas de constituirse ante la Instancia Ejecutora con el único objetivo de presentar un documento, lo cual                                                                     | Es importante considerar la designación de representantes a aquellos que decidan conformar una IEA, para lo cual deberá modificar el Acuerdo.                                                                                                                                                                     |

| Numeral             | Contenido                                                                                                                                                 | Costo                                                                                                                                                                            | Recomendación                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     | Instancia Ejecutora o sus Unidades Regionales.<br>(...)                                                                                                   | evidentemente implica costos para cada uno de ellos.                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4.6.1.<br>inciso i) | 4.6.1. Criterios de elegibilidad.<br>(...)<br>i) <b>Contar con todos los permisos y/o licencias necesarias para la implementación de la IEA.</b><br>(...) | Los trámites y servicios requeridos para cumplir con este criterio implicarían un costo alto para el solicitantes debido a la inversión económica y de tiempo que le representa. | Considerando la importancia de contar con establecimientos regulados en el Estado, se recomienda trasladar este contenido al numeral <b>7.2. Obligaciones</b> , en el entendido que no formará parte del criterio para ser elegido, pero sí será parte de las responsabilidades de quien resulte beneficiario. |

De igual modo, y derivado del análisis de la propuesta regulatoria, se identificó el concepto de "inicio de operaciones", el cual es necesario definir a través del numeral "1. Glosario" del acuerdo, con el objetivo de evitar confusión a los conceptos manejados por la Secretaría de Administración Tributaria.

Por a lo anterior, es importante puntualizar las siguientes consideraciones que podrían generar confusión respecto de su obligatoriedad y exigencia durante el trámite de la solicitud:

| Numeral                      | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Recomendación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.5,<br>penúltimo<br>párrafo | <b>4.5 Trámite para solicitar apoyos.</b><br>(...)<br>Se considera que al menos un beneficiario de la IEA deberá registrarse ante la Secretaría de Administración Tributaria en un periodo no mayor a tres meses a partir del <b>inicio de operaciones de la IEA.</b><br>(...)                                                                                                                               | Considerando la importancia de contar con establecimiento regulados ante las autoridades fiscalizadoras, se recomienda trasladar este contenido al numeral <b>7.2. Obligaciones</b> , en el entendido que no formará parte del criterio para ser elegido, pero sí como parte de las responsabilidades de quien resulte beneficiario.    |
| 6,<br>penúltimo<br>párrafo   | Los apoyos se otorgarán a los integrantes de la IEP mediante carta responsiva de entrega de bienes por un periodo de doce meses, contados a partir de la fecha en que <b>inicie operaciones</b> (...). Una vez que haya transcurrido satisfactoriamente el periodo de observación, la Instancia Ejecutora entregará la constancia de cumplimiento del programa a los beneficiarios que hayan operado la IEP. | En seguimiento a la necesidad de definir el concepto de "inicio de operaciones", es importante que éste se refiera al <b>momento en el que el beneficiario iniciará sus actividades a partir del apoyo recibido por este Programa</b> , ya que, en caso contrario, el periodo señalado en este numeral generaría conflicto con aquellos |



| Numeral | Contenido | Recomendación                                                     |
|---------|-----------|-------------------------------------------------------------------|
|         |           | establecimientos que hayan iniciado operaciones con anterioridad. |

Por su parte, respecto al contenido del numeral 4.5. en su párrafo octavo, se señala que "deberán acreditar la legal posesión del bien inmueble donde se establecerá la IEP, a través de uno de los siguientes documentos" mencionando, entre otros, el documento que acredite un "domicilio familiar".

Por lo anterior, se emiten dos recomendaciones al respecto:

- Señalar cuáles serán aquellos instrumentos probatorios de este supuesto
- Integración del concepto de "domicilio familiar" en el glosario del Acuerdo.

Igualmente, derivado de lo contenido en el numeral 4.6.4., específicamente en el último párrafo por el cual se señala que "se podrán realizar las visitas que la Instancia Ejecutora considere pertinentes, con el fin de garantizar la veracidad de la información" se recomienda limitar estos actos a un número y periodo determinado, con el objetivo de evitar actos de discrecionalidad y hostigamiento en contra de aquellos que posibilidad de ser beneficiarios del programa.

- d) En lo relativo a los **casos o supuestos que brindan el derecho a realizar la solicitud** para ser beneficiario o participante del programa contenido en la propuesta regulatoria, se verificó que en los **numerales 1., 4.3, 4.6.1, 4.6.3 y 4.6.4**, se encuentran contempladas las definiciones, clasificaciones y características necesarias para su determinación. Por lo que, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria cumple con este concepto.
- e) Respecto a lo que refiere a los **medios para la realización de la solicitud**, se constató que en el **numerales 1., 4.5 y 4.5.1.**, contienen dicha información, a través de los cuales se especifica que será responsabilidad de la Ventanilla o Módulo de Atención la recepción, revisión y verificación de las solicitudes, definida en el numeral 1. como *"Ventanilla de Atención: Al lugar físico autorizado en el que se presentan las solicitudes y requisitos para acceder a los apoyos del Programa Complementario de Equipamiento para Artistas, mismas que se darán a conocer en la Convocatoria."* En consecuencia, la Propuesta Regulatoria en comento cumple con lo dispuesto por los lineamientos en mención. Sin embargo, se recomienda cada que se haga referencia a la acción de atender la recepción de solicitudes sustituir el término de "Instancia Ejecutora" por el de "Ventanilla de Atención".
- f) Sobre los **datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad**, de acuerdo con el numeral 4.5.1, se observa que los requisitos y criterios son acordes con las características de la población objetivo, además de que no se encontraron requerimientos, que podrían considerarse innecesarios para tramitar las solicitudes previstas por el Acuerdo,

por lo que se considera que la Propuesta Regulatoria da cumplimiento a los establecido por el concepto mencionado anteriormente.

