

Of. No. COFEME/18/3673

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2018 por el cual se aprueban las Disposiciones para la Prestación del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

Ciudad de México, a 27 de septiembre de 2018

MTRA. NORMA GABRIELA LÓPEZ CASTAÑEDA
Directora de Administración
Instituto Mexicano del Seguro Social
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo ACDO.AS2.HCT.290818/208.P.DPES dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2018 por el cual se aprueban las Disposiciones para la Prestación del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social**, así como a su respectivo formulario de AIR, ambos instrumentos remitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 17 de septiembre de 2018, a través del sistema informático correspondiente¹.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto 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 (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la **Ley del Seguro Social (LSS)**³ establece en su artículo 203 que los servicios de guardería infantil serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico⁴. Asimismo, el artículo 251, fracción VIII, de dicho ordenamiento jurídico faculta a ese Instituto a expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de lo dispuesto en esa Ley.

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx>

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

³ Publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, con su última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015.

⁴ De conformidad con el artículo 263 de la **Ley del Seguro Social**, el Consejo Técnico del Instituto es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.



En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su AIR se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en la *Ley General de Mejora Regulatoria* (LGMR), por lo que en atención a lo previsto por los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, así como 24, 26, 71, primer párrafo, 72 y 78 de la LGMR, esta Comisión tiene a bien solicitar las siguientes:

AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que el artículo 78 de la LGMR indica a la letra lo siguiente:

“Artículo 78. Para la expedición de Regulaciones, los Sujetos Obligados deberán indicar expresamente en su Propuesta Regulatoria, las obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados, con la finalidad de reducir el costo de cumplimiento de los mismos en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones de la Propuesta Regulatoria que se pretenda expedir y que se refiera o refieran a la misma materia o sector regulado.

[...]

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, los Sujetos Obligados deberán brindar la información que al efecto determine la Autoridad de Mejora Regulatoria en el Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente. Con base en dicha información, la Autoridad de Mejora Regulatoria efectuará la valoración correspondiente y determinará en su dictamen si se cumple el supuesto de reducir el costo de cumplimiento en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones regulatorias.

En caso de que, conforme al dictamen de la Autoridad de Mejora Regulatoria, no se cumpla el supuesto establecido en el primer párrafo de este artículo, el Sujeto Obligado deberá abstenerse de expedir la Regulación, en cuyo caso podrá someter a la Autoridad de Mejora Regulatoria una nueva Propuesta Regulatoria.”

Asimismo, el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial establece lo siguiente:

“Artículo Quinto. Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente. Con base en dicha información, la Comisión efectuará la valoración correspondiente y determinará en su dictamen si se cumple el supuesto antes mencionado, en los mismos plazos y términos a que se refiere el artículo Cuarto del presente Acuerdo. [...].” (Énfasis añadido).



Sobre el particular, esta Comisión observa que no se brindaron elementos tanto en el AIR o sus anexos que hagan referencia a la forma en la que se acreditaría el cumplimiento de lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

Por otra parte, es necesario mencionar que desde la perspectiva de esta CONAMER, en el cuerpo del anteproyecto se encuentran diversas modificaciones respecto del *Reglamento para la prestación de los servicios de guarderías* vigente que podrían constituir medidas de simplificación y flexibilización, entre las que se encuentran de manera enunciativa mas no limitativa, las contenidas en los artículos 4, 6, 18, fracciones II y III, 24 fracción I y fracción II, inciso b, así como la eliminación de los artículos 33, fracción II y 34 fracción I.

En este sentido, esta CONAMER sugiere a ese Instituto cuantificar las acciones mencionadas en el párrafo anterior, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

Aunado a lo anterior, este órgano desconcentrado sugiere al IMSS valorar la posibilidad de encontrar áreas de oportunidad para abrogar, derogar o flexibilizar obligaciones regulatorias contenidas en alguno de los 111 trámites que mantiene registrados en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) o, en su defecto, identificar obligaciones regulatorias en el marco jurídico vigente que pudieran ser susceptibles de abrogación o flexibilización, que generen un ahorro en los costos de cumplimiento que enfrentan los particulares.

