

Of. No. COFEME/16/1882

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen total, con efectos de final, sobre el anteproyecto denominado *Lineamientos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los centros de asistencia social de niñas, niños y adolescentes.*

Ciudad de México, a 27 de abril de 2016

L.A.E. JAIME JESÚS ANTON DE LA CONCHA
Oficial Mayor
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Lineamientos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los centros de asistencia social de niñas, niños y adolescentes*, y a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y recibidos por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 21 de abril de 2016, a través del portal de la MIR¹

Sobre el particular, respecto al supuesto aludido por esa Dependencia en términos de lo establecido en los artículos 3, fracción II, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (i.e. las dependencias y organismos descentralizados podrán emitir o promover la emisión o formalización de regulación cuando demuestren que con la emisión de la misma cumplen con una obligación establecida en la ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal), le informo que de acuerdo con la información proporcionada por el DIF en la MIR, esta Comisión considera que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto antes referido, en virtud de que con su emisión se da cumplimiento a lo establecido por el artículo 107 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGDNNA), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de diciembre de 2014, misma que señala que "*las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por esta Ley, la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los requisitos para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental o familiar, atendidos en dichos centros*".

Por otra parte, le informo que el anteproyecto de referencia también se ubica en el supuesto de excepción previsto por los artículos 3, fracción V, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares). Ello, toda vez que, considerando la información proporcionada por el DIF en la MIR correspondiente, así como el análisis realizado por esta Comisión, es posible determinar que los beneficios para los

¹ www.cofemersimir.gob.mx



particulares serán superiores a los costos asociados al cumplimiento del presente anteproyecto, tal como se detallará en el apartado *IV. Impacto de la Regulación* del presente escrito.

En virtud de lo anterior, se efectuó el proceso de revisión previsto en el Título Tercero A de la LFPA por lo que, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de la misma, esta COFEMER tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

La LDNNA tiene como uno de sus principales objetivos el establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos.

En esta tesitura, se observa que el Título Cuarto de dicho ordenamiento contiene las directrices generales que aplicarán para los centros de asistencia social (centros) en nuestro país. Específicamente, el artículo 108 indica de manera general, las disposiciones que deberán cumplir las instalaciones de dichos centros para poder iniciar operaciones. Asimismo, el artículo 109 de esa Ley señala los diferentes tipos de servicios que esos establecimientos podrán brindar así como su enfoque prioritario; mientras que los artículos 110 y 111 establecen el tipo de personal y las obligaciones de aquellos particulares que se ostenten como titulares o responsables legales de esos centros. Finalmente, los artículos 112 y 113 determinan las competencias que tendrán las Procuradurías de las entidades federativas en lo referente a la supervisión de tales establecimientos, acotando también los datos mínimos que conformarán el registro nacional de centros de asistencia social.

Por su parte, el Reglamento de la LGDNNA (RLGDNNA) determina en sus artículos 41, 42, 55, 56, 57, 58, 59 y 60, las particularidades referentes al registro aludido en el párrafo anterior así como de la supervisión de los centros sujetos a regulación.

Sin menoscabo de lo expresado en el párrafo anterior, la LGDNNA también contempla la posibilidad de que el DIF emita las disposiciones adicionales que considere necesarias para registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social; a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental o familiar, atendidos en dichos centros. Bajo tales premisas, de acuerdo con lo manifestado por esa autoridad, se estima que al día de hoy persisten vacíos normativos con respecto a las disposiciones de esa Ley y su Reglamento, mismas que han generado dificultades para que los centros objeto de la regulación, operen de manera homologada y con las mejores condiciones.

Derivado de lo expresado con antelación, esta COFEMER considera que con el anteproyecto de mérito el DIF busca incorporar al marco regulatorio vigente las disposiciones necesarias a efecto de que se pueda disponer de los elementos precisos para el correcto funcionamiento de los centros de asistencia social, al tiempo que se indican de mejor manera los requisitos y obligaciones que habrán de cumplir los particulares sujetos a regulación.