- g) En lo tocante a la **definición de los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad**, se observa en el numeral 4.5 lo siguiente *"Este documento deberá entregarse una vez que los solicitantes sean notificados sobre la selección aprobatoria de su IEP, y tendrán diez días hábiles para enviarlo a la Instancia Ejecutora y será requisito para recibir los apoyos del programa"*. Respecto a los plazos de prevención y el plazo máximo de resolución no se cuenta con una información precisa con la cual los solicitantes puedan tener claro cuáles son los plazos. En tal sentido, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria cumple con este concepto, aprovechando la oportunidad para recomendar que sean establecidos los horarios en las que serán recibidas las solicitudes. Igualmente, se recomienda señalar el plazo para resolver aquellas solicitudes que se configuren de acuerdo con lo señalado en el numeral **"4.5.2. Revisión de documentación a distancia"** del Acuerdo.
- h) A propósito de la necesidad de **especificar las unidades administrativas ante las que se realiza el trámite o en su caso, si hay algún mecanismo**, se observa que en el numerales 4.6. y 5 de la Propuesta Regulatoria se especifica que:

*"Una vez que los solicitantes hayan completado su registro y se hayan verificado los inmuebles de las IEP, sus expedientes pasarán por un proceso de revisión y validación que estará a cargo del Comité Interno de Evaluación (CIE), órgano colegiado interdisciplinario que estará conformado por los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría de Trabajo, de acuerdo con el reglamento interior de la siguiente forma:*

- a) Subsecretaría de Empleo, Participación e Inspección, con voz y voto.*
- b) Dirección General de Empleo y Participación, con voz y voto.*
- c) Dirección del Servicio Nacional de Empleo, con voz y voto.*
- d) Dirección General de Inspección del Trabajo, con voz y voto.*
- e) Dirección General Jurídica, con voz y voto.*
- f) Dirección General de Información Laboral, con voz y voto.*
- g) Dirección de Administración, con voz y voto.*
- h) Órgano Interno de Control de la Secretaría de Trabajo, con voz, pero sin voto.*



*Todas las decisiones respecto a la revisión y validación de las IEP serán por conducto del Comité Interno de Evaluación y previa acta de sesión.*

(...)"

De igual forma, es menester de esta autoridad emitir la siguiente recomendación respecto a las obligaciones de los beneficiarios contempladas en el numeral 7.2, inciso a), a través de la cual se señala que:

*"7.2. Obligaciones.*

*a) Proporcionar la información y documentación que solicite el personal de la Instancia Ejecutora y de las instancias de control, auditoría y supervisión, relacionadas con los apoyos otorgados."*

Se reconoce la importancia de los actos de verificación que se requieren para cumplir cabalmente con los objetivos del Acuerdo, sin embargo, es importante limitar este tipo de verificaciones únicamente a aquellos documentos que hayan sido considerados en la solicitud presentada por el aspirante a beneficiario, evitando así la discrecionalidad y hostigamiento por parte de los servidores públicos encargados de ejecutar dichos actos de molestia.

Por su parte, en lo referente a la **constancia de cumplimiento** emitida por la Instancia Ejecutora, señalada en el **numeral 6, penúltimo párrafo**, no se especifica los alcances que este documento representa o si implican algún otro proceso respecto a la titularidad de los bienes otorgados a través del apoyo.

Adicionalmente, conforme el análisis realizado al formato de "Solicitud de Registro de Iniciativa de Emprendimiento para Profesionistas", se emiten las siguientes recomendaciones:

- Al inicio del formato menciona que se podrá requisitar con *"letra de molde legible"*; situación que contrasta con lo previsto por el Acuerdo y debería homologarse.
- Considerar que dentro del formato se cuente con la opción de determinar si la IEP será representada por una sola persona o se trata de un solicitante independiente, ya que de acuerdo con el formato, se exige que cada uno de los integrantes deberá presentarlo, situación que generará un sinnúmero de duplicidades de la información general de la IEP, así como de los apoyos solicitados.

Por lo tanto, derivado del análisis sobre la calidad regulatoria del **Acuerdo por el que se dan a Conocer las Reglas de Operación del Programa Complementario de Equipamiento para Profesionistas**, a cargo de la Secretaría de Trabajo, esta Comisión considera que es importante atender las observaciones vertidas antes de determinar como procedente la propuesta en comento.

El presente dictamen se emite con fundamento en los lineamientos séptimo y octavo de LAIR, por lo que constituye únicamente una valoración sobre el apego del Acuerdo que se dictamina, como consecuencia corresponde a las dependencias y organismos descentralizados, en su caso, verificar



que los Acuerdos observen el cabal cumplimiento de la totalidad de las disposiciones jurídicas aplicables a la expedición y operación de dicho acuerdo, así como, en caso de que hubiese comentarios en el presente dictamen, efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los mismos.

No se omite señalar que, en términos de lo dispuesto por el artículo 49, penúltimo párrafo de la LMRBA, la **Secretaría de Trabajo, deberá remitir a la COMEREP dentro de los 10 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la regulación en comento, la información a inscribir en el Registro Estatal de Trámites y Servicios** conforme a lo señalado por el artículo 48 de este ordenamiento, respecto de los trámites o servicios que se crearán, eliminarán o modificarán tras la publicación del anteproyecto en Periódico Oficial del Gobierno de Puebla.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



Marco Antonio Molina Sánchez

Comisionado de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla

Ccp Archivo  
MAMS/mv/gubm