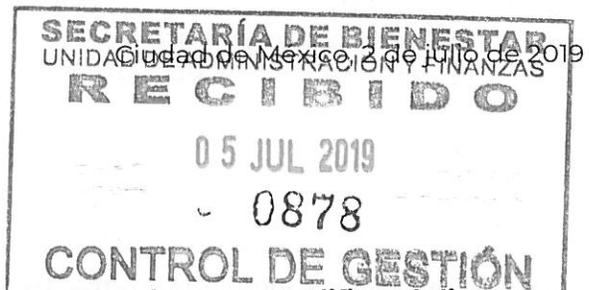


ACUISE

Asunto: Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2019.**

Ref: 00/0065/210619



DR. BALDEMAR HERNÁNDEZ MÁRQUEZ

Titular de la Unidad de Administración y Finanzas
Secretaría de Bienestar
Presente

Me refiero a la propuesta regulatoria denominada **Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2019**, enviado por la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR) y recibido por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), el 21 de junio de 2019, a través del sistema informático correspondiente¹.

Sobre el particular, es necesario señalar que esa Secretaría solicitó a este órgano desconcentrado el tratamiento de Reglas de Operación para el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*² (Lineamientos vigentes) del cual se deriva la Propuesta Regulatoria de referencia; ello, mediante documento 20190117135640 46752 *Justificación de Trato de RO a Lineamientos Sembrando Vida.pdf*, anexo al respectivo formato de Solicitud de Dictamen Regulatorio para Reglas de Operación, mismo que fue recibido por esta Comisión el 17 de enero de 2019, en el cual esa Dependencia señaló que la estructura de los Lineamientos vigentes presenta una equivalencia respecto a los criterios generales a los que se sujetan las Reglas de Operación de los programas federales.

Al respecto, esa Secretaría argumentó jurídicamente l que a los Lineamientos vigentes le es aplicable un tratamiento de Reglas de Operación, con base los artículos 3, fracción XXII, 26 del *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*³ (PEF 2019); los artículos 1, párrafo segundo, 77 y demás aplicables de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH); y los *Lineamientos y Criterios generales para el diseño, elaboración, revisión, modificación y publicación de las reglas de operación de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas*⁴.

¹ www.conamersimj.gob.mx

² Publicado en el DOF el 24 de enero de 2019.

³ Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018.

⁴ Publicados en el DOF el 20 de septiembre de 2018.



En ese orden de ideas, la CONAMER advirtió que el Programa Sembrando Vida está contemplado en el Anexo 26 del PEF 2019, dentro de los *Principales Programas* que operará esa Secretaría y que se encuentra alineado en su objetivo, alcance y estructura, con las generalidades requeridas en los criterios establecidos en los artículos 1 y 77 de la LFPRH, para asegurar que la aplicación de los recursos públicos otorgados a este Programa se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Bajo tales argumentos, 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*⁵ (Acuerdo Presidencial) se informó acerca de la procedencia del supuesto invocado para el que fue el anteproyecto de los Lineamientos vigentes (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).

Por lo anterior, considerando que la Propuesta Regulatoria que nos ocupa resulta ser de naturaleza análoga a la regulación antes mencionada, esta Comisión coincide en que reúne las características que conforman los elementos fundamentales para las Reglas de Operación, por lo que con fundamento en los ordenamientos jurídicos antes indicados se emite el siguiente:

DICTAMEN REGULATORIO

El anteproyecto tiene como objeto modificar los Lineamientos vigentes, realizando las siguientes adecuaciones:

