

“Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza”, a 16 de marzo de 2023
Oficio No. COMEREP/0227/2023

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 Artistas (Equiparte)”.

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 Artistas (Equiparte)”, 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); 2, 4 y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la Secretaría de Trabajo 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 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 con la finalidad de coadyuvar a fortalecer el trabajo digno para impulsar la productividad y el bienestar.



Que el Programa Sectorial de Trabajo 2020-2024 establece como líneas de acción el impulso al desarrollo integral de la fuerza laboral para aumentar la productividad y el bienestar, mediante la consolidación de mecanismos de formación y capacitación para el desarrollo de la fuerza laboral, incluyendo un enfoque de género e inclusión social.

Que de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2022, en México 9.3 % de los artistas tienen otro trabajo; entre estos 37.3% se emplean como asalariados en otras ramas y 33.1% impartiendo cursos. Por otro lado, la Secretaría de Cultura del Gobierno de México, en su apartado Sistema de Información Cultural (SIC), señala que existen 3,366 artistas registrados en el país de los cuales 174 se encuentran en el estado de Puebla. Ese dato contrasta con información del Observatorio Laboral, la cual indica que, al segundo trimestre de 2022, existen en México 211,441 artistas con carrera profesional ocupados.

Derivado de lo anterior la Secretaría de Trabajo a través de la Dirección del Servicio Nacional de Empleo, unidad administrativa encargada de gestionar y verificar los apoyos que se brindan a través de los Programas Complementarios, dispone de acciones para apoyar a artistas independientes, de acuerdo con el Programa Complementario de Equipamiento para Artistas.

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 artísticos.”*. 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 y 4.4**, define a los beneficiarios, así como las localidades objetivo, al indicar que la población objetivo serán *“personas económicamente activas (PEA) en situación de desocupación, subocupación o autoempleo, en búsqueda de trabajo, de dieciocho años o más, que cuenten con capacidades, habilidades, conocimientos, formación, experiencia y/o dominio comprobables de alguna expresión artística contenida en el catálogo de expresiones artísticas admitidas”*. 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 IEA¹” 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 los **numerales 4.6, 4.7., 4.7.1, 4.7.4. y 5** establecidos en la propuesta regulatoria, cubren la descripción completa de los mecanismos de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política correspondientes a los subprogramas definidos en la Propuesta Regulatoria, razón por la cual esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria **cumple parcialmente 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 4.6 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 IEA”.

En este orden de ideas, en el numeral **4.7.1. 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 **4.7.4.**, 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.

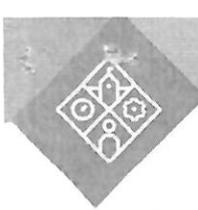
Por su parte en el numeral **5, último párrafo**, en lo referente a la **restitución de apoyos**, es importante desarrollar el proceso que deberá seguirse en este supuesto, ya que se han omitido detalles al respecto señalando únicamente que su entrega será conforme a prelación de las solicitudes. Sin 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. Se recomienda incluirla.

¹ Iniciativa de Emprendimiento para Artistas.

- c) En referencia a la **especificación textual para todos los trámites o requisitos que identifiquen la acción a realizar**, se corroboró que, en los numerales **4.6, 4.7.2 y 4.7.4** se indican los requisitos y trámites necesarios.

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
4.6, cuarto párrafo	(...) Antes de entregar físicamente la información, podrá ser enviada al correo electrónico equiparte@puebla.gob.mx en formato PDF para su revisión. No se aceptarán fotografías. (...)	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 y no rechazarlo.
4.6.1 párrafo primero	(...) Los solicitantes deberán requisitar el formato "Solicitud de registro de IEA" completamente, a computadora (...)	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.
4.6.1, penúltimo párrafo.	(...) Una vez que el formato esté requisitado deberán presentarlo físicamente todos los integrantes de la IEA en las instalaciones de la Instancia Ejecutora o sus Unidades Regionales. (...)	Se está generando la obligación a un grupo de personas de presentarse ante la Instancia Ejecutora con el único objetivo de presentar un documento, lo cual evidentemente implica costos para cada uno de ellos.	Es importante considerar la designación de representantes a aquellos que decidan conformar una IEA, para lo cual deberá modificar el Acuerdo.
4.7.1. inciso i)	4.7.1. Criterios de elegibilidad.	Los trámites y servicios requeridos para cumplir con este criterio	Considerando la importancia de contar con establecimientos



