

Oficio No. CONAMER/19/0715

# ACUSE

**Asunto:** Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019.

Ciudad de México, a 26 de febrero de 2019.

**SECRETARÍA DE BIENESTAR**  
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
**RECIBIDO****28 FEB 2019**0310  
**CONTROL DE GESTIÓN**

**DR. BALDEMAR HERNÁNDEZ MÁRQUEZ**  
Titular de la Unidad de Administración y Finanzas  
**Secretaría de Bienestar**  
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019** (en adelante anteproyecto), así como su respectivo formato de Reglas de Operación, enviados por la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR) a través del portal de Internet de la Manifestación de Impacto Regulatorio y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 18 de febrero de 2019, así como su nueva versión recibida el 21 de febrero del mismo año, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otra parte, BIENESTAR adjuntó el oficio 312.A.-00185 de fecha 12 de febrero de 2019, por el que la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la autorización presupuestaria respecto del Anteproyecto.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción VI y Sexto, 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* (en adelante Acuerdo Presidencial), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017; 23 y 26 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR); y 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por esa Dependencia a efecto de garantizar la calidad de la regulación (i.e. se trata de programas que se emiten de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019), y 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 deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga.



Al respecto, esta Comisión observa que BIENESTAR estableció en el numeral 2 tanto el objetivo general, como específico del Programa, de forma similar en el numeral 3 de las Reglas de Operación se encuentran los lineamientos, donde se contempla la cobertura, la población objetivo, los criterios y requisitos de elegibilidad, los tipos de apoyo, montos de los apoyos, derechos, compromisos, requisitos, suspensiones y bajas de las familias beneficiarias y las instancias participantes.

Respecto al procedimiento, BIENESTAR incluyó en el numeral 4 de las Reglas de Operación, lo referente a la mecánica de operación del Programa donde se describe en subtemas la incorporación de familias, la validación de la inscripción de las becarias y becarios de las familias beneficiarias, entrega de las becas, actualización permanente del padrón de beneficiarios, el modelo de operación por zonas, atención e información a las familias beneficiarias, capacitación y orientación, así como la atención de familias en casos de desastre o emergencia y la atención, capacitación e información a becarios, becarias y al personal que intervenga en el Programa.

Por otro lado, esa Dependencia describe los procedimientos de evaluación y transparencia en los siguientes numerales de la Regla de Operación: Informes programático-presupuestarios (numeral 5); Evaluación (numeral 6); Indicadores (numeral 7); Seguimiento operativo, control y auditoría (numeral 8); Transparencia del programa (numeral 9); y Quejas, denuncias y solicitud de información (numeral 10).

Además, la CONAMER advierte que fueron incorporados en las Reglas de Operación los anexos aplicables al Programa que se muestran a continuación:

- **Anexo 1.** Glosario de términos y definiciones.
- **Anexo 2.** Matriz de indicadores para resultados (MIR) del Programa.
- **Anexo 3.** Constancia de inscripción educación básica.
- **Anexo 4.** Constancia de inscripción a educación media superior.
- **Anexo 5.** Servicios educativos reconocidos de educación primaria y secundaria.
- **Anexo 6a.** Anverso ficha de atención.
- **Anexo 6a.** Reverso ficha de atención.
- **Anexo 6b.** Anverso ficha de atención para la captación de domicilio geográfico.
- **Anexo 6b.** Reverso ficha de atención para la captación de domicilio geográfico.

No obstante lo anterior, la CONAMER observa que en las Reglas de Operación no se incluyen los siguientes documentos anexos:

- Formato de aviso de suspensión (numeral 3.6.4)
- Formato de aviso de inscripción/ baja (numeral 3.6.4.1)
- Formato de validación de la inscripción de las niñas, niños y adolescentes a la escuela. (E1) (numeral 4.2.1).
- Encuesta socioeconómica (numeral 4.1.1).



En este sentido, la CONAMER recomienda a esa Dependencia incluir esta información que sirve para la operación del Programa, previo a la publicación en el DOF.

2. El artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso i), de la LFPRH, establece que las reglas de operación deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, los cuales deberán ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.

Al respecto, BIENESTAR define en los numerales 3.2 y 3.3 de las Reglas de Operación los criterios de selección de los beneficiarios, mismos que serán coincidentes con la población objetivo, a saber: los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) y que cuenten con algún integrante entre 0 y 15 años de edad que reporte estar estudiando algún grado de educación básica y/o educación inicial. Además, el Programa considera como población objetivo a aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) y que cuenten con becario.

Asimismo la Secretaría establece en el numeral 3.4 que la población elegible para recibir alguna de las becas del Programa son: por un lado, familias con becarios inscritos al inicio del ciclo escolar 2018-2019 (septiembre-octubre 2018) en educación básica, educación inicial y/o educación Media Superior. Por el otro, familias del Padrón Activo septiembre-octubre 2018, con integrantes entre 0 y 15 años de edad, cumplidos al 31 de diciembre del 2019, conforme a la edad reportada por la familia y registrada en el Padrón de Beneficiarios.