De igual manera, este órgano desconcentrado no omite mencionar que en el anteproyecto regulatorio deberán indicarse de forma expresa las derogaciones y flexibilizaciones que se efectuarán una vez publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Por lo anterior, se conmina al IMSS a valorar la pertinencia de incluir y cuantificar tales medidas con el objetivo de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

Cabe señalar que con la abrogación, derogación o flexibilización que en su caso se realice sobre las obligaciones regulatorias, se debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78 de la LGMR y Quinto primer párrafo del Acuerdo Presidencial; es decir, que los ahorros derivados de las derogaciones o abrogaciones, deben ser superiores a los nuevos costos de cumplimiento que implique el anteproyecto.

Para poder tener certeza de lo anterior, es necesario indicar que tanto los costos, los beneficios del anteproyecto y los ahorros generados por la simplificación o eliminación de obligaciones regulatorias, deben cuantificarse en los mismos términos y frecuencia (totales anuales); con el objetivo de que este órgano desconcentrado esté en posibilidades de verificar que los ahorros derivados de las acciones de abrogación o derogación serán mayores a los costos de cumplimiento que implica la regulación. De esta manera, se podrá corroborar que efectivamente se dará una reducción en las cargas regulatorias que actualmente tienen los particulares.

En este sentido, para que esta CONAMER esté en posibilidad de determinar la procedencia del supuesto establecido en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, es necesario que el IMSS atienda los puntos señalados en los párrafos anteriores.

5 Publicado en el DOF el 30 de junio de 1997, con su última modificación publicada el 30 de octubre de 2017.

II. Impacto de la Regulación

1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al presente apartado, esta Comisión observa que ese Instituto a través del AIR correspondiente, manifestó que en consecuencia de la implementación del anteproyecto, se modificará el trámite "*Solicitud de Inscripción a Guardería del IMSS*", con homoclave IMSS-01-006, en sus distintas modalidades, debido a la eliminación de los requisitos plasmados en el Reglamento vigente.

No obstante lo anterior, se observa que dichos requisitos también se encuentran previstos en el *Acuerdo ACDO.SA2.HCT.260912/241.P.DPES y anexos, dictado por el H. Consejo Técnico en la sesión ordinaria celebrada el 26 de septiembre del presente año, relativo a la petición para dejar sin efectos el aviso mediante el cual se da a conocer el formato denominado Solicitud de Ingreso e Inscripción a Guarderías del IMSS, publicado el 14 de julio de 2005* (identificado como fundamento jurídico de los requisitos en las distintas modalidades del trámite IMSS-01-006), por lo que tales requisitos seguirían vigentes, sin detrimento de que la presente propuesta regulatoria los deje de exigir.

Por lo anterior, se sugiere a ese Instituto reconsiderar si la emisión de la propuesta regulatoria modificará dicho trámite, dada la evidencia normativa vigente que hace suponer que los requisitos del trámite seguirían siendo exigibles.

2. Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites

En lo concerniente al presente apartado, derivado de la revisión efectuada al anteproyecto y al AIR correspondiente, se observa que el IMSS no proporcionó información respecto a las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en el anteproyecto regulatorio.

No obstante lo anterior, esta Comisión identificó que el anteproyecto en comento contiene disposiciones que implican obligaciones regulatorias, ya que conforme lo dispuesto en el *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*, publicado el 26 de julio de 2010, toda nueva disposición de la propuesta regulatoria que establece requisitos, sanciones, restricciones, prohibiciones, obligaciones, que condicionan un beneficio o una concesión y que establecen o modifican estándares técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad debe ser identificada y justificada como acción regulatoria del anteproyecto.

En ese sentido, a continuación se describen tales obligaciones regulatorias:

- El artículo 13, añade la obligación de cumplir con requisitos electrónicos⁶ o documentales para la plena identificación del trabajador o persona autorizada, para la entrega del niño.
- El artículo 18, fracción II, establece que los objetos no permitidos serán retenidos y aclara que la guardería no se hará responsable de la pérdida de los objetos no detectados a su ingreso.
- En el artículo 18, fracción III, indica el deber por parte del trabajador o persona autorizada de permitir la revisión del niño.
- El artículo 18 IV, establece que el trabajador o persona autorizada debe presentar al niño en la guardería despierto, aseado y con la cabeza descubierta.
- El artículo 21, primer párrafo, establece que el trabajador o persona autorizada debe presentar la documentación que justifique la inasistencia del niño.
- El artículo 20, añade la obligación del trabajador de acudir a la guardería cuando sea requerida su presencia por motivos de trámites administrativos.

