



ACUSE



Of. No. COFEME/17/6998

Asunto: Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado "Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2018".

Ciudad de México, 21 de diciembre de 2017.

Ing. Octavio Rangel Fráusto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado "*Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2018*" (Reglas de Operación), enviado por la Secretaría de Economía (SE) y recibido en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del portal del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR)¹, el 18 de diciembre de 2017. Asimismo no se omite hacer mención a la nueva versión recibida el 20 del mismo mes y año, por la misma vía.

Asimismo, la SE adjuntó el oficio No. 312.A.-0005004 de 19 de diciembre de 2017, por el que la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la autorización presupuestaria respecto del anteproyecto referido.

Al respecto, con fundamento en los artículos 3, fracción VI, y 6, primer párrafo, del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*²; 69-E y 69-G de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); así como 77, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se informa sobre la procedencia del supuesto invocado por la SE, el cual establece que las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal podrán emitir o promover la emisión o formalización de regulación cuando se trate de reglas de operación de programas que se emiten de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda. En consecuencia, se emite el siguiente:

DICTAMEN REGULATORIO

1. El artículo 77, fracción II, inciso a), de la LFPRH establece que el cuerpo de las reglas de operación debe contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga.

Al respecto, la COFEMER observa que las Reglas de Operación incluyen lo siguiente:

- a) El *objeto* del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), consiste en aumentar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos,

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017.



mediante acciones que favorezcan el acceso al financiamiento; desarrollo de capital humano; fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas globales de valor (Regla 1).

Asimismo, el FNE tiene seis objetivos consistentes en:

- Incrementar el grado de acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores a financiamiento y capital;
 - Desarrollar capacidades de gestión y habilidades gerenciales en las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores;
 - Fortalecer las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores;
 - Incrementar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados, en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen un mejor funcionamiento y mayor valor agregado nacional;
 - Promover un entorno propicio para el emprendimiento y desarrollo empresarial y de negocios;
 - Asesorar y vincular a las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores a los programas públicos y privados que operan para su beneficio.
- b) Los **lineamientos** para otorgar los apoyos del FNE (Reglas 4, 5, 6, 7, 8, 14, 39, 40, 41 y 42) mismos que consideran la cobertura y la población objetivo; los tipos, modalidades y montos de apoyo; lo referente al gobierno electrónico; las obligaciones de las unidades administrativas; los derechos y obligaciones de los beneficiarios y, en su caso, de los organismos intermedios; así como el presupuesto destinado al FNE.
- c) La **metodología** para los apoyos del FNE (Reglas 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y Anexo G. Validación de la documentación jurídica del beneficiario u organismo intermedio), que incluye: el mecanismo de validación de la documentación jurídica del beneficiario y del organismo intermedio; el mecanismo de evaluación y de aprobación de los proyectos; la asignación directa; y el otorgamiento de apoyos.
- d) El **procedimiento** para el caso de los apoyos destinados a solventar los efectos ocasionados por desastre natural o emergencia (Regla 8).
- e) Respecto de los **documentos** a los que hace mención el numeral 77, fracción II, inciso a) de la LFPRH (i. e. manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga); este Órgano Desconcentrado observa que las Reglas de Operación incluyen los siguientes:
- ANEXO A. Formato de Solicitud de Apoyo del FNE.
 - ANEXO A-1. Recepción de productos y/o bienes obtenidos por concepto de apoyo del Fondo Nacional Emprendedor del Instituto Nacional del Emprendedor.
 - ANEXO B. I. Modelo de carátula de Convenio para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor por convocatoria.

II. Modelo de Convenio para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor por convocatoria.



III. Modelo de Convenio para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor por asignación directa.

- **ANEXO C.** Diagrama de flujo de la evaluación y aprobación de proyectos del INADEM.
- **ANEXO D.** Formato de informe trimestral del ejercicio de los recursos a proyectos apoyados por el FNE.
- **ANEXO E.** Formato de informe final del proyecto apoyado con los recursos del FNE.
- **ANEXO F.** Criterios para verificar los elementos para el cumplimiento y comprobación de proyectos.
- **ANEXO G.** Validación de la documentación jurídica del beneficiario u organismo intermedio.
- **ANEXO H.** Solicitud de modificación a proyecto.
- **ANEXO I.** Cálculo de la productividad total de los factores para los indicadores de impacto esperado.
- **ANEXO J.** Indicadores de impacto y de gestión.
- **ANEXO K.** Convocatorias.