En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que el DIF promueva la adición de disposiciones a los instrumentos regulatorios vigentes, en virtud de que con ello se favorece la existencia de un marco jurídico que cuente con los debidos elementos para el correcto funcionamiento de dichos establecimientos, a través de mecanismos transparentes y efectivos, permitiendo una mejor atención para la población pueril en estado necesidad de nuestro país.

II. **Objetivos regulatorios y problemática**

En lo respectivo al presente apartado, considerando la información proporcionada en la MIR correspondiente, es factible advertir que la finalidad del anteproyecto en comento se centra *“definir los lineamientos a emplear para la autorización, registro, certificación y supervisión de los centros de asistencia social de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo autorizar, registrar, certificar y supervisar el funcionamiento de los centros de asistencia social públicos, privados o asociaciones, que tengan bajo acogimiento residencial a niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar; estableciendo las bases legales y directrices necesarias para tutelar el pleno goce de sus derechos y garantizar su seguridad social, física y jurídica, atendiendo al interés superior de la niñez”*. Asimismo, acotó que *“como resultado se esperan establecer directrices homologadas de cumplimiento para las procuradurías estatales de protección y los centros”*.

Por otra parte, ese organismo descentralizado indicó que la problemática que da origen al anteproyecto de mérito, reside en que el marco normativo vigente, no especifica de manera clara los requerimientos, obligaciones y restricciones que deberán observar los establecimientos particulares al momento de aplicar al registro como centro de asistencia social, así como para certificarse y solventar las visitas de supervisión que, en su caso, efectúa la autoridad. En este sentido, el DIF comentó que *“la problemática recae en la carente información y requisitos mínimos para realizar las acciones necesarias para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social existentes”*.

Como ejemplo de tal situación, ese organismo descentralizado destacó que *“se encontró evidencia de 256 centros de asistencia social que no operaban completamente homologados entre ellos; dado que la normatividad vigente no especifica de manera puntal todas las obligaciones, requisitos y demás aplicables”*. Derivado de tal situación, en 2015, *“el DIF encontró 25 solicitudes de autorización como centro de asistencia que registraron inconsistencias, omisiones o falta de información importante en la misma, por lo que debieron ser devueltas a los particulares para que subsanasen dichas omisiones. Asimismo, se recibieron 12 quejas por parte de particulares, respecto a la motivación de las visitas de supervisión extraordinarias, dado que en los ordenamientos vigentes aplicables, no queda especificado dicho tema”*. Bajo tales condiciones, ese organismo concluyó que *“existe un problema de falta de certeza jurídica para los particulares, así como de actualización y homologación en la normatividad aplicable a la autorización, registro, certificación y supervisión de los centros de asistencia social, cuestión que se prevé quede mitigada con la emisión del presente anteproyecto”*.

Derivado de lo anterior, esta COFEMER observa que las principales propuestas de reformas contenidas en el anteproyecto se encaminan a precisar criterios y directrices para autorizar, registrar, certificar y supervisar el adecuado funcionamiento de los centros de asistencia social públicos, privados; lo anterior, con el fin último de revertir las situaciones adversas identificadas por ese organismo descentralizado, como lo es la falta estandarización en la operación de dichos establecimientos y, como consecuencia de esto, que no se brinde un servicio eficiente, humanitario e integral a los jóvenes e infantes que ingresen en estos, minando su nivel de bienestar y su desarrollo físico y mental.



En consecuencia, se identifica que la regulación propuesta por el DIF permitirá procesos más eficientes y mejorará los servicios que brindan esos centros, por lo que, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, la COFEMER considera adecuado que el DIF promueva la adición de disposiciones para su funcionamiento a través de las acciones descritas.

