



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS DE MEJORA  
REGULATORIA.

IMPLEMENTACIÓN DE LA VENTANILLA DE  
CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA (VECS) EN EL MUNICIPIO  
DE PROGRESO, YUCATÁN

**TRABAJO PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**GUSTAVO ADRIÁN CRUZ SERRATOS**

**ASESOR**

**MTRA. PATRICIA NÚÑEZ GONZÁLEZ**

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO, FEBRERO 2020.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS DE MEJORA REGULATORIA

Implementación de la Ventanilla de  
Construcción Simplificada (VECS) en el  
municipio de Progreso, Yucatán

## **DESCRIPCIÓN BREVE**

El presente documento expone la evidencia de las labores de Mejora Regulatoria, realizadas en el municipio de Progreso, Yucatán, dentro del marco del programa VECS, impulsado por la CONAMER para diagnosticar y establecer acciones de mejora regulatoria municipal en la emisión de las Licencias de Construcción en dicho territorio.

Conforme se desarrolle el documento, se irá esclareciendo la metodología implementada, las etapas del diagnóstico, los resultados encontrados y los productos finales que fueron entregados a las autoridades municipales para solventar las deficiencias encontradas en el proceso de emisión de las Licencias de Construcción.

## **Agradecimientos**

Mi eterna y sincera gratitud, será siempre para con mis padres, quienes han forjado en mí, a través del ejemplo, conductas irreversibles de lo que se debe o no hacer, el cómo ser y no ser y hasta el cómo vivir y cómo no hacerlo.

Mis logros educativos, son producto del incondicional apoyo y respaldo, en todas sus acepciones, de mi padre. En él he encontrado siempre un ser humano que me resguarda de la incertidumbre, él es mi mayor ejemplo de trabajo arduo, de sacrificio sin pesar por la familia, del incansable intento por sobresalir e indiscutiblemente, él es uno de los que más me motivan a seguir adelante. Para él, todo mi amor, orgullo y agradecimiento.

Mi madre ha sido un constante refugio de las penas que me aquejan, es una red de salvación a la que le debo la cultura del esfuerzo, de la meticulosidad por hacer las cosas; ella me fomentó la pulcritud en el quehacer de la vida y me enseñó que el amor y la disciplina lo son casi todo para lograr mis principales objetivos. Gracias a mi madre, tuve siempre todos los elementos necesarios en el hogar para que yo siguiera delante en mis estudios. Para ella, todo mi amor, orgullo y agradecimiento.

Mi hermana, que con su amor y admiración, siempre me ha hecho sentir valorado, es un elemento importante para avanzar con rectitud. Ella me ha motivado a ser bueno, trabajador y conducirme hacia la superación personal, todo con la convicción de ser para ella un ejemplo digno a seguir. Para ella, mi amor entero por encima de todo.

Anel y Gael, mis mejores incentivos para avanzar en el día a día, son simplemente las personas que más feliz me hacen. Anel ha sido mi soporte, mi compañera cotidiana en los días más dulces y más amargos, y en ella he encontrado amor incondicional. Mi hijo, simplemente lo es todo para mí. Mis acciones han sido y serán, por y para Gael. A ellos dos, les dedico todo el amor que pueda sentir, siempre serán el aliciente perfecto para no acobardarme ante nada.

Carmen, María Eugenia y Adrián, gracias por tanto amor, gracias por cada palabra y relato, gracias por su ejemplo de dedicación, esmero y transparencia, gracias por nunca ser solapadores y enseñarme a ser buen hombre. A mis abuelos, les debo todos mis valores y mis mejores recuerdos. Los amo y respeto con todo lo que me permite el corazón.

Blanca y Jacobo, el mejor ejemplo de generosidad y del verdadero significado de la familia. Jacobo es la prueba de que existen lazos más fuertes que la sangre, siempre encontré nobleza, apoyo y buen consejo en él. Blanca es fortaleza, valentía y amor, en ella he encontrado aquellas semejanzas que pensé que no compartía con nadie más. A mis tíos, los quiero con fervor, con respeto y valoro cada una de las cosas que apoyaron directa o indirectamente para completar mi desarrollo profesional.

Diana, mi amiga y consejera, siempre siendo transparente y leal. Sin ti, simplemente la universidad hubiera sido menos llevadera. Seremos élite por siempre.

A la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, que me dio la oportunidad de crecer profesionalmente y usar la referencia documental de mi labor como un instrumento para llevar a cabo la Titulación Universitaria, así como a los mandos superiores que me apoyaron en ese periodo. Gracias por la confianza que depositaron en mí.

A mis profesores, les debo más que enseñanzas. Cada uno, con su sabiduría y experiencia, forja en sus alumnos el deseo de seguir aprendiendo y luchando en la permanente batalla contra la ignorancia. Han sido casi todos, un ejemplo de las virtudes más espléndidas que un profesionista puede alcanzar. Para este logro universitario, Paty es la más indicada a quien debo agradecer. Curiosamente, ella estuvo al inicio de mi preparación universitaria y también lo está al finalizar la licenciatura. La profesora, siempre se mostró más que como una mentora, una amiga de sus alumnos. Sinceramente, despertó aún más en mí, esa vocación por el servicio público e ideal de superación profesional, que debe estar arraigada al politólogo, le debo enseñanzas primordiales de la Administración Pública y una gran influencia para orientarme siempre hacia el lado de la ética y la preparación continua.

Finalmente, a mi Universidad, la UNAM, la FES Acatlán, que se convirtió prácticamente en el lugar donde pasé mañana, tarde y noche durante casi 5 años, no puedo mostrar otra cosa más que amor, orgullo, admiración y respeto. Es la FES Acatlán, la cuna de recuerdos maravillosos, el lugar donde forjé mis mejores conocimientos y el espacio donde hice lazos irrompibles. Es la UNAM, símbolo de liderazgo, poder y conocimiento, pero más notablemente, es la señal de la unidad, la equidad y el compromiso.

