

INFORME TÉCNICO EXTENSO

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. Énfasis 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 (innecesariedad, 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.