Aunado a lo anterior, esta Comisión observa que esa Dependencia indica que el Programa podrá otorgar las *Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica* a cada familia que (i) cuente con niñas, niños y/o adolescentes menores de 18 años cumplidos al 31 de diciembre del 2019; que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre primero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, o (ii) estén registrados en el Padrón de Beneficiarios con una edad reportada por la familia de entre 0 y 15 años al 31 de diciembre de 2019.

Respecto a lo anterior, la CONAMER considera que la Secretaría cumple con el precepto jurídico invocado.

3. El artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso ii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello se deberá anexar un diagrama de flujo del proceso de selección.

Sobre el particular, la CONAMER advierte que esa Secretaría detalla en el numeral el 3.4.1 de las Reglas de Operación que las *Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica*

se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, de septiembre a junio, tanto para las familias con becarios inscritos como para las familias con integrantes registrados en el Padrón de Beneficiarios con edad de entre 0 y 15 años al 31 de diciembre de 2019. No obstante lo anterior, esa Dependencia omite indicar el mecanismo de selección para los becarios.

Aunado a lo anterior, esta Comisión observa en el numeral 3.3, BIENESTAR dará prioridad a las familias que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas de altos índices de violencia. De forma similar, en el numeral 3.3.1 se establece que se priorizará la atención a localidades con demanda ciudadana registrada por la Coordinación Nacional, así como localidades donde no hay presencia del Programa, para las cuales se tomará en cuenta el Índice de Rezago Social establecido por CONEVAL, el Índice de Marginación establecido por CONAPO, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, Secretaría de Bienestar u otras instituciones y estará acotada a las estrategias y metas establecidas para el presente ejercicio fiscal

No obstante lo anterior, esa Secretaría omite incluir el diagrama de flujo del proceso de selección. Por lo tanto, esta Comisión recomienda a la Secretaría incluir en el cuerpo del anteproyecto el mecanismo de selección para los becarios y el diagrama mencionado, previo a la publicación del Programa en el DOF, con el objetivo de brindar mayor claridad a la población potencial y cumplir con lo establecido en la LFPRH.

4. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso iii) de la LFPRH, establece que en las reglas de operación deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar.

Respecto a lo anterior, la CONAMER identifica acciones en el anteproyecto que pudieran considerarse trámites, de conformidad con la definición establecida en el artículo 3 fracción XXI de la LGMR, a saber:

- Incorporación de familias al Programa (4.1)
- Baja del Titular Beneficiario del Padrón de Beneficiarios (3.6.4.1)
- Baja de becaria o becario (3.6.4.1)
- Derecho de audiencia (3.6.4.3)
- Cambio de Titular (4.1.2)
- Registro de becarias o becarios (4.1.2)
- Corrección en el registro de inscripción (4.2.2)
- Reexpedición de becas (4.3)
- Actualización del Padrón de Beneficiarios:
  - Reactivaciones (4.4)
  - Reposición de medio para recepción de becas (4.4)
  - Baja de integrantes (4.4)

- Cambio de domicilio o datos de los integrantes de la familia (4.4)
- Renuncia de familia (4.4)
- Alta de integrantes de la familia (4.4)
- Recertificación de familias beneficiarias (4.4.2)
- Solicitud de información sobre el Programa (9.3)
- Quejas o denuncias (9.3)

En tal virtud, la CONAMER recomienda a esa Dependencia que precise en el apartado correspondiente del Programa los nombres de los trámites a realizar en correspondencia con las acciones, procedimientos o actividades antes mencionadas, a fin de dar certeza y cumplir a cabalidad con lo establecido en el LFPRH.

5. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso iv), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite.

Esta Comisión se percató que BIENESTAR estableció en el numeral 3.2 de las Reglas de Operación la población objetivo del Programa, en donde se encuentran los casos que dan derecho al beneficiario/a para realizar las acciones identificadas como trámites en el apartado 4 del presente dictamen.

Aunado a lo anterior, BIENESTAR indica que los criterios normativos para el trámite identificado en las Reglas de Operación como *Incorporación de Familias al Programa* se encuentran en la página de internet [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/en/NORMATECA/Normas\\_Prospera](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/en/NORMATECA/Normas_Prospera). No obstante, esta Comisión observa que la página antes mencionada no contiene la información referida.

En ese sentido, la CONAMER recomienda llevar a cabo las adecuaciones a que haya lugar en el anteproyecto en comento, previo a su publicación en el DOF, con la finalidad de dar certeza y claridad de los casos a los que los solicitantes pueden tener derecho a ser beneficiario/as del Programa.

6. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso v), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación debe definirse la forma de realizar el trámite.