Para todos ustedes, un extenso "Gracias", espero no haberlos defraudado hasta hoy, mi labor es y será, retribuir a mi país, a mi familia y a mi Universidad, un poco de todas las maravillas que me obsequiaron.

¡MÉXICO, PUMAS, UNIVERSIDAD!

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. MÉXICO Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE MEJORA REGULATORIA.....	9
1.1 Proyecto de Justicia Cotidiana .....	12
2. ¿EN QUÉ BENEFICIA LA SIMPLIFICACIÓN DE UN PERMISO DE CONSTRUCCIÓN? .....	14
3. ACERCA DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA VECS. ¿QUÉ IMPLICA Y CÓMO SE LLEVA A CABO? .....	17
3.1 Formalización del programa VECS. Municipio - CONAMER .....	18
3.2 Usuario Simulado .....	19
3.3 Visita de Validación .....	19
3.4 Revisión a la normatividad municipal vigente .....	20
3.5 Diagnóstico preliminar y Modelo Simplificado .....	21
3.6 Validación de Documentos y Diagnóstico Final.....	21
3.7 Memorando de Reformas.....	22
4. GENERALIDADES DEL PROGRAMA DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA EN EL MUNICIPIO DE PROGRESO, YUCATÁN. ....	25
4.1 Acerca del proceso para obtener la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso. ....	27
4.2 Trámites y Dependencias involucradas .....	37
4.3 Requisitos solicitados .....	39
4.4 Interacciones Usuario-Dependencia .....	40
4.5 Ámbito jurídico .....	42
4.6 Director Responsable de Obra.....	45
5. PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE PROGRESO, YUCATÁN, CON EL IMPULSO DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA.....	49
CONCLUSIONES Y PERCEPCIONES PROFESIONALES DEL AUTOR.....	55

## INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, como una de las Ciencias Sociales que vinculan al Estado con la sociedad, es también la de mayor influencia para el entendimiento y resolución de las demandas sociales, así como de aquellos asuntos gubernamentales o administrativos que generan problemas públicos. De igual modo, es ampliamente visible que es la propia Administración Pública la que funciona como uno de los componentes críticos y deliberantes de su propia actividad, lo cual la hace más susceptible de no identificar tan fácilmente las fallas que su mismo sistema genera.

La ciencia de la Administración Pública es aquella donde se concentran todos los conceptos y teorías acerca del funcionamiento del Estado; parafraseando a Woodrow Wilson en su obra *El estudio de la Administración*, es el centro desde donde se ejerce el poder por parte de la clase gobernante, es el gobierno en acción y es tan viejo como este mismo<sup>1</sup>. En su acepción práctica, es una disciplina que sustenta el orden en las sociedades; su estructura es compleja, tomando en cuenta que hay innumerables factores que la integran y le dan existencia. Su dinamismo, la conjugación de todos los procesos requeridos para lograr un fin y la concertación racional y organizada del factor humano, hacen de la administración pública un principio básico de organización social actual.

Entendamos a la Administración Pública como un producto del surgimiento de las sociedades, por lo tanto, ésta procura la conservación del hombre en sociedad, dirigiendo sus acciones hacia la vigilancia y el cumplimiento de los intereses comunes de los individuos, y a la vez se convierte en un ente regulador al garantizar el orden social a través de la utilización de mecanismos que permiten la creación de instituciones y normas legítimas y legales para que los marcos jurídicos y administrativos que delimitan las líneas de conducta de la sociedad sean eficientes y transparentes.

---

<sup>1</sup> Wilson, Woodrow, *El estudio de la Administración*, trad. Francisco Sampere, Political Science Quarterly, Vol. II – No. 2, junio 1887.

Por otra parte, hay que resaltar que la Administración Pública es una cualidad distintiva del Estado, entendiendo a este desde su acepción más elemental como una organización socio política de los individuos que viven en sociedad. La Administración Pública, entonces, solamente puede explicarse a partir de la concepción del Estado y lo que le da existencia es la actividad de este mismo, ya que surge con el instinto social del hombre y se explica a partir del cuidado que la propia administración tiene para el cumplimiento de las leyes que rigen a dichos Estados.

Actualmente, las definiciones referentes a la Administración Públicas son variadas y numerosas, sin embargo, todas conservan casi siempre los denominadores de lo *público, gobierno, Estado, bienes*, entre otros.

Bonnin, conocido como el precursor de la Administración Pública como ciencia, hizo una definición que engloba la práctica y teoría de la Administración Pública que es vigente hasta nuestros días. Dicha definición, expuesta en su obra *Principes d'Administration Publique* establece que:

*“La administración es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y dirige al bien, tanto a los seres organizados como a las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación es el gobierno de la sociedad; como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.”<sup>2</sup>*

Indudablemente, la definición realizada por Bonnin en su obra publicada en 1808 engloba de manera general los elementos más significativos y concisos de la esencia propia de la Administración Pública. Como ya se mencionó, es un concepto que hasta la fecha se puede afirmar que tiene vigencia, sin embargo es resaltable dotar a esa definición de insumos que puedan favorecer a un consenso actualizado de lo que puede significar la Administración Pública, es por eso que en este documento se aporta un enfoque donde puede concretarse a la práctica de la

---

<sup>2</sup> Bonnin, Jean Charles Baptiste, *Principios de la Administración*, Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga, noviembre 1982, pp. 81-102. Consultado en mayo del 2019.

