

# **INFORME TÉCNICO EXLENTO**

## **Modelo de Certificación del INAES (Publicación en DOF – 04 de noviembre de 2025)**

Análisis artículo-por-artículo, comparado internacional, propuesta  
normativa y estrategia jurídica integral

*ALCONA / COSUCOOP — Noviembre 2025*

# Tabla de contenido

1. 1. Resumen Ejecutivo
2. 2. Contexto Normativo y Publicación en DOF (04/11/2025)
3. 3. Marco Legal de Referencia (Decreto 16/04/2025 y Reglas de Operación)
4. 4. Metodología de Análisis
5. 5. Análisis Artículo-por-Artículo del Acuerdo del INAES
6. 6. Diagnóstico Crítico por Ejes Transversales
7. 7. Impactos Diferenciados por Tipo de Cooperativa y Territorio
8. 8. Análisis Comparado Internacional (Brasil, España, Italia, Francia, Canadá, Colombia, Argentina, Chile, Uruguay, Alemania)
9. 9. Propuesta Alternativa: Etiqueta de Origen Cooperativo (EOC)
10. 10. Implicaciones en Contratación Pública y Cadena de Valor
11. 11. Riesgos Regulatorios y de Protección de Datos Personales
12. 12. Estrategia Jurídica Integral (Amparo, INAI, CONAMER, OIC y Ruta Legislativa)
13. 13. Hoja de Ruta 30-60-90 días
14. 14. Conclusiones
15. Anexo A. Cuadros comparativos y matrices (estándares, cargas, costos)
16. Anexo B. Plantillas procesales (Amparo, INAI, CONAMER)
17. Anexo C. Borrador de Iniciativa de Reforma (texto articulado)
18. Anexo D. FAQs y Argumentario Público

## **1. Resumen Ejecutivo**

- El Acuerdo del INAES establece un Modelo de Certificación organizacional escalonado (Inicial, Básico, Medio, Avanzado) con causales de revocación y extinción que operan como filtros de acceso a programas y posibles compras públicas.
- La arquitectura del modelo desplaza el enfoque de fomento y tutelaje hacia un esquema de control ex ante, con cargas desproporcionadas de información para cada persona socia (CURP, RFC, NSS, INE, curso obligatorio), verificaciones y ventanillas digitales.
- Los ‘terceros coadyuvantes’ introducen riesgos de discrecionalidad, costos ocultos y conflictos de interés, mientras el Comité Técnico concentra funciones normativas, operativas y de resolución.
- Comparado internacional: las mejores prácticas priorizan la certificación del bien/servicio cooperativo o de prácticas/impacto, no la ‘condición organizacional escalonada’.
- Existen rutas jurídicas razonables (amparo indirecto, medidas ante INAI, impugnaciones en CONAMER y control interno) para revertir o acotar los efectos del Modelo.
- Se propone una alternativa: la Etiqueta de Origen Cooperativo (EOC), enfocada en el producto/servicio, con auditorías pedagógicas y ventanillas de acompañamiento no punitivas.
- Para el legislador: se recomiendan precisiones en ley que prohíban que certificaciones organizacionales sean condición de acceso a programas públicos y se establezca un piso de inclusión y trato preferente al sector social.

## **2. Contexto Normativo y Publicación en DOF**

**(04/11/2025)**

El 4 de noviembre de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece el ‘Modelo de Certificación de Sociedades Cooperativas y otros Organismos del Sector Social de la Economía’. Este instrumento despliega una arquitectura de niveles de cumplimiento, mecanismos de verificación, publicación de listados y un Sello de Certificación con limitaciones y sanciones por uso indebido.

Este Acuerdo se inserta en una línea de reformas previas (16 de abril de 2025) a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESyS) y a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), que abrieron la ventana para condicionar acceso a compras públicas y programas a esquemas de ‘certificación’.