⁶ En los casos en que así opere la guardería.



- El artículo 21, segundo párrafo, indica que el trabajador causará baja en la prestación del servicio de guardería, cuando omita justificar las inasistencias del niño por ocho días continuos⁷.
- El artículo 24, fracción I, añade nuevos motivos por los cuales se puede ser acreedor a una amonestación escrita.
- El artículo 24, fracción II, incisos a, b y c, establecen mayores causas por las que se puede suspender el servicio de guardería al trabajador por uno, tres y diez días respectivamente.
- El artículo 24, fracción IV, incluye más motivos por los cuales se dará de baja al trabajador en la prestación del servicio de guardería.

Bajo tales argumentos, se solicita al IMSS identificar, justificar y en su caso, cuantificar el costo por el establecimiento de las disposiciones y/o especificaciones contenidas en los artículos mencionados en los puntos anteriores o, en su defecto, indicar el motivo por el que se considera que las mismas no representan nuevas acciones regulatorias de cumplimiento para los particulares, señalando al efecto el ordenamiento normativo vigente que ya contenga tales medidas.

Lo anterior, en razón de que tales disposiciones no se encuentran identificadas y justificadas en el AIR correspondiente, y no han podido ser identificadas por este órgano desconcentrado en el marco regulatorio vigente.

Finalmente, esta Comisión observa que dentro del cuerpo del anteproyecto se elimina la especificación concerniente a que el número de personas autorizadas no excederá de tres, aunado a que en la redacción sólo se menciona "persona autorizada" en distintos artículos.

Por lo anterior, esta Comisión solicita a ese Instituto aclarar dicha información, debido a que en el caso de que sólo se contemple una persona autorizada, implicaría una disminución de los derechos de los particulares, y por ende, representaría una nueva acción regulatoria.

3. Costos y Beneficios

En lo que respecta a los costos del anteproyecto, esta Comisión observa que a través del AIR correspondiente, ese Instituto mencionó que "no implica costo para los particulares".

No obstante, esta Comisión advierte que teniendo en consideración lo indicado en la sección 2. *Disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias distintas a los trámites* del presente escrito, es factible prever que derivado de la implementación de las obligaciones regulatorias mencionadas, los particulares deberán erogar recursos para dar cumplimiento a dichas medidas, por lo que esta Comisión solicita al IMSS, cuantificar el costo de cumplimiento que se pudiera generar para los particulares como consecuencia de tales medidas.

Por otra parte, dentro de los beneficios que implicaría la emisión del anteproyecto regulatorio, ese Instituto identificó que se "eliminan requisitos de inscripción para los particulares que resultan obsoletos debido a las herramientas tecnológicas con las que se cuenta actualmente, destacando las fotografías que debía presentar el trabajador para la inscripción del niño, pudiendo ascender a 14, que ahora ya se toman en la guardería. Así como la certificación de vigencia de derechos que se valida en línea".

Al respecto, esta Comisión considera que por lo indicado en la sección 1. *Creación, modificación y/o eliminación de trámites* del presente escrito, tales beneficios no se podrían materializar con la emisión del anteproyecto regulatorio.

⁷ El reglamento vigente contempla la suspensión indefinida por ese incumplimiento.



Por lo anterior, esta CONAMER recomienda a ese Instituto profundizar en el análisis de los beneficios que se desprendan del anteproyecto regulatorio, para lo cual se sugiere contemplar los beneficios que pudieran generar lo dispuesto en los artículos 12, 13, 16, 21 segundo párrafo, 24, fracción III, 26, así como los ahorros identificados por este órgano desconcentrado en el apartado I. *Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria*, que formen parte del anteproyecto.

Lo anterior, se solicita a fin de que esta Comisión esté en posibilidades de determinar claramente si los beneficios derivados de la implementación del anteproyecto serán notoriamente superiores a los costos

En ese sentido, esta CONAMER queda en espera de que el IMSS realice las ampliaciones y correcciones solicitadas al AIR para los efectos previstos en los artículos Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial, así como de los artículos 72, 75 y 78 de la LGMR.

Lo anterior se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR, así como en los artículos 7, fracción I y 10, fracción V, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*⁸.

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

LCF/AFGA



⁸ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004 y modificado el 9 de octubre de 2015.