Disponible en: <http://www.cjbonnin.org/OBRA%20ESCRITA/CompedioRAP154.pdf>



Administración Pública como la actividad del Estado que procura la perpetuidad y desarrollo de la sociedad generando condiciones favorables para que la utilidad de los miembros y elementos que la integran, aseguren el bienestar de estos mismos y sus bienes, a manera de que esto pueda generar una convivencia civilizada. Es una autoridad ejercida por los servidores públicos mediante actividades encaminadas al beneficio de la sociedad a través de la generación de políticas públicas, decisiones y programas de gobierno que son emanados desde las instituciones u organismos que forman parte de la misma Administración Pública y que tienen como objetivo la creación de valor público con transparencia, legalidad y legitimidad.

Si dotamos de suficiente importancia al estudio y ejecución de la Administración Pública, podemos entender que ésta, al igual que sucede con otras ciencias sociales, se vale de distintos métodos como el materialismo histórico, la dialéctica o hasta algunas corrientes teóricas, como herramientas para explicar su funcionamiento y cumplir con los cometidos que les dan origen.

Básicamente, corresponde a la Administración Pública generar un contexto sociopolítico y económico mucho más sencillo para el correcto desarrollo de la sociedad, lo cual involucra inicialmente la satisfacción de las necesidades básicas como alimentación, educación y salud de la ciudadanía, así como la generación de óptimas circunstancias que permitan el desarrollo económico, social y político de la sociedad, generando pautas de amplia participación ciudadana en los asuntos públicos. Omar Guerrero comenta al respecto que:

*“...los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada”.<sup>3</sup>*

Con lo anterior, es posible comprender el rol que desempeña la Administración Pública para el posicionamiento en diferentes rubros de cada país frente a los demás, lo cual arroja diferentes indicadores como el de la competitividad en relación

---

<sup>3</sup> Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, edición electrónica 2007, pp. 10. Consultado en mayo del 2019. Disponible en: <http://200.23.188.74/sites/csa/principio/inicio.html#contenido>

con los temas comerciales, la inversión en la industria o el favorecimiento de las relaciones comerciales. Es por ello que una Administración Pública eficiente, eficaz, legal y transparente, permite que la sociedad encuentre mejores caminos hacia el desarrollo.

Asimismo, hay que puntualizar que la Administración Pública se ejecuta a través de diferentes mecanismos gubernamentales, uno de ellos es la generación e instrumentación de políticas públicas, las cuales surgen a partir del reconocimiento de alguna necesidad comunitaria y que es consensuado entre el gobierno y la sociedad civil o académica, su resolución.

Una política pública como la Mejora Regulatoria, es una herramienta de gran utilidad para atender las demandas sociales, ante las fallas en la prestación de servicios que ofrece el gobierno, los cuales, a pesar de que están al servicio de la comunidad, usualmente se encuentran inmersos en circunstancias de excesiva burocracia o un deficiente sustento legal, lo cual origina otros problemas como la discrecionalidad o insignificancia en la existencia de dichos trámites y servicios. Por esto, la Mejora Regulatoria surge en un escenario de incertidumbre ante las regulaciones excesivas y difíciles de concretar, donde su aplicación otorga múltiples beneficios a la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno y a la ciudadanía que es la que utiliza los servicios y trámites que el gobierno pone a su disposición.

Ante esto, conviene entender mejor a la política pública de Mejora Regulatoria y su auge en nuestro país, así como el trabajo que diferentes organismos internacionales realizan a favor de la aplicación de la mencionada política pública.

En México, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria - CONAMER (sobre la cual más adelante se describirá su contexto de surgimiento y los objetivos institucionales que la enmarcan), hace grandes esfuerzos por fomentar la creación de regulaciones simplificadas y la optimización de aquellas que ya existen. De primera mano, mientras desempeñé funciones como Jefe de Departamento de la Coordinación de Estados y Municipios en la CONAMER, pude corroborar la evidente necesidad de optimizar el marco jurídico y administrativo de las regulaciones que enmarcan los permisos de construcción en el orden municipal, ya que en ese rubro impera la falta de certeza jurídica, actividades discrecionales de las administraciones municipales

y una excesiva carga administrativa para los ciudadanos. Participé activamente en diferentes entidades del país para la implementación de la Mejora Regulatoria, pero específicamente fui responsable del diagnóstico a tres municipios en el país en el rubro de la aplicación de estrategias de Mejora Regulatoria para la simplificación de las Licencias de Construcción.

En el municipio de Aguascalientes, capital del estado de mismo nombre, la política pública de Mejora Regulatoria es algo que se promueve con ímpetu y a pasos firmes, razón por la que ha sido posicionado como uno de los municipios con mejores prácticas regulatorias en todo el país, ayudando a liberar a sus ciudadanos de la realización de trámites que simplemente retrasan la ejecución de sus actividades económicas.

Nuevo Laredo, en Tamaulipas, fue un caso totalmente distinto, ya que, a pesar de la voluntad política para implementar la Mejora Regulatoria, las necesidades propias del contexto social que imperan en el municipio y de manera general en toda la entidad, exigen que la agenda pública se ocupe de otras prioridades, por lo que la Mejora Regulatoria no ha tenido gran avance, aun cuando se encuentra en una zona fronteriza. Este último distintivo, que permite que el comercio y la construcción sean un detonante de la actividad económica, debe ser el elemento que genere una prioridad de hacer que las regulaciones sean lo más eficiente y transparente posible.

Para el caso específico de Progreso, Yucatán, las circunstancias económicas y sociales del municipio no son las más favorables, sin embargo, a raíz de que el gobierno federal, en la administración anterior, implementó el programa de Zonas Económicas Especiales (ZEE), se vislumbró a Progreso como un lugar con las características apropiadas para ser aprovechadas e impulsar el desarrollo económico de la localidad, con la idea de impactar favorablemente en el desarrollo económico y social de sus habitantes. La Mejora Regulatoria en el municipio era deficiente, ya que no existían grandes intenciones por parte de las autoridades municipales para reducir la carga administrativa de sus trámites y/o servicios, hasta que fue declarado Zona Económica Especial y el municipio tuvo que cimentar las bases de regulaciones sencillas de concretar y con apego a la legalidad, para atraer

a la inversión privada, con un escenario de regulaciones que no obstaculizaran a los temas constructivos y de funcionamiento de empresas.