III. Alternativas a la regulación

Respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en la MIR correspondiente, se observa que durante el diseño de la presente propuesta regulatoria, el DIF consideró, entre las alternativas no emitir regulación alguna; sin embargo, ha determinado que dicha alternativa es inviable, ya que *“en términos de los artículos 107 al 113 de la LGDNNA, así como lo establecido en los artículos 57 al 60 de su Reglamento, los centros de asistencia social deberán normarse con objeto de dar seguridad y certeza jurídica a su actuar; de no cumplirse con lo anterior existirán centros operando con irregularidad o con ilegalidad”*.

De igual manera, ese organismo descentralizado consideró la posibilidad de aplicar esquemas de autorregulación; no obstante, dicho mecanismo fue descartado debido a que la *“Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes está facultada para aprobar los requisitos mínimos para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social públicos, privados y asociaciones cuya finalidad sea garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en acogimiento residencial sin cuidado parental o familiar en los referidos centros”*.

Asimismo, ese organismo descentralizado estimó la opción de emitir algún otro tipo de mecanismo regulatorio; sin embargo, calculó que *“se corre el riesgo de que los centros de asistencia social operen con ilegalidad, incurran en ilícitos al carecer de una supervisión adecuada o incluso no brinden los servicios para los que fueron proyectados, repercutiendo en la violación o menoscabo de los derechos de niñas, niños y adolescentes”*, por lo que desechó tal opción.

En este sentido, se observa que la presente regulación es la mejor alternativa para atender la problemática descrita, en razón de que, *“permitirá a los centros de asistencia social normar y homologar su actuar ya que se prevé que la presente regulación sea aplicable para aquellos establecimientos (públicos, privados o asociaciones) que vienen funcionando y aquellos que deseen obtener la autorización y la posterior certificación para brindar debidamente cuidado alternativo o acogimiento residencial a Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidado parental o familiar”*.

A la luz de tales consideraciones, la COFEMER observa que el DIF da cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que respondió y justificó el presente apartado en la MIR.

IV. Impacto de la Regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al presente apartado, de conformidad con lo indicado en la MIR correspondiente, se advierte que tras la emisión del anteproyecto en comento será necesaria la creación de los trámites referentes a la solicitud de autorización para operar como centro de asistencia social y su correspondiente



renovación, así como la solicitud de prórroga para solventar recomendaciones y la solicitud para obtener la certificación como centro de asistencia social. En este sentido, cabe destacar que ese organismo descentralizado justificó la creación de los mismos manifestando que *“sin dicha autorización y dados los requisitos exigibles en la normatividad aplicable a la materia, el centro de asistencia social no podrá operar y, por lo mismo, no dará los servicios que la sociedad necesita”*.

En virtud de lo anterior, esta Comisión sugiere al DIF tomar en consideración la información plasmada en el apartado V. *Comentarios sobre los trámites del anteproyecto*, del presente escrito.

2. Disposiciones y/u obligaciones

En referencia al presente apartado, de conformidad con la información contenida en la MIR correspondiente, se observa que una vez implementada la regulación en comento, se generarían las siguientes nuevas disposiciones para los particulares:

- Aquellas derivadas del cumplimiento con los artículos 5, 8, 20, 21, 24, 25 y Segundo Transitorio contenidos en la propuesta regulatoria que establecen nuevas obligaciones para los centros objeto de la regulación. Al respecto, la autoridad comentó que estos son necesarios a fin de poder estar en condiciones de asegurar el correcto funcionamiento de tales establecimientos.
- Las ocasionadas por el seguimiento a lo dispuesto por el artículo 44 del cuerpo del anteproyecto en comento, que se refiere a las nuevas causas de revocación de la autorización para operar como centro de asistencia social. Sobre el particular el DIF mencionó que esto es necesario para que la autoridad pueda tener certeza de que esos establecimientos darán el mejor trato a las personas que ingresen a estos.

Bajo tales consideraciones, esta COFEMER considera que ese organismo descentralizado, identificó y justificó las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en la regulación.