Categoría I. Programas de sectores estratégicos y desarrollo regional.

Categoría II. Programas de desarrollo empresarial.

Categoría III. Programas de emprendedores y financiamiento.

Categoría IV. Programas para MIPYMES.

- **ANEXO L.** Modelo de oficio de instrucción de pago.

No obstante lo anterior, esa Dependencia hace referencia en el cuerpo de las Reglas de Operación a diversos instrumentos que no están contenidos en las mismas o en sus anexos. Dichos instrumentos son los siguientes:

- i. El Manual de Procedimientos definido en el numeral XXXIV de la Regla 3, consistente en el documento de apoyo administrativo emitido por el INADEM, disponible para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, en el Sistema Emprendedor en la página electrónica www.inadem.gob.mx, que señala los procedimientos específicos y la descripción de actividades que deben realizarse en el ejercicio de las atribuciones y funciones de las unidades administrativas del INADEM.
- ii. El modelo de escrito que deberá elaborar el organismo intermedio, en el caso de no entregar la documentación referida en las Reglas de Operación, en el plazo de 6 meses a partir de la recepción del apoyo; en el que se informen los motivos para ser sometidos a la consideración del Consejo Directivo a efecto de que éste determine la ampliación del plazo para su aplicación, o bien, solicite el reintegro de los recursos (Regla 8).
- iii. La solicitud de aclaración o sugerencia a que hace referencia la Regla 20.
- iv. El modelo de la carta que deberán firmar bajo protesta de decir verdad, el beneficiario u organismo intermedio, en donde manifieste que no ha recibido un apoyo del mismo tipo por parte de otra Dependencia o Entidad del Gobierno Federal, con el objetivo de evitar duplicidades en el ejercicio del recurso. (Regla 28)



Derivado de lo anterior, se recomienda analizar la viabilidad de incluir los documentos enlistados en las Reglas de Operación, previo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con el fin de dotarlas de un carácter auto contenido y favorecer mayor certeza jurídica a la población objetivo.

2. El artículo 77, fracción II, inciso b), de la LFPRH establece que las reglas de operación deberán contener, para efectos del Dictamen Regulatorio de la COFEMER, al menos lo siguiente:

- i) Establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
- ii) Describir completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;
- iii) Para todos los trámites, especificar textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;
- iv) Establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
- v) Definir la forma de realizar el trámite;
- vi) Sólo se podrá exigir los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
- vii) Definir con precisión 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, y
- viii) Especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

Bajo ese tenor, se observa que la SE cumple con cabalidad dicho precepto, ello toda vez que en la Regla 4 incluye la *cobertura* y la *población objetivo*, a saber:

El FNE tiene una cobertura nacional y su población objetivo consta de dos categorías:

- I. Emprendedores con interés de formalizar su empresa.
- II. MIPYMES constituidas bajo las leyes mexicanas con interés de incrementar su productividad, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos de las 32 entidades federativas y aquellas con capacidad de innovación consideradas en convocatorias específicas.

En lo que se refiere al artículo 77, fracción II, inciso b), numeral i), de la LFPRH, la COFEMER observa que los *criterios de elegibilidad* para los cuatro programas del Fondo, a saber: I) Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; II) Programas de Desarrollo Empresarial; III) Programas de Emprendedores y Financiamiento; y, IV) Programas para MIPYMES; se encuentran contenidas en el Anexo K "Convocatorias" de las Reglas de Operación.

Por lo que respecta al *mecanismo de selección o asignación*, se observa que esa Dependencia da cabal cumplimiento al mismo, toda vez que lo incluye en el apartado *Mecanismo de evaluación y de aprobación de los proyectos* (Regla 19).

Aunado a lo anterior, en el Anexo C de las Reglas de Operación, la Secretaría de Economía incluye el *Diagrama de flujo de la evaluación y aprobación de proyectos del INADEM*, con lo cual cumple con el referido artículo 77, fracción II, inciso b), numeral ii).