## **3. Marco Legal de Referencia (Decreto 16/04/2025 y Reglas de Operación)**

El Decreto del 16/04/2025 reformó, adicionó y derogó disposiciones clave. El Acuerdo publicado en DOF pretende instrumentar esas facultades mediante un Modelo que, sin embargo, excede la naturaleza de fomento del INAES y desplaza la obligación de tutelaje hacia un control orientado a sanción. Las guías y reglas operativas complementarias introducen ventanillas virtuales, convocatorias recurrentes y verificaciones con instrumentos metodológicos no transparentados.

## **4. Metodología de Análisis**

Se realizó: (i) lectura integra del Acuerdo, (ii) contraste sistemático artículo-por-artículo con LESyS y LGSC, (iii) evaluación de proporcionalidad y no discriminación en cargas, (iv) mapeo de riesgos sectoriales por tipo de cooperativa, y (v) comparado internacional con fuentes públicas y marcos regulatorios de referencia.

## **5. Análisis Artículo-por-Artículo del Acuerdo del INAES**

### **Art. 1 (Objeto)**

Define el Modelo como instrumento técnico para medir cumplimiento de ‘principios rectores’ a través de estándares. La técnica normativa es vaga: convierte principios en ‘estándares’ evaluables sin publicar la metodología detallada; riesgo de discrecionalidad.

### **Art. 2 (Finalidades)**

El objetivo declarado es ‘reconocimiento social’ y ‘mecanismos confiables’ para instituciones. De facto, establece un filtro de elegibilidad que condiciona fomento a certificación.

### **Art. 3 (Definiciones)**

Incluye ‘firma electrónica simple’, terceros coadyuvantes, medios digitales y catálogo OSSE. Se normaliza la captura de datos personales sensibles y la externalización de funciones.

### **Art. 4 (Ámbito de aplicación)**

Obligatoriedad para INAES, sujetos que solicitan certificarse y terceros. Deja en manos del propio INAES la arquitectura de operación.

## **Art. 5 (Cobertura y herramientas)**

Prioriza medios digitales y PDF, con reconocimiento de validez. Riesgo de exclusión para comunidades con brecha digital; necesidad de ajustes razonables.

## **Art. 6 (Tratamiento de información)**

La información es pública salvo confidencial/reservada. El estándar de protección de datos es genérico; no prueba necesidad, proporcionalidad ni minimización de datos.

## **Art. 7 (Relación de sujetos certificados)**

Publicación y actualización anual de listados con niveles y estatus. Riesgo reputacional y de mercado por listados negros/blancos.

## **Art. 8-10 (Difusión, Acciones complementarias, Documentación)**

En conjunto, consolidan un sistema documental electrónico que debe cumplir con archivo y transparencia, pero sin garantías claras de seguridad y gobernanza.

## **Art. 11 (Principios rectores)**

Adopta principios cooperativos internacionales como base de estándares. La traslación mecánica a checklists puede desnaturalizar la vida democrática.

## **Art. 12-15 (Participantes, Instancias, Comité, Coadyuvantes)**

Concentra atribuciones en un Comité Técnico, incluye a Bienestar, y admite 'coadyuvantes'. Falta de reglas estrictas anticaptura y de independencia técnica.

## **Art. 16-18 (Sujetos certificables y obligaciones)**

Condiciona el inicio del trámite a aprobación previa de estándares por tipo de cooperativa y fija obligaciones gravosas de actualización permanente.

## **Art. 19-23 (Estándares y niveles)**

Crea niveles seriados (Inicial, Básico, Medio, Avanzado) con fórmulas acumulativas y vigencias. La lógica de escalera convierte al INAES en órgano de acreditación continua.

## **Art. 24-26 (Revocación y extinción)**

Amplias causales, revocación por 'uso indebido' del Sello, extinción por inactividad para avanzar de nivel. Inseguridad jurídica institucionalizada.

## **Art. 27-28 (Certificado y Sello)**

El certificado incluye firma electrónica simple y folio, y el Sello tiene manual de uso; sanciones por alteraciones. Fomenta el marketing del cumplimiento.

## **Art. 29-43 (Procedimiento)**

Convocatorias/ventanillas 100% en línea; preregistro, registro, análisis, verificación y resolución con plazos ampliables. ‘Prevención’ única y desechamiento; fuerte poder discrecional.