Después de las acciones de Mejora Regulatoria implementadas específicamente en este último municipio, las autoridades locales encontraron una alternativa para solucionar la excesiva burocracia en la resolución de trámites, así como un modelo de simplificación y optimización de procesos en la emisión de las licencias de construcción.

Por lo tanto, para efectos de comprensión de la materia, resulta muy útil desmenuzar un poco el contenido del mismo. El objetivo del análisis, los datos y los resultados presentados en este documento es presentar a servidores públicos y/o académicos, un aporte acerca del alcance que tiene la política pública de la Mejora Regulatoria en relación con los temas de desarrollo económico de gobiernos locales e impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) desde el orden municipal. Para la Administración Pública, se expone este análisis como prueba de la importancia que tiene esta política pública en la generación de condiciones legales y administrativas que favorecen la competitividad de los municipios en el país para incentivar la inversión en la industria de la construcción. Toda esta reflexión toma como eje principal una reingeniería administrativa y simplificación al marco normativo de las Licencias de Construcción.

Por otro lado, se aporta un enfoque de la Administración Pública en relación con la política pública de Mejora Regulatoria, como elemento base de la generación de normas claras y simplificación de las acciones administrativas del gobierno.

De inicio, en el punto número uno, tenemos una semblanza histórica de cómo inicia, en qué se sustenta y cómo avanza la política pública que es referente en todo este documento, en nuestro país. Es decir, hay que entender a la Mejora Regulatoria y los esfuerzos que el gobierno ha venido realizando desde administraciones sexenales anteriores a la actual, para optimizar procesos y reducir la carga regulatoria a la ciudadanía.

A partir del numeral dos, podremos encontrar un avistamiento del rumbo que lleva la política de Mejora Regulatoria, en torno a la emisión de permisos de construcción. Está centrado básicamente en resaltar la relevancia del sector constructivo en

nuestro país y a su vez, la utilidad de regular, desregular u optimizar los procesos bajo los cuales se gestionan esta clase de licencias, ligando dicha situación con el impacto que esto genera en la economía local y, por ende, la nacional.

Posteriormente, el punto tres está centrado en la explicación de la metodología que sustenta los elementos teóricos y pragmáticos del programa Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS). Se define la delimitación y alcances de dicho programa, detallando los rasgos que comprende cada etapa, haciendo énfasis en la relevancia de la información que se obtiene en cada fase, tanto en la de documentación como en las actividades realizadas en trabajo de campo. Además, se da una explicación de los resultados documentales que son la conclusión de la primera parte del programa, el Diagnóstico Final y el Memorando de Reformas a la normatividad municipal vigente.

Por cuanto hace al apartado número cuatro, su contenido está dirigido a la descripción de todas las variables consideradas por el programa VECS, que están sujetas a ser optimizadas y simplificadas desde el enfoque administrativo, así como robustecidas en su fundamento jurídico. El análisis a fondo de todos los trámites que intervienen en el proceso, el total de requisitos solicitados, el número de veces que el solicitante acude a las dependencias gubernamentales para la resolución de su trámite, los vacíos normativos que dan paso a la discrecionalidad en todo el proceso y, por último, la regulación directamente ligada con los Directores Responsables de Obra (DRO), son los elementos torales que permiten el desarrollo de la VECS.

Cabe mencionar, que este análisis se realiza desde una perspectiva ciudadana, es decir; el estudio completo de todo el proceso y lo que conlleva, desde la solicitud de información hasta la obtención del permiso de construcción, está basado en las mismas condiciones a las que se enfrentaría cualquier otro ciudadano, tomando también en consideración que las características del predio donde se pretende construir (las cuales se definen más adelante) están dentro del supuesto del que parte este proyecto de simplificación.

Más adelante, en el punto 5, nos encontramos con un resumen acerca del valor público generado a partir de las labores realizadas en Progreso, Yucatán. En este

capítulo podemos conocer la información y los documentos finales que se dieron como propuesta a las autoridades municipales, sirviendo de referente para la toma de decisiones. Es posible identificar las principales deficiencias encontradas en el municipio, respecto a la obtención del permiso constructivo, la reducción de cifras de las distintas variables trabajadas, así como el comparativo gráfico entre la situación que existía y la que se podría lograr con los resultados del programa VECS.

Finalmente, las conclusiones están basadas en mi experiencia profesional durante el ejercicio de mis funciones, siendo sustentado de manera pragmática por las labores realizadas en conjunto entre las autoridades municipales de Progreso y la CONAMER, direccionadas hacia el cumplimiento de los cometidos del programa de la Ventanilla de Construcción Simplificada, resaltando las consideraciones personales acerca de esta política pública, sus alcances, el auge que tiene y su relevancia para poder promover un cambio en la vida de los ciudadanos que buscan iniciar actividades comerciales.

No omito hacer mención de que la infografía presentada a lo largo del documento, forma parte del trabajo que desarrollé personalmente para poder cumplir con los objetivos esperados, alinearme a la metodología de los documentos entregables y respetar los formatos institucionales, sin embargo, se cita como fuente oficial de cada diagrama, tabla o esquema, el siguiente enunciado: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana para señalar la contribución institucional al desarrollo del programa VECS.

## 1. MÉXICO Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE MEJORA REGULATORIA

En nuestro país, los retos para poder lograr un gobierno más transparente y eficiente han sido cada vez más asequibles de lograr, pero también cada vez más desafiantes. El gobierno crea regulaciones dirigidas al establecimiento de los mecanismos legales y administrativos para que funcionen con legalidad y transparencia las actividades sociales y económicas de los ciudadanos, a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que impiden el correcto desarrollo nacional. Esto se basa en la idea de generar mayores beneficios sociales que costos mediante trámites, permisos y requisitos fáciles de aplicar y cumplir en los tres órdenes de gobierno; esto es la política pública de Mejora Regulatoria.