En cuanto a la inclusión de *trámites* en las presentes Reglas de Operación, esta COFEMER observa que la SE cumple parcialmente con dicho rubro, toda vez que, a manera de ejemplo, incluye en el numeral



LV de la Regla 3 la definición de *Solicitud de apoyo*, a saber: el formato electrónico de presentación de proyectos para solicitar el apoyo del FNE vía Sistema Emprendedor. De la misma forma el *Anexo A.- Formato de Solicitud de Apoyo del FNE*, contiene los datos que deberán proporcionar los candidatos a beneficiarios a obtener los apoyos.

En el *Anexo D.- Formato de informe trimestral del ejercicio de los recursos a proyectos apoyados por el FNE*, se especifican los datos que deberán proporcionar los beneficiarios de manera periódica. Este trámite se describe en el numeral VIII de la Regla 41; en donde se detalla que dicho informe deberá presentarse de manera trimestral, dentro de un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de que finalice el trimestre; de la misma forma señala que, éste deberá presentarse a través del Sistema Emprendedor, siendo omisos en indicar si hay otra forma en la que el mismo se pueda presentar y en su caso, ante que unidad administrativa; así como también son omisos en especificar si dicho trámite tendrá un plazo de prevención o bien, un plazo de respuesta (si aplicara).

Asimismo, en el *Anexo E.- Formato de informe final del proyecto apoyado con los recursos del FNE*, se especifican los datos que deberán proporcionar los beneficiarios una vez concluido el proyecto. Dicho trámite se describe en el numeral IX de la Regla 41; en el que indican que el mismo se deberá llevar a cabo dentro de un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de la fecha señalada para su conclusión en la *Solicitud de Apoyo*, además especifican que el mismo deberá ser capturado en el Sistema Emprendedor. No obstante lo anterior; esa Dependencia omite especificar si hay otra forma en la que el trámite se pueda presentar y en su caso, ante que unidad administrativa; así como también son omisos en señalar si dicho trámite tendrá un plazo de prevención o bien, un plazo de respuesta (si aplicara).

Por otro lado, en el *Anexo G.- Validación de la documentación jurídica del beneficiario u organismo intermedio*, se enlistan los documentos que los candidatos a beneficiarios deberán presentar, diferenciando los siguientes supuestos:

- Si el beneficiario es una persona física.
- Si el beneficiario u organismo intermedio es una Asociación Civil Especializada, siempre y cuando acrediten una antigüedad mínima de constitución de tres años a la fecha de ingreso de su documentación jurídica y cuenten con al menos 100 miembros asociados o con una metodología o característica ampliamente reconocida a nivel internacional; o una Sociedad Anónima de Capital Variable (S. A. de C. V.).
- Si el organismo intermedio es una Confederación de Cámaras, Cámara Nacional o Delegación de una Cámara.
- Si el organismo intermedio es un Ayuntamiento (Municipio).
- Si el organismo intermedio es un Organismo Público Descentralizado (OPD).
- Si el organismo intermedio es un Sindicato Patronal (SP).
- Si el organismo intermedio es un fideicomiso.
- Si el organismo intermedio es una Secretaría del Gobierno Estatal.

De la misma forma, en el *Anexo H.- Solicitud de modificación a proyecto*, la SE incluye los datos a requisitar cuando se trate de realizar cualquier modificación a los proyectos dentro del periodo de ejecución de los mismos. Este trámite se describe en la Regla 36 y en el numeral XI de la Regla 41; especificando que la modificación se solicitará a través del Sistema Emprendedor; además de señalar que se podrá solicitar cualquier cambio o modificación al proyecto aprobado siempre y cuando no modifique el monto aportado por el INADEM, metas establecidas y fines del proyecto, además de ser demostrable, con documentos específicos y se justifique de manera detallada, clara y razonable.