Respecto a este punto, se observa que BIENESTAR cubre la disposición antepuesta para los siguientes trámites:

- Baja de becaria o becario (3.6.4.1)
- Derecho de audiencia (3.6.4.3)
- Incorporación de familias al Programa (4.1)
- Registro de becarias o becarios (4.2.1)
- Corrección en el registro de inscripción (4.2.2)



SE

SECRETARÍA  
DE EDUCACIÓN



CONAMER

COMISIÓN NACIONAL  
DE MEJORA INSTITUCIONAL

Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional  
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

- Reexpedición de becas (4.3)
- Actualización del Padrón de Beneficiarios:
  - Reactivaciones (4.4)
  - Reposición de medio para recepción de becas (4.4)
  - Baja de integrantes (4.4)
  - Cambio de domicilio o datos de los integrantes de la familia (4.4)
  - Renuncia de familia (4.4)
  - Alta de integrantes de la familia (4.4)
  - Recertificación de familias beneficiarias (4.4.2)
- Solicitud de información sobre el Programa (9.3)
- Quejas o denuncias (9.3)

No obstante lo anterior, la SEP es omisa en incluir la forma de realizar los trámites (i) Baja del Titular Beneficiario del Padrón de Beneficiarios y (ii) Cambio de Titular. Por lo tanto, la CONAMER recomienda la Secretaría precisar dicha información en el cuerpo de las Reglas de Operación, con antelación a su publicación en el DOF.

7. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso vi), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.

Esta Comisión observa que BIENESTAR indica los requisitos que los aspirantes deben de entregar para los siguientes trámites:

- Incorporación de familias al Programa (4.1.2)
  - Identificación oficial en original y copia.
- Registro de becarias o becarios (4.1.2)
  - Constancias de Inscripción o aviso de Inscripción/Baja de los integrantes de la familia.
- Para el caso en específico de Alta de integrantes de la familia (4.4)
  - Copia fotostática del acta de nacimiento del integrante a registrar y presentación de original para cotejo.
- Quejas o denuncias (9.3)
  - Nombre de la o del peticionario.
  - Denunciante o quejoso (a).
  - Domicilio.
  - Localidad.
  - Municipio.
  - Estado.
  - Relación sucinta de hechos.
  - Fecha.



- o Nombre de la persona o servidor (a) público contra quien vaya dirigida la queja o denuncia.
- o La institución a la que pertenezca el servidor público.

En ese sentido, esta Comisión advierte que BIENESTAR es omisa al indicar los datos y documentos necesarios para realizar el resto de las acciones identificadas como trámites en el apartado 4 del presente Dictamen. Por ello, la CONAMER recomienda precisar esta información en el anteproyecto de mérito, con antelación a su publicación en el DOF.

8. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso vii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán definir con precisión los plazos que tiene el aspirante para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad.

Al tenor de lo previsto en este artículo, esa Secretaría establece en el numeral 3.6.4.3 el plazo máximo de resolución de 90 días para el trámite *Derecho de audiencia*; además en el numeral 4.1.2, BIENESTAR indica el plazo máximo de resolución de 3 bimestres para el trámite *Cambio de Titular*. No obstante, esa Dependencia es omisa en incluir los plazos de presentación y plazos de prevención de los trámites mencionados.

Aunado a lo anterior, esa Dependencia indica en el numeral 4.4 que el plazo de prevención para los solicitantes de los trámites de *Actualización del Padrón de Beneficiarios* es inmediato a la entrega de documentación correspondiente. Sin embargo, BIENESTAR es omisa en incluir plazos de presentación y plazos máximos de resolución para el grupo de trámites señalados.

Asimismo, esa Secretaría omite incluir los plazos de presentación, plazos de prevención y los plazos máximos de resolución de la autoridad de las demás acciones identificadas como trámites en el apartado 4 del presente oficio. Por lo tanto, esta Comisión le solicita a la Dependencia que integre en el cuerpo de las Reglas de Operación los plazos correspondientes a fin de cumplir a cabalidad con el precepto aludido de la LFPRH.

9. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso viii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

En el numeral 3.7 de las Reglas de Operación, BIENESTAR señala a la Coordinación Nacional de PROSPERA como responsable de la atención a las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en las entidades respectivas. En este sentido, esta Comisión recomienda a esa Dependencia, señalar las direcciones físicas de las unidades administrativas locales dependientes de dicha Coordinación y/o establecer casillas de atención en puntos determinados, ante quienes podrán pedir informes del funcionamiento y operación del Programa y de los trámites que de éste deriven, y con ello dar cumplimiento al precepto jurídico de la LFPRH.



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 Programa en el DOF, deberá ser notificada a esta Comisión dentro de los diez días hábiles siguientes a la entrada en vigor de éste último, de acuerdo con lo establecido en los artículos 77 de la LFPRH, y 47, segundo párrafo, de la LGMR.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda a esa 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 CONAMER, 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.

El presente dictamen se emite con fundamento en el segundo párrafo del artículo 77 de la LFPRH, por lo que constituye únicamente una valoración sobre el apego de las Reglas de Operación que se dictaminan a los criterios establecidos por la fracción II del propio artículo 77; como consecuencia, corresponde a las Dependencias y Organismos Descentralizados, en su caso, verificar que las Reglas de Operación observen el cabal cumplimiento a la totalidad de las disposiciones jurídicas aplicables a la expedición y operación de dichas reglas, así como efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los comentarios contenidos en el presente dictamen.

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos antes invocados, diversos 7, fracción III y 9, fracción XXXI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como en los artículos Primero, fracción III 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 indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**

La Directora

**MTRA. CLAUDIA RÍOS LIÉVANO**