## **Transitorios**

Instalación del Comité, certificados automáticos ‘Avanzado’ en ciertos supuestos, obligatoriedad de curso, y vínculo con Padrón. Consolidación acelerada del modelo.

# **6. Diagnóstico Crítico por Ejes Transversales**

## **6.1 Fomento vs. Control**

La arquitectura prioriza control ex ante. La obligación constitucional y legal del Estado es tutelar, acompañar y promover, no impedir la operación por trámites.

## **6.2 Proporcionalidad**

Las cargas de datos y verificación no están justificadas; no hay análisis de impacto regulatorio suficiente ni alternativas menos restrictivas.

## **6.3 No discriminación**

Efectos adversos para cooperativas pequeñas, rurales, indígenas o con brecha digital. Posible discriminación indirecta.

## **6.4 Gobernanza y captura**

El uso de coadyuvantes sin salvaguardas habilita riesgos de captura, renta regulatoria y conflictos de interés.

## **6.5 Seguridad de la información**

El volumen y granularidad de datos personales exige salvaguardas reforzadas; no se demuestra minimización ni necesidad.

## **6.6 Compras públicas inclusivas**

El modelo no articula mecanismos de inclusión preferente y gradualidad, sino certificación como barrera.

## **7. Impactos Diferenciados por Tipo de Cooperativa y Territorio**

### **Ahorro y préstamo**

Existen marcos prudenciales propios; la certificación paralela crea duplicidades y costos.

### **Producción agropecuaria/CACs**

Altos costos de compliance, barreras por conectividad, carga documental por persona socia.

### **Consumo y servicios**

Efectos en pequeñas unidades; riesgo de exclusión de cadenas locales y compras públicas.

### **Cooperativas sociales**

El énfasis debería estar en resultados/impacto, no en niveles de cumplimiento formalista.

## **8. Análisis Comparado Internacional**

### **Brasil**

Prevalece certificación de producto/servicio y mecanismos de fomento; acompañamiento por organizaciones de representación; compras públicas con preferencias sin ‘escalera organizacional’.

### **España**

Registros autonómicos y promoción. Certificaciones de calidad/impacto voluntarias o sectoriales; no se condiciona la existencia a niveles certificables.

### **Italia**

Cooperative sociali con énfasis en finalidad e impacto; contrataciones públicas pro-ODS sin ‘niveles’ de organización.

### **Francia**

ESS con utilité sociale; etiquetado y evaluación de proyectos; foco en resultados y transparencia, no en controles ex ante sobre la entidad per se.

## **Canadá**

Registros provinciales; certificaciones voluntarias para producto/impacto. Enfasis en mercados y transparencia.

## **Colombia**

Supervisión para ahorro y crédito; fomento para otros tipos. Etiquetas y compras públicas sin escaleras organizacionales.

## **Argentina**

INAES argentino con registros y fomento; certificaciones a prácticas específicas y cadenas.

## **Chile**

Fomento a la asociatividad; compras públicas con trato preferente; estándares de producto y trazabilidad.

## **Uruguay**

Institucionalidad cooperativa sólida, foco en empleo y cadenas; sin niveles organizacionales escalonados.

## **Alemania**

Genossenschaften con registro y control legal básico; calidad y producto se certifican por esquemas industriales o de comercio justo, no por 'niveles' de ser cooperativa.

## **9. Propuesta Alternativa: Etiqueta de Origen**

### **Cooperativo (EOC)**

Objeto: Certificar el bien/servicio cooperativo con criterios de origen, gobernanza democrática en la cadena, beneficio comunitario y transparencia. Voluntaria y progresiva, vinculada a compras públicas inclusivas y semilleros de tutelaje.

#### **Elementos de diseño**

- Criterios de producto (origen, trazabilidad, cumplimiento básico).
- Auditorías pedagógicas por pares con supervisión pública mínima y reglas anticaptura.
- Ventanillas de acompañamiento y tutoría (no sancionadoras).
- Gradualidad por segmentos productivos y territorios.

- Compatibilidad con certificaciones existentes (orgánico, comercio justo, etc.).

