

Asunto: Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado **Lineamientos para la operación del Programa jóvenes construyendo el futuro.**

Ciudad de México a 20 de junio de 2019

LIC. MARCO ANTONIO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ
Titular de la Unidad de Administración y Finanzas
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Lineamientos para la operación del Programa jóvenes construyendo el futuro**, enviado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y recibido en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a través del sistema informático correspondiente¹, el 14 de junio de 2019.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción VI, y Sexto, 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*, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 8 de marzo de 2017; 25 y 27 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) y 77, fracción II, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la STPS a efecto de garantizar la calidad de la regulación (i.e. se trata de Reglas de Operación de programas que se emiten de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019); lo anterior, teniendo en consideración lo expuesto a través del formulario para Reglas de Operación recibido, a través mediante el cual esa STPS manifestó lo siguiente:

“En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 (PEF) en los anexos 14 y 16, se contempla el Programa Jóvenes Construyendo Futuro como uno de los principales programas del sector Trabajo y Previsión Social, a cargo de la STPS”.

“El Programa de Jóvenes Construyendo Futuro operará a través de la vinculación de centros de trabajo y becarios, para brindar Capacitación en el Trabajo a estos últimos,

¹ www.conamex.mx



por un periodo máximo de 12 meses, y se les otorga una beca mensual por un monto de \$3,600.00 (Tres mil seiscientos pesos 00/100 m.n.)”.

“En este orden de ideas se solicita a la CONAMER que el acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo Futuro para el ejercicio fiscal 2019, se les de tratamiento equivalente a Reglas de Operación para los trámites correspondientes ante esa comisión, toda vez que dichas disposiciones por el tipo de programa se adecuan a lo establecido en el artículo 75 de la LFPRH, y se observan los criterios previstos en los artículos 77, fracción II inciso b de la referida Ley y 26 del PEF, estas disposiciones aplicables a los programas sujetos a Reglas de Operación”.

“Cabe señalar, que si bien el Programa Jóvenes Construyendo Futuro, no se encuentra incluido en el anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, conforme a lo establecido en el artículo 3 fracción XXI del referido Presupuesto, no se encuentra dentro de los programas que deben estar sujetos a reglas de operación”.

“Sin embargo, los lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo Futuro, son en cuanto al tipo de Programa y el objeto de regulación equiparables a la Reglas de Operación que regulan los programas contemplados en el anexo 25 del PEF 2019, ya que no existen diferencias sustanciales entre la Reglas de Operación y los Lineamientos del Programa Jóvenes Construyendo Futuro que se proponen”.

Bajo tales consideraciones, esta Comisión coincide con los argumentos expuestos por esa STPS, en referencia a que el anteproyecto en comento reúne las características que conforman los elementos básicos para las Reglas de Operación, por lo que con fundamento en los ordenamientos jurídicos antes indicados se emite el siguiente:

DICTAMEN REGULATORIO

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

Al respecto, el presente anteproyecto en los **lineamientos Octavo, Noveno y Décimo**, que versan sobre la mecánica operativa de cada componente, indica el proceso que deberán seguir los becarios y los centros de trabajo que quieran ser beneficiarios del Programa.

No obstante, se observa que en los lineamientos **Octavo y Décimo Cuarto** se señala que los becarios deberán llenar algunos formatos y cuestionarios, así como firmar una carta



compromiso, necesarios para su inscripción, sin que se haya adjuntado un modelo de dichos documentos. Asimismo, en el **lineamiento Décimo**, inciso B) De los Centros de Trabajo se señala que para formalizar el registro de dichos solicitantes como beneficiarios del Programa deberán suscribir un Convenio Marco, documento que no se encuentra en el cuerpo del anteproyecto.

Por lo indicado en el presente apartado, se recomienda a esa STPS incluir en el cuerpo del anteproyecto, todos los formatos, modelos de convenio y carta compromiso que sean aplicables al Programa en cuestión; lo anterior, a efecto de que pueda cumplir con lo dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso a) de la LFPRH.

2. El artículo 77, fracción II, inciso b) de la LFPRH establece que el anteproyecto regulatorio deberá contener, para efectos del Dictamen Regulatorio de esta Comisión, al menos lo siguiente:
 - i. Deberá establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
 - ii. Debe describirse 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 deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;
 - iv. Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
 - v. Debe definirse la forma de realizar el trámite;
 - vi. Solo 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;
 - vii. Se deberán 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. Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alternativo.

Sobre el particular, esta Comisión emite los siguientes comentarios:

- a) En lo que se refiere al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso i) de la LFPRH, es decir, que el anteproyecto deberá establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, donde estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.



Al respecto, esta Comisión observa que en el **lineamiento Tercero** de la propuesta regulatoria, la STPS detalló cuales son los componentes del Programa, señalando lo siguiente:

“El Programa tiene como finalidad brindar oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian; para alcanzar dicho objetivo, el Programa otorgará los siguientes apoyos:

I. Capacitación en el Centro de Trabajo. Estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas por un periodo de máximo de (12) doce meses o bien, hasta en tanto dure su capacitación, incluidos los materiales e insumos necesarios para dicha actividad, los cuales no tendrán ningún costo para el/la becario(a), mismos que deberán ser entregados por el tutor o el centro de trabajo.