Sin perjuicio de lo anterior, en el cuerpo de las Reglas de Operación, se encontraron diversas acciones



que podrían considerarse como trámites, en términos de lo establecido en el artículo 69-B de la LFPA, a saber:

- i. La Regla 20 del anteproyecto menciona la *Solicitud de aclaración o sugerencia*, misma que se podrá llevar a cabo cuando los solicitantes deseen aclaraciones sobre las causas del rechazo de un proyecto; así también especifican que ésta podrá hacerse vía telefónica o bien directamente en la página electrónica del Sistema Emprendedor. Asimismo especifican que, las aclaraciones sólo podrán ser solicitadas en un plazo máximo de 15 días hábiles después de haberse dado a conocer los resultados. Sin embargo, respecto del mencionado trámite la SE no especifica los datos y documentos necesarios para llevarlo a cabo, además de ser omisos en incluir los plazos de prevención y máximo de resolución (si aplicara).
- ii. La Regla 57 del anteproyecto contempla el trámite referente a *Quejas y denuncias*; sin embargo, si bien es cierto que señalan que éste deberá presentarse a través de escrito libre e incluye las unidades administrativas ante las que éste debe presentarse (i. e. el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública); también es cierto que son omisos en especificar los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para llevar a cabo el trámite, así como los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizarlo, el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, si es que aplicara. En ese sentido, se recomienda a la SE incluir dicha información en las Reglas de Operación, previo a su publicación en el DOF.

Por lo que hace a la definición de *Apoyos* contenida en la Regla 3, se aprecia que la SE los define como *asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos como subsidios que la Secretaría de Economía, a través del INADEM se otorgan a los BENEFICIARIOS para fomentar el desarrollo de actividades económicas prioritarias de interés general, en los términos que establecen las presentes REGLAS DE OPERACIÓN*, la COFEMER observa que en el cuerpo de las Reglas en estudio no se define o especifica qué debe entenderse como *actividades económicas prioritarias de interés general*. En ese sentido, se considera necesario definir tales actividades, a efecto de que los beneficiarios y organismos intermedios sepan si sus proyectos atienden el fomento de dichas actividades prioritarias.

Finalmente, respecto a la definición de *Cuentas para la ministración de los apoyos*, esta Comisión considera que no se cuenta con un concepto claro, toda vez que no se describe con exactitud si se trata de una modalidad de cuenta bancaria o la instancia ante la que se apertura.

3. Cabe señalar que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, la COFEMER hizo públicas las Reglas de Operación a través de su portal electrónico desde el día en que las recibió, sin que a la fecha la COFEMER haya recibido comentarios relacionados con las mismas.
4. No se omite señalar que la información relativa a los trámites inscritos o sujetos a inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios, que se modifique o genere con motivo de la publicación del anteproyecto en el DOF, deberá ser notificada a la COFEMER dentro de los diez días hábiles siguientes a la entrada en vigor de éste último, de acuerdo con lo establecido en los artículos 69-N, segundo párrafo, de la LFPA y 77 de la LFPRH.

En atención a lo dispuesto por el artículo 77, fracción II de la LFPRH, el presente Dictamen Regulatorio constituye una valoración sobre el apego de las Reglas de Operación a los criterios establecidos en dicho precepto jurídico y corresponde a las dependencias y organismos descentralizados, en su caso, efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los comentarios contenidos en dicho dictamen.

En consecuencia, y conforme a lo dispuesto por el referido artículo 77, fracción II de la LFPRH y 69-L, segundo párrafo de la LFPA, la SE puede continuar con las formalidades para la publicación del anteproyecto en el DOF.



Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda a la Dependencia la inclusión de los criterios contenidos en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales*, publicado en el DOF el 29 de junio de 2016, emitido por el Instituto Nacional de las Mujeres y la COFEMER, relativos a la incorporación de disposiciones que fomenten el respeto y protección de los derechos humanos de las Mujeres, el logro de la igualdad sustantiva entre Mujeres y Hombres, y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres en las Reglas de Operación.

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos invocados en el presente escrito, así como en los artículos 7, fracción II, 9, fracción XXXI, y penúltimo párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria³; así como Primero, fracción II y Segundo, fracción VII del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁴.

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

Atentamente
La Directora

Carol Argelia Orozco Morán

EVG

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2004, y reformado por publicaciones en el mismo órgano de difusión el 3 de marzo de 2006 y 9 de octubre de 2015.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.