El objetivo es hacer de las regulaciones normas claras y eficientes para los ciudadanos y que conduzcan a las labores del gobierno hacia el cumplimiento de las necesidades sociales para las que han sido creadas.

La Mejora Regulatoria es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el gobierno para beneficiar el desarrollo económico de las empresas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas, que son la base de la economía nacional. Cuando las regulaciones y sus trámites funcionan bien, las empresas prosperan, a diferencia de cuando las regulaciones son complejas, que ponen en riesgo el éxito de los emprendedores, promoviendo, además, situaciones negativas como las prácticas discrecionales para cumplir con trámites de gobierno, el desorden en la organización de las ciudades, entre otras.

El tema ha sido tratado internacionalmente, logrando un auge importante, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ha expresado al respecto:

*“...el objetivo de la política regulatoria es asegurar que las regulaciones apoyan el crecimiento económico, el desarrollo y la consecución de objetivos más amplios para la sociedad, tales como la protección social y la sustentabilidad ambiental, así como la consolidación del Estado de derecho. La política regulatoria ayuda a los diseñadores de políticas públicas a tomar decisiones informadas sobre qué regular, a quién regular y cómo regular, por medio de sus diversas herramientas. Como parte integral de la gestión pública eficaz, la política regulatoria también ayuda a dar forma a la relación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil”.<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> El ABC de la Mejora Regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Consultado en mayo del 2019.

Es por lo anterior que, las regulaciones, siendo los engranes de la administración, deben ser sencillas de ejecutar para los ciudadanos; mejorar la manera en que son elaboradas y ejecutadas es un tema controversial que requiere realizar un sinnúmero de adecuaciones a los marcos normativos para que sean eficientes y eficaces. La Mejora Regulatoria es precisamente esto, un proceso permanente y continuo que las instituciones llevan a cabo para optimizar las regulaciones que crean y con las que ya trabajan, para generar reglas claras, precisas y dentro del marco normativo con la finalidad de obtener amplios beneficios sociales a bajo costo social.

En la introducción del capítulo 6 de la obra de Michael Porter, titulada “El diamante de la competitividad”, se menciona lo siguiente:

*“La prosperidad nacional se crea, no se hereda. No surge de los dones naturales de un país, de su mano de obra, de sus tipos de interés o del valor de su moneda, como afirma con insistencia la economía clásica. La competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar. Las empresas logran ventaja frente a los mejores competidores del mundo a causa de las presiones y los retos...”*

*... Existen diferencias sorprendentes en los patrones de competitividad en cada país; ninguna nación puede ni podrá ser competitiva en todos los sectores, ni siquiera en la mayoría de ellos; en definitiva, las naciones triunfan en sectores determinados debido a que el entorno nacional es más progresivo, dinámico y estimulante<sup>5</sup>.”*

Lo anterior, es uno de los juicios más acertados, considerando que el progreso económico y el desarrollo de las naciones, actualmente se deriva de que las reglas del juego (regulaciones) sean claras, justas y “fáciles” de llevar a cabo, para que esto pueda favorecer los factores de la producción, la inversión y la explotación del potencial particular de cada nación.

Para efecto de las intenciones del presente análisis, es preciso dirigir el enfoque de la Administración Pública hacia la relación que ésta tiene con la Mejora Regulatoria en México, acentuando el tema de la transparencia en las regulaciones y la simplificación de procesos como detonantes del desarrollo económico.

---

Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>

<sup>5</sup> Porter, Michael. El diamante de la competitividad, Capítulo 6. Consultado en agosto del 2020. Disponible en: <https://www.uic.org.ar/IntranetCompetitividad/1%C2%BA%20jornada/2.%20lectura%20complementaria/1.%20ser%20competitivo%20-%20michael%20e.%20porter%20cap.%206.pdf>



La política de Mejora Regulatoria en México fue primeramente establecida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), sin embargo, con la promulgación de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) el 18 de mayo del 2018, se derogaron diversas disposiciones de la LFPA y lo relacionado con esta política, queda sujeto a la nueva LGMR. En la mencionada ley, quedan asentados los elementos concernientes a esta política, como son el establecimiento de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria - CONAMER (anteriormente denominada COFEMER) como el órgano de supervisión y coordinación de la política de Mejora Regulatoria a nivel nacional.

La definición de la CONAMER por la propia LGMR establece que: es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, la cual tiene como objetivo promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.<sup>6</sup>