Numeral	Contenido	Costo	Recomendación
	(...) i) Contar con todos los permisos y/o licencias necesarias para la implementación de la IEA. (...)	implicarían un costo alto para el solicitante debido a la inversión económica y de tiempo que le representa.	regulados en el Estado, se recomienda trasladar este contenido al numeral 7.2. Obligaciones , en el entendido que no formará parte del criterio para ser elegido, pero sí será parte de las responsabilidades de quien resulte beneficiario.
4.7.2. inciso f)	Los integrantes de la IEA deberán crear un expediente físico y un archivo digital en formato PDF que contenga toda su documentación en el siguiente orden: (...) f) Constancia de artista expedida por la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado, por una Casa de Cultura Municipal y/o por una institución educativa y/o artística que avale sus conocimientos artísticos. (...)	Se está solicitando un documento que es resultado de otro trámite, el cual no ha sido posible identificar.	Se recomienda eliminar este requisito debido a las dificultades que representa su exigencia.

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
4.6, penúltimo párrafo	4.6 Trámite para solicitar apoyos. (...) Se considera que al menos un beneficiario de la IEA deberá registrarse ante la Secretaría de Administración Tributaria en	Considerando la importancia de contar con establecimiento regulados ante las autoridades fiscalizadoras, se recomienda trasladar este contenido al numeral 7.2. Obligaciones , en el entendido que no formará parte del criterio para ser elegido, pero sí como parte de las



Numeral	Contenido	Recomendación
	un periodo no mayor a tres meses a partir del inicio de operaciones de la IEA. (...)	responsabilidades de quien resulte beneficiario.
6, penúltimo párrafo	Los apoyos se otorgarán a los integrantes de la IEA mediante carta responsiva de entrega de bienes por un periodo de doce meses, contados a partir de la fecha en que inicie operaciones (...). 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 IEA.	En seguimiento a la necesidad de definir el concepto de "inicio de operaciones", es importante que éste se refiera al momento en el que el beneficiario iniciará sus actividades a partir del apoyo recibido por este Programa , ya que, en caso contrario, el periodo señalado en este numeral generaría conflicto con aquellos establecimientos que hayan iniciado operaciones con anterioridad.

Por su parte, respecto al contenido del numeral 4.6. en su párrafo octavo, se señala que "deberán acreditar la legal posesión del bien inmueble donde se establecerá la IEA, 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 4.7.4., 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, 4.4., 4.7.1, 4.7.4 del Acuerdo objeto de estudio, 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., 4.6 y 4.6.1., 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 los **numerales 4.6.1**, 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 los **numeral 4.6, 4.6.1, 4.7.2 y 7.2**. lo siguiente *"El periodo de recepción de solicitudes será de sesenta días naturales a partir de la publicación de la convocatoria."*, respecto a los plazos que tienen los particulares para interponer las solicitudes del programa al cual desean pertenecer. 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 *"4.6.2. 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 IEA, 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 IEA serán por conducto del Comité Interno de Evaluación y previa acta de sesión.”. En consecuencia, la Propuesta Regulatoria en comento cumple con lo dispuesto por los lineamientos en mención.

(...)”

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.

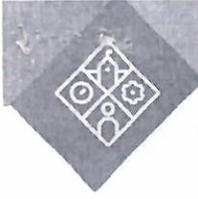
*a) **Proporcionar la información y documentación que solicite el personal de la Instancia Ejecutora y de las instancias de control, auditoría y supervisión, relacionadas con los apoyos otorgados.”***

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 Artistas”, 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 IEA 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 IEA, 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 Artistas (Equiparte)**, 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 Desarrollo Rural, 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/figh/gu/cm