- Se faculta al Comité Técnico del programa para la entrega de apoyos extraordinarios en caso de que los objetivos y metas se vean comprometidos debido a los tiempos biológicos de las plantas, casos fortuitos o de fuerza mayor.
- Se añade la implementación de sistemas, materiales y equipos para asegurar la producción de planta en los viveros comunitarios.
- Se establece que los Coordinadores Regionales y Territoriales, Especialistas, Facilitadores y Técnicos contratados al servicio del programa podrán acceder a recursos presupuestales para la implementación de la formación, capacitación permanente y asistencia técnica, así como reuniones, encuentros y asambleas.
- Se contempla en el Anexo 3, Carta compromiso, la designación de un beneficiario, quien podrá acceder a continuar en el programa dando seguimiento al trabajo de la unidad de producción, en caso de invalidez o fallecimiento del sujeto de derecho responsable originalmente.
- Se añade el concepto de Gasolina y/o combustible como gasto de operación.
- Se especifica que la creación del "Fondo de Bienestar" mencionado en el numeral 5.1. se hará bajo la modalidad de Fideicomiso privado.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2017.



En ese sentido, por lo que hace a la propuesta regulatoria en relación a lo previsto por el artículo 77 de la LFPRH, se hacen los siguientes señalamientos:

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, la CONAMER observa que esa Secretaría estableció en el numeral 3, los lineamientos del Programa, mismos que contemplan la cobertura, la población objetivo, población potencial, población objetivo, criterios de priorización, criterios y requisitos de elegibilidad, criterios y procedimientos de selección, tipos y montos de apoyo, derechos, obligaciones y sanciones de las sujetas y sujetos de derecho, así como las instancias participantes.

Asimismo, esta Comisión advierte que esa Dependencia describe la mecánica operativa del Programa (numeral 4), los gastos de operación (numeral 5), el ejercicio y aprovechamiento de los recursos (numeral 6), los informes trimestrales (numeral 7), el cierre del ejercicio presupuestal (numeral 8), lo relativo a la evaluación (numeral 9), indicadores (numeral 10), y control y seguimiento (numeral 11).

Por otra parte, este órgano desconcentrado observa que las Reglas de Operación también incluyen los siguientes anexos:

- **Anexo 1.** Glosario.
- **Anexo 2.** Solicitud de ingreso al Programa Sembrando Vida.
- **Anexo 3.** Carta compromiso.
- **Anexo 4.** Contrato de aparcería.
- **Anexo 5.** Contrato de aparcería aprobado por asamblea ejidal.
- **Anexo 6.** Formato de verificación de unidad de producción.
- **Anexo 7.** Funciones del personal operativo.
- **Anexo 8.** Matriz de Indicadores.
- **Anexo 9.** Formato de validación.
- **Anexo 10.** Diagrama de flujo para la recepción, evaluación y selección de solicitudes.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión advierte que las Comunidades de Aprendizaje Comunitario (CAC) podrán recibir un apoyo adicional, en caso de que los objetivos del programa se vean comprometidos. No obstante, se omite incluir el procedimiento para la recepción de dicho apoyo.

Asimismo, esta Comisión advierte que en diversos numerales del Programa esa Secretaría hace referencia a un *Plan de Trabajo* que se formalizará entre los beneficiarios y los Técnicos de apoyo, así como. No obstante lo anterior, esta Comisión no logró identificar en el cuerpo del anteproyecto los requerimientos, criterios y/o generalidades que deberán contener dichos planes.

En ese orden de ideas, y con la finalidad de dar cumplimiento al precepto invocado de la LFPRH, se recomienda a BIENESTAR incluir la información antes mencionada, previo a la publicación de la Propuesta Regulatoria en el DOF, a fin de brindar mayor certeza jurídica sobre las obligaciones a las que se comprometerán los beneficiarios del Programa –adicionales a las señaladas en el numeral 3.7.2 del Programa.

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.

Sobre este punto, se observa que esa Secretaría definió en el numeral 3.2 del Programa, la población objetivo del Programa (i.e. sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal), e incluyó, en el numeral 3.4, los criterios específicos para acceder al Programa:

- Ser sujeto agrario, con ingresos por debajo de la línea de bienestar rural que habita en una localidad rural;
- Ser mayor de edad, y
- Tener disponibles 2.5 hectáreas para trabajar en un proyecto agroforestal.