II. Beca por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), que se entrega mensualmente y de manera directa e individual a los/las becarios(as) del Programa. El importe se otorgará de manera igualitaria entre mujeres y hombres y con base en los parámetros que establecen los presentes Lineamientos y al presupuesto de egresos del ejercicio vigente. El monto señalado podrá ser ajustado de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

III. Seguro Médico que cubrirá las prestaciones en especie que otorgan los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo para las/los becarias(os) durante el periodo de capacitación en el Programa, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social; lo anterior, de conformidad con el Decreto por el que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie de los seguros de Enfermedades y Maternidad y Riesgos de Trabajo, a los beneficiarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social o cualquier otra institución de seguridad social., publicado el 31 de enero de 2019 así como el Acuerdo ACDO.AS2.HCT.270219/93.P.DIR y su Anexo Único, relativo a las Reglas de carácter general para incorporar al régimen obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie que otorgan los seguros de Enfermedades y Maternidad, y de Riesgos de Trabajo, a los beneficiarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, publicado el 29 de marzo de 2019 ambos en el Diario Oficial de la Federación.

IV. Constancia de Capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa”.



Asimismo, se observa que en los **lineamientos Octavo, Noveno y Décimo** del anteproyecto, se indican los criterios de selección que los becarios y los centros de trabajo deberán cumplir para ser beneficiarios del citado Programa.

Aunado a lo anterior, el anteproyecto de mérito establece en el **lineamiento Cuarto** los objetivos general y específico que persigue el anteproyecto:

"A) General

I. Aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.

B) Específicos

- I. Contribuir que los jóvenes beneficiarios(as) desarrollen habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral para una vida mejor.*
- II. Entregar becas a los/as beneficiarios(as) durante el periodo de capacitación en el centro de trabajo por una sola ocasión.*
- III. Otorgar seguro médico a los/las becarios(as) del Programa.*
- IV. Validar las Constancias de Capacitación de los/las Becarios (as) que concluyan su plan de capacitación en el trabajo, que emitan los Centros de Trabajo.*
- V. Propiciar el acercamiento de los becarios(as) al Servicio Nacional de Empleo y sus programas al concluir su capacitación".*

Por otra parte, en el **lineamiento Sexto** se establece como población objetivo a las "jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo". Al respecto, esta Comisión observa que dicho Programa dará prioridad a "los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.

Asimismo, podrán incorporarse al programa aquellas personas identificadas mediante visitas domiciliarias y entrevistas casa por casa, recorridos y trabajo de campo realizados por los Servidores de la Nación, para el Censo del Bienestar".

Bajo tales consideraciones, esta Comisión observa que la STPS cumple a cabalidad con lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso i) de la LFPRH.

- b) Por lo que respecta al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso ii) de la LFPRH, referente a la necesidad de 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.

Al respecto, se observa que en el **lineamiento Quinto** del anteproyecto se establece la cobertura del programa la cual será *"en las 32 entidades federativas, con base en la disponibilidad presupuestal"*, así como la población objetivo en el lineamiento Sexto de la propuesta regulatoria, tal y como se indicó en los párrafos precedentes. Por su parte, en lo relativo a los criterios de elegibilidad, en lineamiento Décimo del anteproyecto refiere a la mecánica operativa de los componentes del programa; sin embargo, no se incluyeron los diagramas de flujo correspondientes.

Por tales motivos, se sugiere a esa Secretaría anexar para tal efecto un diagrama de flujo que señale dicho procedimiento desde el inicio hasta el final; lo anterior, con objeto de que la STPS pueda dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso ii) de la LFPRH.

- c) Respecto de lo previsto por el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iii) de la LFPRH, relativo a que se deberá especificar textualmente el nombre del servicio² que identifique la acción a realizar, este órgano desconcentrado ha identificado a lo largo del anteproyecto los servicios que los beneficiarios del programa deberían realizar; ello, considerando que el **lineamiento Octavo** del anteproyecto señala la documentación que tanto los becarios como los centro de trabajo deberán entregar para ser beneficiarios del citado Programa implicaría un servicio de conformidad con la definición prevista en el artículo 3, fracción XVII³ de la LGMR.

Dichos servicios se enlistan a continuación:

- 1) Solicitud de inscripción del becario,
- 2) Solicitud de registro para centros de trabajo,
- 3) Solicitud de baja o incidencias,
- 4) Solicitud de cambio de centro de trabajo, 5) Evaluación del becario/tutor,
- 5) Solicitud de uso de distintivo y,
- 6) Constancia de capacitación o carta de tiempo de capacitación acreditada

² En el texto original se indica trámite, no obstante, considerando la naturaleza de las propias Reglas de Operación se entiende que todas las referencias a trámites en el artículo 77 de la LFPRH se ajustan a la definición de servicio establecida en el artículo 3, fracción XVII de la LGRM, por lo que en adelante se sustituirá dicha referencia.