## **10. Implicaciones en Contratación Pública y Cadena de Valor**

Se propone incorporar la EOC como requisito preferente (no excluyente) para cuotas de compra pública al sector social (p. ej. 30%), con anticipos, pronto pago y micro-lotes. La certificación organizacional no debe ser una condición sine qua non.

## **11. Riesgos Regulatorios y de Protección de Datos Personales**

- Minimización: limitar datos por persona socia; optar por muestras o representantes.
- Base de licitud: definir finalidades específicas y compatibles; prohibir usos secundarios.
- Seguridad: cifrado, control de accesos, bitácoras y auditorías independientes.
- Derechos ARCO: canales sencillos y sin costo; medidas cautelares ante incidentes.

## **12. Estrategia Jurídica Integral**

### **12.1 Amparo indirecto (líneas de argumentación)**

- Exceso reglamentario y violación a la reserva de ley al crear barreras de existencia/operación no previstas expresamente.
- Violación a principios de fomento del sector social (Constitución, LESyS, LGSC) y libertad de asociación.
- Desproporcionalidad y discriminación indirecta; falta de justificación técnica y AIR suficiente.
- Riesgos a la protección de datos personales (innecesariiedad, falta de minimización).

### **12.2 INAI (medidas de protección de datos)**

- Revisión de proporcionalidad de datos exigidos por persona socia.
- Medidas cautelares para limitar tratamientos masivos sin justificación.
- Evaluaciones de impacto en protección de datos (EIPD).

### **12.3 CONAMER (mejora regulatoria)**

- Cuestionar la ausencia/deficiencia de Análisis de Impacto Regulatorio.
- Exigir alternativas menos restrictivas (EOC).
- Solicitar mesas técnicas con participación del sector social.

## **12.4 Control interno (OIC) y anticorrupción**

- Quejas por discrecionalidad y conflictos de interés de coadyuvantes.
- Trazabilidad de visitas y verificación; listas públicas de terceros autorizados.
- Protocolos anticaptura.

## **12.5 Ruta legislativa**

- Prohibir en ley la certificación organizacional como condición de acceso a programas.
- Establecer cuotas de compras públicas al sector social y pronto pago.
- Mandatar el esquema EOC y la tutoría obligatoria por parte del Estado.

## **13. Hoja de Ruta 30-60-90 días**

- 30 días: presentación de amparos pilotos; solicitudes INAI y CONAMER; audiencias en comisiones.
- 60 días: mesas técnicas EOC; pilotos en tres cadenas; evaluación de cargas y ajustes.
- 90 días: iniciativa de reforma; lineamientos de compras inclusivas; despliegue de tutelaje territorial.

## **14. Conclusiones**

El Modelo de Certificación del INAES, tal como se publicó, no cumple el estándar de fomento y tutelaje que el Estado debe al sector social. La alternativa EOC, junto con ajustes legislativos y salvaguardas de datos, permite alcanzar transparencia y calidad sin exclusión. Se recomienda activar la estrategia jurídica y la ruta legislativa de inmediato, a la par de una negociación técnica para transitar a un modelo centrado en el producto y el acompañamiento.

# **Anexo A. Cuadros comparativos y matrices**

## **A1. Matriz de cargas por artículo**

- Artículo 1: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 2: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 3: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 4: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 5: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 6: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 7: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 8: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 9: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 10: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 11: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 12: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 13: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 14: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 15: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 16: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 17: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.

- Artículo 18: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 19: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 20: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 21: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 22: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 23: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.
- Artículo 24: descripción de cargas documentales, verificación y datos por persona socia; costo estimado; riesgo de exclusión; mitigaciones propuestas.

## **A2. Matriz de riesgos por tipo de cooperativa**

- Ahorro y préstamo: riesgos de cumplimiento, costos de oportunidad, brecha digital, dependencia de terceros.
- Producción agropecuaria/CACs: riesgos de cumplimiento, costos de oportunidad, brecha digital, dependencia de terceros.
- Consumo: riesgos de cumplimiento, costos de oportunidad, brecha digital, dependencia de terceros.
- Servicios: riesgos de cumplimiento, costos de oportunidad, brecha digital, dependencia de terceros.
- Sociales: riesgos de cumplimiento, costos de oportunidad, brecha digital, dependencia de terceros.