Asimismo, esta Comisión advierte que el numeral 3.4 del Programa establece ciertas condiciones que deberán cumplir los beneficiarios y las unidades de producción, sobre las materias que se enlistan a continuación:

- A. Extensión de unidad de producción (2.5 hectáreas)
- B. Distancia máxima entre la unidad de producción y vivienda del beneficiario (máximo 20 kilómetros)
- C. Cesión de uso y goce de tierra a familiares o terceros (no más de 17.5 hectáreas)
- D. La ubicación de unidad de producción debe estar ubicada dentro de un ejido, tierra de uso común o pequeña propiedad.
- E. Tener ciertas características de la unidad de producción (ociosa o abandonada, condiciones de potrero o acahual bajo o cultivo de milpa).

No obstante lo anterior, en lo concerniente a los apoyos económicos extraordinarios, este órgano desconcentrado observa que se podrán realizar en caso de que los objetivos del Programa se vean comprometidos. Sin embargo, esa Secretaría omitió plasmar los parámetros que serán tomados en cuenta para determinar que los objetivos del Programa se encuentren comprometidos, por lo que se recomienda establecer un criterio de selección preciso para definir los casos que se encuentren en ese supuesto.

Finalmente, esta Comisión observa que el anteproyecto en comento, no contempla los mecanismos para i) dispersar los recursos económicos; ii) instrumentar el ahorro mensual, y iii) dotar a los sujetos de derechos de plantas, herramientas e insumos, por lo que se recomienda precisar tal información en la propuesta regulatoria.



En ese sentido, para que esa Secretaría esté de cumplimiento a lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso i), de la LFPRH, se recomienda definir los criterios de selección específicos a través de los cuales se otorgarán los apoyos extraordinarios, así como los mecanismos para dispersar los recursos económicos, instrumentar el ahorro mensual y dotar a los sujetos de derechos de plantas, herramientas e insumos.

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.

Al respecto, se observa que la Propuesta Regulatoria indica en el numeral 3.3 del Programa los criterios de priorización para dar atención a las solicitudes de incorporación al mismo, considerando para el año 2019 las solicitudes presentadas por los sujetos agrarios de los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Asimismo, el anteproyecto indica que se dará prioridad a jóvenes en edad productiva; mujeres campesinas e indígenas; sujetos agrarios que no participen en otro programa federal; y sujetos agrarios con unidades de producción propia.

Adicionalmente, a propósito de la asignación de montos de apoyo, la regulación propuesta establece en su numeral 3.6 que se otorgará un apoyo económico de \$5,000 pesos mensuales por el cumplimiento del Plan de Trabajo, e indica diversas modalidades de apoyos como son en especie para la producción agroforestal, insumos, herramientas, viveros comunitarios y biofábricas.

No obstante lo anterior, este órgano desconcentrado advierte que los Lineamientos en comento omiten proporcionar la información sobre el tipo de apoyo que podrá solicitar cada beneficiario, o bien, si cada uno de estos apoyos será provisto automáticamente al formar parte del programa. Por lo anterior, se recomienda especificar la información correspondiente en el cuerpo del anteproyecto con antelación a su publicación en el DOF, con la finalidad de esclarecer los mecanismos de asignación de los apoyos señalados.

Asimismo, esta Comisión advierte que el anteproyecto indica en su numeral 4.3 que la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional establecerá los mecanismos para i) dispersar los recursos económicos; ii) instrumentar el ahorro mensual, y iii) dotar a los sujetos de derechos de plantas, herramientas e insumos. Al respecto, la CONAMER considera relevante que dichos mecanismos puedan preverse de manera general en el contenido del anteproyecto, a fin de dar mayor certidumbre a los potenciales beneficiarios de la operación del Programa.