**Gráfico 1. Esquema de los cometidos de la CONAMER**

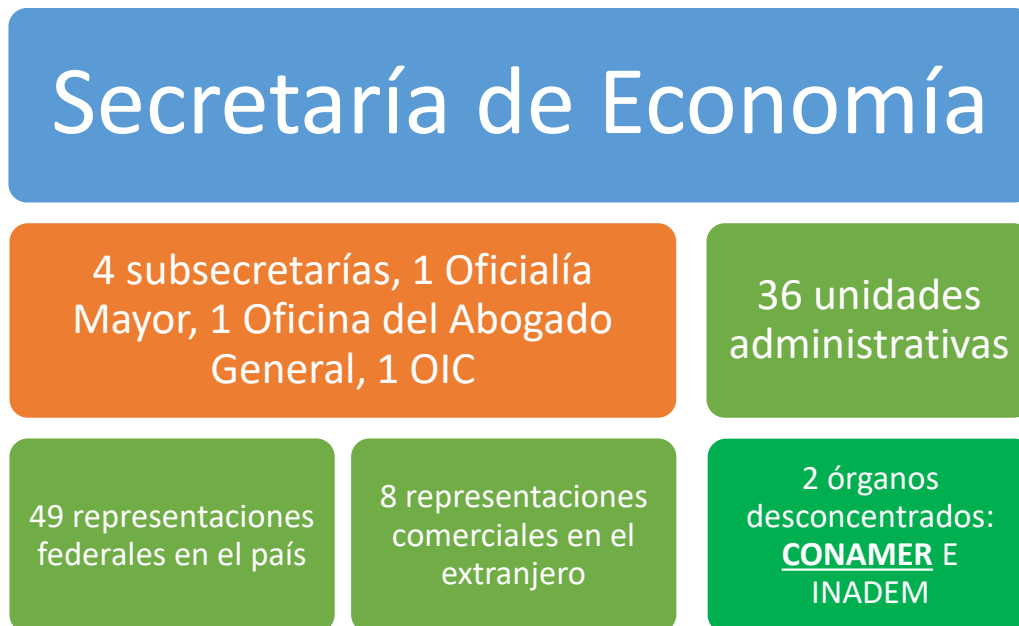


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

<sup>6</sup> Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), 2018, art. 23.

En el siguiente diagrama es posible identificar a grandes rasgos la manera en que está constituida la Secretaría de Economía, y a la CONAMER como uno de los elementos que integran su estructura.

**Gráfico 2. Esquema general de la Secretaría de Economía**



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización de la Secretaría de Economía<sup>7</sup>

### 1.1 Proyecto de Justicia Cotidiana

Es entonces, bajo el contexto de los cometidos que tiene la CONAMER, y en colaboración con otras instituciones como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se logró la ejecución del proyecto de Justicia Cotidiana, como parte de un mandato del ejecutivo federal<sup>8</sup>. Durante la realización de dicho proyecto,

<sup>7</sup> Publicado el 27 de abril de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en su versión electrónica en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n194.pdf>

<sup>8</sup> El 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones en materia de justicia cotidiana, concepto que hace referencia a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Atendiendo la instrucción presidencial, el 27 de abril de 2015, el Dr. Sergio López Ayllón, Director General del CIDE, presentó al Presidente de la República los resultados de los foros en materia de justicia cotidiana, que

uno de los programas que formaron parte de la implementación del mismo, fue el de la Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS), el cual representa el gran esfuerzo que la CONAMER realizó con 31 municipios y una alcaldía en el país, para lograr un diagnóstico y un memorando de reformas a la normatividad municipal vigente para cada uno de dichos gobiernos locales, enfocado en el análisis de las regulaciones que enmarcan el proceso para la obtención de una licencia de construcción de giro comercial de bajo impacto y bajo riesgo de hasta 1,500 m<sup>2</sup>.

**Gráfico 3. Esquema del proyecto de Justicia Cotidiana**



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

derivaron en 20 recomendaciones, de las cuales cuatro recayeron en la competencia del Sector Economía, y de donde se desprendieron dos que fueron encomendadas a la CONAMER, y que debían ser trabajadas con las entidades federativas.

Posteriormente, para dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales, la hasta entonces COFEMER, presentó ante el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) el Proyecto Ejecutivo de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria, el cual representó el esfuerzo del Gobierno Federal para implementar acciones de política pública que garantizaran una mejora regulatoria integral que permitiera la democratización de la productividad, el impulso a la competitividad y la mejora del ambiente de negocios en los municipios y entidades federativas del país, para lo cual, la Simplificación de las Licencias de Construcción fue uno de los ejes primordiales como factor detonante del desarrollo de la economía municipal.

## **2. ¿EN QUÉ BENEFICIA LA SIMPLIFICACIÓN DE UN PERMISO DE CONSTRUCCIÓN?**

Es un rasgo resaltable entre la ciudadanía, el descontento que provoca realizar algún trámite de gobierno, el cual puede involucrar una extensa serie de requisitos para resolver engorrosos trámites previos al que realmente nos interesa, y que además exigen nuestra constante participación en la entrega de documentos para iniciar el proceso; luego realizar pagos, llenar formatos en diferentes dependencias y finalmente recoger resolutiveos, los cuales pueden llegar a tardar meses, ya sea por la complejidad de su dictaminación o por el proceso interno tan poco eficiente y burocrático que requiere más de una firma para autorizarlo, entre otros factores. Resolver lo anterior, es un tema que evidentemente forma parte de las grandes tareas de la Administración Pública y para ello, interviene activamente la política pública de la Mejora Regulatoria.

Ejemplo de lo anterior, son los permisos para construir; por lo cual, referirse a la Licencia de Construcción es englobar en un solo término toda una serie de conceptos que aluden a la teoría y práctica de la administración pública municipal en cuanto a la emisión de licencias. Los permisos de edificación son tan complejos que no resulta útil enfrascarlos en una sola modalidad, es necesario categorizar estos permisos de acuerdo con las características que cada municipio considere apropiadas, pero considerando siempre las variables de diferenciarlos por el tipo de impacto y riesgo que generen, así como el uso que se pretenda dar a la construcción en cuestión.

En este documento se expone una muestra del valor que aporta la simplificación de trámites para la optimización de los procesos administrativos. Es así que se utiliza a un municipio de ejemplo, explicando el contexto general de dicha localidad en lo concerniente a la emisión de sus licencias de construcción con las características mencionadas.

Sin embargo, para entender la relevancia de este análisis, hay que comprender un poco más acerca del tema de la construcción, para lo cual no es necesario ser un experto, solamente basta con responder ¿Qué hace tan importantes a las Licencias de Construcción?