3. Costos

En relación a los posibles costos que pudieran generarse como consecuencia de la emisión del anteproyecto de mérito, conforme a la información contenida en la MIR, se observa que el DIF anticipó que los particulares pudieran enfrentar gastos por los siguientes motivos:

- a) Por la realización de trámites administrativos para autorización.
- b) Por modificaciones o adecuaciones a la infraestructura del edificio.
- c) Por el uso de señalizaciones.
- d) Por el cumplimiento de los requisitos para la renovación de la autorización.
- e) Por el cumplimiento de los estándares óptimos para el cuidado, albergue y asistencia de las niñas, niños o adolescentes.

Al respecto, se observa que la autoridad comentó que los nuevos costos que las mismas pudieran generar se consideran mínimos y por su naturaleza, difíciles cuantificar, dado que *“de manera irregular y heterogénea, los centros de asistencia ya dan cumplimiento en mayor o menor medida, con ciertas disposiciones del anteproyecto, por lo que la adecuación para estandarizarse conforme la regulación propuesta podría no resultar demasiado costosa”*.



No obstante lo anterior, el DIF indicó que *“los costos por la realización de los trámites que estipulan los presentes lineamientos, pudieran ser de hasta 800 pesos”,* mismos que desglosarían en *“120 pesos por impresión simple de hojas, multiplicado por un número estimado de solicitudes que se prevean basándose en años anteriores y hasta 680 pesos para copias certificadas ante notario público”.*

Aunado a tales cuestiones, se advierte que ese organismo descentralizado también previó que *“que al menos un 28% de los centros de asistencia social sujetos a cumplimiento, pudieran verse en la necesidad de realizar algunas modificaciones a la infraestructura de su edificio, algunas otras necesidades para funcionar, así como por el uso de señalizaciones”,* de lo cual aproximó un cálculo de \$4,500 pesos en costos por dicho concepto.

Bajo esta perspectiva, se advierte que si bien, dadas las condiciones establece el presente anteproyecto regulatorio, en ciertos casos los costos que deberán erogar los particulares sujetos a cumplimiento serán mínimos, en otros casos pudiera ser que como consecuencia de la emisión de la propuesta, ***este tipo de establecimientos incurran individualmente en nuevos costos de hasta \$5,300 pesos, por única ocasión.***

4. Beneficios

En contraparte, de acuerdo a la información contenida en la MIR, se observa que dicho organismo descentralizado estimó que, con la emisión del anteproyecto, *“se tendrá el beneficio de que los Centros de Asistencia Social podrán contar con una herramienta administrativa que les sirva de base para el desarrollo de sus propios instrumentos administrativos ya que las reglas establecidas son enunciativas más no limitativas y que cada Centro lo podrá adecuar a su propia naturaleza y tipo de servicios que brinda a niñas, niños o adolescentes”.* A la luz de lo anterior, el DIF también consideró que el anteproyecto *“impactará en los beneficiarios con mejores servicios, de mayor calidad y por personal instruido”.*

Por su parte, esta Comisión observa que aunado a lo comentado por la autoridad, es importante indicar que las acciones de mejora que prevé el anteproyecto incidirán en el mejoramiento de la atención a la salud mental y física de niñas, niños y adolescentes residentes en los establecimientos de asistencia social.

En referencia a la idea expresada en el párrafo anterior, cabe mencionar que la asistencia social es un mecanismo redistributivo que, como su nombre lo indica, auxilia a los hogares cuyas dotaciones iniciales, sea de capital humano, físico o social, son en extremo bajas y no les permiten acceder exitosamente a los mercados (sean éstos el laboral, el financiero, etcétera)². En este sentido, se observa que la asistencia social es una inversión destinada a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad, que busca garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios, mismo que en el corto plazo puede romper el ciclo perverso de la pobreza en la medida en que permite a las generaciones siguientes aumentar relativamente sus dotaciones³. Derivado de tales cuestiones, es relevante mencionar que la pobreza tiene dos efectos adversos en la sociedad⁴:

² Núñez, Jairo y espinosa, Silvia. *Asistencia social en Colombia. diagnóstico y propuestas*. Documento CEDE 2005-42. Julio de 2005. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Edición electrónica. pp. 5.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.