## **A3. Tabla comparada internacional (síntesis)**

- Brasil: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- España: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Italia: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Francia: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Canadá: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.

- Colombia: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Argentina: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Chile: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Uruguay: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.
- Alemania: enfoque en producto/servicio o impacto; registros básicos; fomento y compras inclusivas; ausencia de ‘niveles’ organizacionales.

## **Anexo B. Plantillas procesales**

### **B1. Borrador de demanda de amparo indirecto (esqueleto)**

Quejosa(s): [Cooperativa / Federación / Persona representante]

Autoridades responsables: [Secretaría de Bienestar / INAES / Comité Técnico / OIC, otras]

Acto reclamado: Publicación y aplicación del Acuerdo que establece el Modelo de Certificación del INAES (DOF 04/11/2025) y actos derivados.

Derechos vulnerados: libertad de asociación, principios de fomento al sector social, legalidad, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, protección de datos personales.

Conceptos de violación (síntesis):

- 1) Exceso reglamentario y reserva de ley.
- 2) Desproporción regulatoria y ausencia de AIR material.
- 3) Discriminación indirecta y barrera injustificada al acceso a programas.
- 4) Tratamiento excesivo de datos personales sin base de licitud y sin minimización.

Pruebas: Documentales públicas (DOF, decreto 16/04/2025, reglas/guías), estatutos, padrones, testimoniales, pericial en datos.

Suspensión: Solicitud de medidas para evitar efectos excluyentes mientras se resuelve el fondo.

Peticiones: Nulidad lisa y llana del acto; en subsidio, inaplicación al caso concreto; medidas de tutela.

### **B2. Escrito al INAI (medidas cautelares)**

Solicito medidas cautelares para limitar la recolección masiva de datos personales de personas socias exigidos por el Modelo de Certificación del INAES, por falta de proporcionalidad, minimización y seguridad suficientes; requerimos evaluación de impacto en protección de datos (EIPD) y lineamientos de minimización y anonimización.

### **B3. Observaciones a CONAMER**

Se solicita evaluación y revisión del Acuerdo del INAES por ausencia/deficiencia de Análisis de Impacto Regulatorio, por generar costos significativos, alternativas menos restrictivas (EOC) no evaluadas, y riesgos de exclusión del sector social. Se proponen mesas técnicas con participación efectiva.

## **Anexo C. Borrador de Iniciativa de Reforma (texto articulado)**

Artículo 1o (LESyS): El Estado garantizará el tutelaje y acompañamiento permanente del Sector Social de la Economía; queda prohibido erigir certificaciones organizacionales escalonadas como condición de acceso a programas o compras públicas.

Artículo 2o (LESyS): Créase la Etiqueta de Origen Cooperativo (EOC) para bienes y servicios, con auditorías pedagógicas y reglas anticaptura; su adopción será progresiva y compatible con otros esquemas de calidad.

Artículo 3o (LAASSP): Al menos 30% de las compras públicas podrán destinarse al Sector Social con preferencia a productos/servicios con EOC; establecer anticipos, pronto pago y micro-lotes.

Artículo 4o (LGSC): El registro cooperativo y su funcionamiento no se condicionarán a certificaciones de niveles; se privilegiará la educación, capacitación y acompañamiento técnico.

Transitorios: Plazos de 180 días para lineamientos EOC; mesas técnicas con organizaciones del sector social; evaluación de impacto a 24 meses.

## **Anexo D. FAQs y Argumentario Público**

### **¿Por qué nos oponemos al Modelo?**

Porque sustituye el fomento por control punitivo, impone cargas desproporcionadas y discrimina a las cooperativas más pequeñas y rurales.

### **¿Qué proponemos?**

Una etiqueta de producto (EOC), tutoría estatal y compras inclusivas con cuotas y pronto pago.

### **¿Cómo actuamos ya?**

Amparo, INAI, CONAMER, OIC y cabildeo de reforma; además, pilotos EOC en tres cadenas.