Básicamente se trata de un permiso que posibilita el desarrollo de la economía del país, esto se debe al papel tan importante que tiene el subsector económico de la construcción en las economías locales, que consecuentemente inciden en lo nacional. El tema de la construcción adquiere relevancia cuando identificamos que la industria de la construcción representó hasta el **8% del Producto Interno Bruto Nominal (PIBN)** en el **2014**<sup>9</sup> y es un detonante de la economía nacional que también favorece la generación de empleos. Aún con esto, la importancia del sector de la construcción, en México su crecimiento se está viendo afectado por la presencia de obstáculos regulatorios para obtener la Licencia de Construcción<sup>10</sup>. Estos van desde trámites y requisitos innecesarios, o que son solicitados en más de una ocasión por diferentes dependencias; plazos de resolución largos y dificultades diversas; generando con ello mayores costos económicos en las edificaciones, disminuyendo la rentabilidad de las obras, demoras en el inicio de actividades productivas, condiciones que permiten las prácticas irregulares en la obtención de la Licencia, o bien, que se realicen construcciones en la informalidad, generando riesgos importantes en el ordenamiento urbano de la población.

Teniendo lo anterior, es evidente la necesaria aplicación de acciones de Mejora Regulatoria para subsanar los obstáculos que impiden que la obtención de un permiso de edificación se obtenga fácilmente y con apego a la ley, para que los emprendedores, especialmente de las MiPyMEs, encuentren formas viables de llevar a cabo la construcción de sus instalaciones comerciales.

Para hacer posible lo anterior, la CONAMER impulsó el programa VECS, que consiste en la generación de significativas propuestas de mejora al proceso de obtención la Licencia de Construcción, derivando a que el trámite se lleve a cabo en un solo espacio físico o virtual, utilizando un expediente único. Eso se hace a través de una reingeniería de procesos administrativos en cada dependencia involucrada con los trámites inherentes al permiso constructivo, logrando reducir el número de

---

<sup>9</sup> Censos Económicos 2014, sector de la construcción; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>

<sup>10</sup> Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris. Consultado en junio del 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

requisitos, disminuir los tiempos de respuestas de cada dependencia que participa en el proceso y aminorar el número de visitas del usuario a las dependencias durante la gestión del documento, así como reducir el número de los trámites solicitados para dar inicio y concluir una edificación de bajo impacto y bajo riesgo.

Parte elemental del proceso, es sustentar cada una de las propuestas de simplificación jurídicamente, de preferencia en el instrumento municipal que norma las construcciones. Es decir, la simplificación también busca que se tenga claridad y transparencia, tanto para el ciudadano como para la administración pública, de todo el proceso de la gestión de los trámites relacionados al proceso constructivo, así como los elementos jurídicos mínimos<sup>11</sup> que debe de tener cada uno de los trámites; con ello se logra que las mejores prácticas encontradas o implementadas no se pierdan con el paso del tiempo o con los cambios de administraciones por venir. De esta forma, al implementar y fundamentar las recomendaciones generadas, se busca estructurar un proceso más eficiente en la emisión de la Licencia o Permiso de Construcción, que beneficie de manera directa a los empresarios y emprendedores, a la par del beneficio hacia la competitividad de cada municipio, mejorando su posición en las clasificaciones o “rankings” que miden dicho sector.

---

<sup>11</sup> La CONAMER ha definido 9 elementos jurídicos como base para que un trámite esté plenamente sustentado: El **origen** que marca la necesidad de gestionar el trámite; el **responsable** de emitir el trámite o resolutivo; los **requisitos** necesarios para expedir el trámite; el **plazo** de resolución del mismo; la **vigencia** de la autorización o licencia; el **costo** del permiso; las **condicionantes** que deberá suplir el interesado en caso que las haya, y en las que no, exponer explícitamente las razones; el **proceso** que seguirá la dictaminación de la información sometida; y por último, el **medio de tramitación** en el que se podrá intercambiar información para obtener el trámite.

### **3. ACERCA DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA VECS. ¿QUÉ IMPLICA Y CÓMO SE LLEVA A CABO?**

Para entender la labor realizada y los logros obtenidos en el municipio que más adelante se describirá, comencemos a entender cada componente y etapa de la VECS.

El Programa de Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS) está dirigido a la simplificación de los trámites involucrados, para iniciar y concluir una edificación con giro comercial de bajo impacto<sup>12</sup> de hasta 1,500m<sup>2</sup>, en un predio baldío. Esto tiene como objetivo beneficiar mediante la simplificación de procesos, a aquellos solicitantes de permisos para construir, cuyas edificaciones no impliquen un fuerte impacto social, urbano, vehicular, ecológico, o de cualquier naturaleza para resolver respecto a su viabilidad.

Así, la implementación del programa VECS está enfocado a simplificar el proceso de emisión de la Licencia de Construcción y todos sus trámites solicitados como requisito. No obstante, la Ventanilla de Construcción Simplificada busca ser una herramienta que trabaje de manera integral con todos los trámites del proceso constructivo hasta el momento de su terminación. Por lo tanto, el análisis realizado toma en cuenta también a los trámites necesarios que son requeridos para la finalización de la obra. De esta forma, se tendrá un proyecto que proporcione resultados desde el principio hasta el fin de una construcción para giro comercial de bajo impacto hasta los 1,500 m<sup>2</sup>.