³ **Artículo 3, fracción XVII: Servicio.-** *Cualquier beneficio o actividad que los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia, brinden a particulares, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos aplicables.*



Derivado de lo anterior, esta Comisión sugiere a esa Secretaría identificar en el texto del anteproyecto los nombres textuales de los servicios. Lo anterior, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iii) de la LFPRH.

- d) En referencia al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iv) de la LFPRH, relativo a que se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el servicio, esta Comisión observa que el **lineamiento Sexto** del anteproyecto en comento, señala como población objetivo a los jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo.

Bajo tales directrices, el **lineamiento Octavo**, se indican los supuestos en los que deberán estar los potenciales becarios para poder ser beneficiarios de dicho Programa.

Por lo anterior, esta CONAMER observa que la STPS da cumplimiento al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso iv) de la LFPRH.

- e) **En relación con el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso v) de la LFPRH, relativo a la forma de realizar el servicio**, esa Secretaría en el **lineamiento Décimo** indica la mecánica operativa para acceder a los apoyos contemplados en cada uno de los componentes del programa, señalando lo referente a los procesos que deberán seguir los participantes, considerando para ello:

A. Becarios:

- I. Inscripción
- II. Prácticas de capacitación y formación en el Centro de Trabajo
- III. Evaluación del/de la tutor(a) y del/de la becario(a)
- IV. Entrega de la beca
- V. Constancia de capacitación
- VI. Seguimiento
- VII. Cambios de Centro de Trabajo y bajas del Programa

B. Centros de Trabajo

- I. Registro
- II. Inscripción

Bajo tales consideraciones, este órgano desconcentrado observa que la STPS da cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso v) de la LFPRH.



- f) **Sobre lo dispuesto por el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vi) de la LFPRH, relativo a los datos y documentos que podrán exigirse y que deberán ser los estrictamente necesarios para tramitar la solicitud**, esta CONAMER observa lo siguiente:

Por tales motivos, desde la perspectiva de esta Comisión, en el cuerpo del anteproyecto se encuentran especificados los datos y documentos necesarios para aplicar a los servicios previstos en el Programa, por lo que se da cumplimiento al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vi) de la LFPRH.

- g) **En lo tocante al artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vii) de la LFPRH, el cual indica que se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su servicio, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad**, esta Comisión observa que en ningún apartado de los presentes Lineamientos se establecen los plazos que tendrá la autoridad para comunicar a la persona beneficiaria respecto de la procedencia o no de sus solicitudes, el plazo con el que contará la persona beneficiaria para subsanar omisiones, así como el plazo máximo de resolución por parte de la autoridad.

En consecuencia, esta CONAMER sugiere incluir en el anteproyecto en comentario: 1) el plazo de prevención, 2) el plazo con el que contará la persona beneficiaria para subsanar omisiones, y 3) el plazo máximo de resolución por parte de la autoridad; lo anterior, a efecto de la STPS pueda dar cumplimiento con lo previsto por el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso vii) de la LFPRH.

- h) **A propósito de lo señalado en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso viii) de la LFPRH, relativo a que se deberán especificar las unidades administrativas ante las que se realiza el servicio o, en su caso, si hay algún mecanismo alternativo**, esta Comisión no encontró referencia específica a las ventanillas u oficinas a través de las cuales se podrá entregar la solicitud de aplicación al Programa, únicamente se menciona que los potenciales becarios y los centros de trabajo deberán remitir sus solicitudes a través de la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro o en las propias oficinas de la STPS pero sin especificar la dirección, por lo que sugiere a la STPS especificar las unidades administrativas ante las que se realiza el procedimiento para la aplicación del apoyo; con el objetivo de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), subinciso viii) de la LFPRH.

3. No se omite señalar que, en términos de lo dispuesto por el artículo 47 de la LGMR, la STPS deberá remitir a la CONAMER, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la emisión de la regulación en comentario, la información a inscribir en el Registro Federal de Trámites y Servicios conforme a lo señalado por el artículo 46 de ese ordenamiento, respecto de los servicios que se crearán, eliminarán, o modificarán tras la publicación del anteproyecto.



4. Aunado a lo anterior, se informa que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR, el anteproyecto se hizo público a través del portal de internet de la CONAMER desde el momento en que esta lo recibió. Al respecto, se informa que hasta la fecha de la emisión del presente oficio no se han recibido comentarios de particulares interesados en el anteproyecto regulatorio.

El presente dictamen se emite con fundamento en el segundo párrafo del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 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.

En consecuencia, y conforme a lo dispuesto por el referido artículo 77, fracción II de la LFPRH y 76 de la LGMR, la STPS puede continuar con las formalidades para la publicación del anteproyecto en el DOF.

Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos antes invocados, así como en lo dispuesto en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XXXI y penúltimo párrafo, y 10, fracción XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁴, así como el artículo Primero, fracción I del *Acuerdo por el que se delegan las facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*⁵.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

Atentamente

El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

PCB

⁴ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

⁵ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.



COMISION NACIONAL DE
MEJORA REGULATORIA
RECURSOS MATERIALES
20 JUN. 2019
RECIBIDO
RÚBRICA