En ese sentido, esa Secretaría no cumple con lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso ii), de la LFPRH, por lo que se recomienda incluir dentro del diagrama de flujo del proceso de selección, los casos en los que los particulares soliciten la entrega de un apoyo económico extraordinario, así como establecer dentro de la propuesta regulatoria



1. Nombre y domicilio del promovente;
2. Un apartado de hechos, los cuales deberán ser numerados y narrados de manera clara y cronológica;
3. Un apartado de pruebas, en el cual se haga mención de los documentos públicos o privados que se relacionen con cada hecho señalado en el escrito, así como los nombres de las personas a las que les consten los mismos;
4. Los numerales de los presentes Lineamientos en los que funden su escrito, y
5. La firma del promovente.

No obstante lo anterior, esta Comisión observa que los requisitos específicos para la entrega de apoyos extraordinarios y la continuación en el programa por parte del beneficiario designado no fueron especificados.

Por tales motivos, para esa Dependencia cumpla con el precepto jurídico anteriormente referido, esta Comisión recomienda precisar la información de los datos y documentos a que haya lugar en el anteproyecto de mérito en lo concerniente a los apoyos extraordinarios y beneficiarios designados.

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.

En lo que refiere al plazo máximo que tendrá la autoridad (Comité Técnico del Programa) para resolver sobre la procedencia del trámite de *Impugnación de la suspensión o cancelación de los beneficios*, esa Dependencia señala que se resolverá en un plazo máximo de 95 días contados a partir de su recepción.

En lo relativo al trámite de solicitud de ingreso al Programa, esta Comisión advierte que el numeral 3.5 del Programa establece que los sujetos agrarios interesados, serán registrados por los Técnicos a través de una aplicación informática que le permita conformar el Registro de las y los candidatos.

Adicionalmente, de la lectura del numeral 4.3 del Programa se podría inferir que el plazo de presentación será los primeros tres meses del año, toda vez que indica que *el Padrón de los sujetos de derecho en cada Territorio, se integrará hasta en los primeros tres meses de cada año*. Sin embargo, el anteproyecto omite incluir el plazo máximo de resolución de la autoridad y de prevención del trámite de *Solicitud de incorporación al Programa* por lo que esta Comisión recomienda incluir la información relativa de los plazos señalados para el trámite de ingreso al Programa, así como en lo concerniente a los apoyos extraordinarios y beneficiarios designados y en su caso, precisar la información de plazos a que haya lugar en el anteproyecto de mérito, con antelación a su publicación en el DOF, a efecto de dar cabal cumplimiento con el precepto jurídico invocado.

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.

Al respecto, la CONAMER advierte que el numeral 3.5 del Programa establece que los sujetos agrarios serán convocados por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional a través de las Asambleas Ejidales y/o Comunitarias .

Aunado a lo anterior, los Lineamientos vigentes contemplan que BIENESTAR, instalará ventanillas de atención para los trámites que haya lugar en las oficinas de representación de esa Secretaría previstas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que se encuentren en la zona de cobertura del Programa, cuya ubicación podrá consultarse en las oficinas centrales de esa Dependencia, en el teléfono 53285000, extensión 50434.

Por tales motivos, esa Comisión estima que esa Secretaría, cumple con lo establecido en el artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso viii), de la LFPRH.

No se omite señalar que, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 47 de la LGMR, BIENESTAR deberá remitir a la CONAMER, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que se publique en el DOF el anteproyecto en comento, la información respecto de los trámites de *solicitud de ingreso al Programa, Impugnación de la suspensión o cancelación de los beneficios*, así como de los respectivos a los apoyos extraordinarios y beneficiarios designados en el Registro Federal de Trámites y Servicios conforme a lo señalado por el artículo 46 de la LGMR.

De conformidad con el artículo 77, fracción II de la LFPRH, el presente Dictamen Regulatorio constituye una valoración sobre el apego 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 este oficio.

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

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la LGMR, 7, fracción II, 9, fracción XXXI y último párrafo Y 10, fracción XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁶; 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 indican*⁷.

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

Atentamente
El Director


Fernando Israel Aguilar Romero

AFGA

⁶ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004 y modificado el 9 de octubre de 2015.

⁷ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