- Reduce la productividad de la población afectada, **disminuyendo sus ingresos, su capacidad de ahorro y sus inversiones futuras** (incluyendo las de la siguiente generación, por ejemplo en educación y nutrición de los hijos).
- **Disminuye la capacidad de compra en los mercados**, limitando la expansión de la producción: es decir, la economía produce ciertos bienes para una pequeña fracción de la población

Dichas consecuencias se pueden explicar de la siguiente manera, un hogar pobre que no tiene acceso a establecimientos de asistencia social, inhabilita a uno de los miembros del hogar en el cuidado de la persona que esté en estado de necesidad, **perdiendo así oportunidades de generar ingresos en el mercado laboral**. En contraposición, si el hogar recibiera asistencia social para el cuidado de los niños, **se habilitaría al individuo para participar en las ganancias del crecimiento económico**. Por lo tanto, en el mediano plazo, ese hogar puede salir de la pobreza con los ingresos de ese individuo, convirtiéndose así en un hogar auto sostenible⁵.

En este sentido, dado que las medidas que dispone la presente regulación, impactan de manera positiva en la calidad de los servicios que los centros de asistencia social brindan a la población pueril en estado de vulnerabilidad, mejorando su nivel de bienestar y, que los costos que se podrían dar a causa de la regulación serán mínimos, se estima que los beneficios asociados su implementación serán superiores a sus costos, dándose así cumplimiento a los objetivos de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

V. **Consideraciones sobre los trámites del anteproyecto**

Esta COFEMER observa que conforme a lo señalado en el apartado IV. *Impacto de la regulación*, sección 1. *Creación, modificación y/o eliminación de trámites* del presente escrito, tras la emisión del anteproyecto se crearán los siguientes trámites:

- La solicitud de autorización para operar como centro de asistencia social.
- La solicitud de renovación de la autorización para operar como centro de asistencia social.
- La solicitud de prórroga para solventar recomendaciones.
- La solicitud para obtener la certificación como centro de asistencia social.

Los anteriores a efecto de brindarles a los particulares la posibilidad de cumplir adecuadamente con las disposiciones contenidas en el anteproyecto en comento, de conformidad con lo estipulado en sus artículos 5, fracciones I, VI, 7, 8, 9, 20, 24, 25, 28, 29, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 44, 46 y Segundo Transitorio; en los cuales se detallan, los casos en los que den realizarse, el medio de presentación, los datos, documentos y requisitos específicos, los plazos aplicables, la vigencia, así como las ventanillas antes las cuales se deben realizar tales solicitudes.

Bajo tales consideraciones, conforme a lo dispuesto por el artículo 69-N de la LFPA, se informa a ese organismo descentralizado que deberá proporcionar a la COFEMER la información prevista en el artículo 69-M de ese ordenamiento legal, respecto a los trámites antes señalados, dentro de los 10 días

⁵ Ibidem. Pp. 6.



hábiles siguientes a que entre en vigor el anteproyecto en comento, a fin de que se realicen las adecuaciones correspondientes a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) a cargo de esta Comisión, en lo atinente a las disposiciones del anteproyecto en trato.

VI. Consulta Pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto en mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen no se han recibido comentarios de particulares interesados en el anteproyecto.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente **Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final**, por lo que el DIF puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

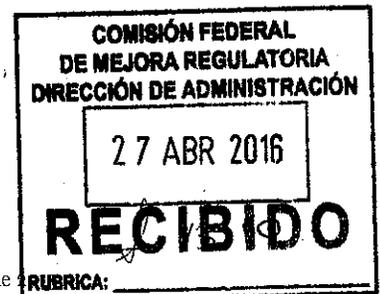
Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracciones VI, XIX y XXI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria⁶, así como en los artículos 6, último párrafo, del *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio* y Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

FIAR/LCF



⁶ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2010.