La implementación del Programa de Ventanilla de Construcción Simplificada VECS, consta de 7 etapas, mismas que comprenden:

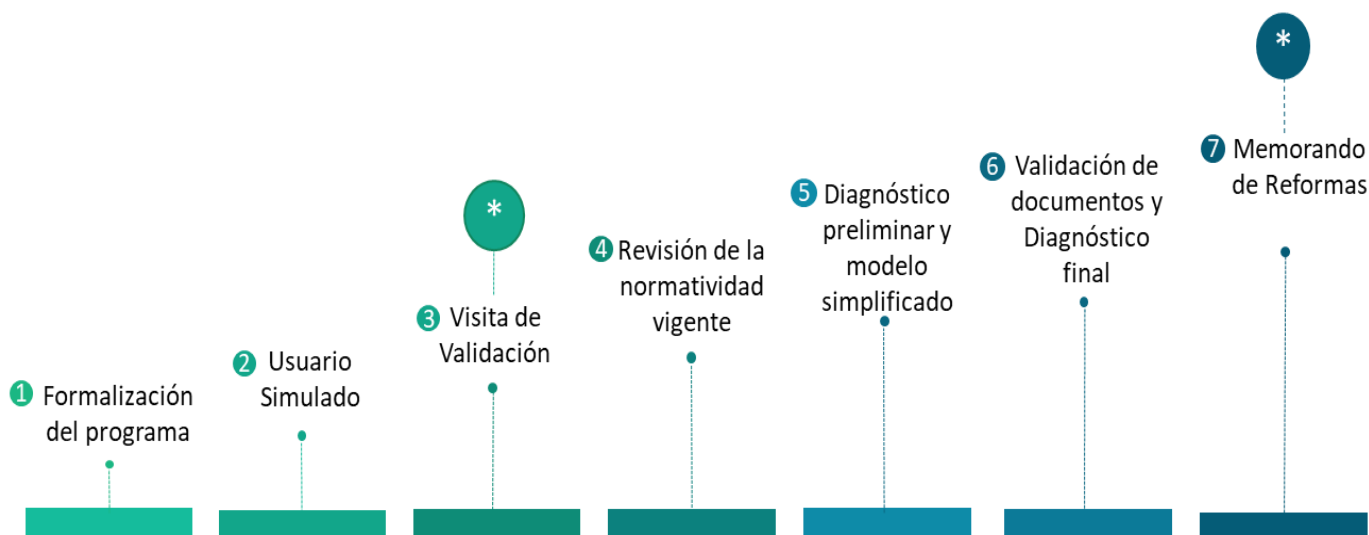
- 1) *Formalización del programa VECS: Municipio – CONAMER*
- 2) *Usuario Simulado*
- 3) *Visita de Validación*

---

<sup>12</sup> Se consideran giros de bajo impacto a aquellas actividades económicas que no representan un riesgo por sus implicaciones para la salud humana, animal y vegetal, la seguridad y el medio ambiente, y que se encuentran clasificadas de conformidad con el SCIAN.

- 4) *Revisión de la normatividad vigente*
- 5) *Diagnóstico preliminar y modelo simplificado*
- 6) *Validación de documentos y Diagnóstico Final*
- 7) *Memorando de Reformas*

**Gráfico 4.- Esquema de las etapas para desarrollar el programa VECS<sup>13</sup>**



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

### 3.1 Formalización del programa VECS. Municipio - CONAMER

La primera etapa por realizar para que el programa se desarrolle es la formalización de las intenciones que tiene el municipio en cuestión para trabajar en conjunto con la CONAMER y diagnosticar su proceso de emisión de Licencias de Construcción.

Para lo anterior, el Presidente Municipal cumple con el envío de una Carta de Intención dirigida al Comisionado Nacional, donde declara el interés que tiene para que el municipio que él representa participe en la implementación del programa VECS. De igual manera, las autoridades responsables del Desarrollo Urbano u

<sup>13</sup> Las etapas 3 y 7, señaladas con un asterisco, denotan una característica de especial importancia en ambas fases para lograr los cometidos de la VECS. En cada una de ellas, se requiere un apoyo total por parte de la administración municipal.



Ordenamiento Territorial del respectivo municipio, envían un Formato de Solicitud, que es el documento donde se desglosa la información concerniente a las personas con quienes la CONAMER tendrá contacto para la elaboración de agendas de visita y organización de las entrevistas necesarias, además de conocer quiénes serán los responsables del municipio para el seguimiento del programa y de este modo tener una comunicación directa y oportuna.

### **3.2 Usuario Simulado**

Toda vez que haya sido aceptada la solicitud del municipio para la implementación del programa VECS, la segunda etapa es la compilación de la información inicial; esto se realiza utilizando una técnica denominada: Usuario Simulado, la cual se basa en el levantamiento de información desde la perspectiva ciudadana, relacionada con todas las actividades que debe efectuar el ciudadano para gestionar los trámites que dan paso a la obtención del permiso de construcción (los requisitos, la vigencia de los trámites, las condicionantes para su obtención, los medios de tramitación y plazos de resolución de dichos trámites).

Lo anterior se realiza a través de internet, en consulta vía telefónica o por correo a las dependencias involucradas. Toda la información recabada se registra en una base de datos denominada “Ficha de Construcción”, donde además de guardar todos estos datos, es posible hacer una recopilación de información normativa donde se identifican nueve elementos mínimos para que los trámites tengan certeza jurídica (su costo, vigencia, responsable de la emisión, etcétera) y de este modo se bloquee el paso a actividades irregulares.

El objetivo principal del Usuario Simulado es entender el contexto administrativo y burocrático al que se enfrenta un ciudadano común, para que de esta manera se puedan realizar propuestas de mejora al proceso que se adapten al contexto real del trámite.

### **3.3 Visita de Validación**

Cuando ya se tiene un panorama general de la obtención de la Licencia de Construcción, es necesario acordar una visita a las dependencias municipales que se encargan de resolver todos los trámites involucrados en la emisión del permiso

constructivo. Es en esta etapa donde el personal de la CONAMER acude al municipio para presentar a grandes rasgos las etapas de desarrollo del programa VECS, ante las autoridades municipales. De igual modo se realizan entrevistas con los principales actores involucrados en la obtención de dicha licencia; esto es, reuniones con Directores Responsables de Obra, Colegios de Ingenieros y/o Arquitectos, así como con el personal de cada dependencia emisora de trámites para seguir paso a paso el proceso de gestión de estos mismos.

Con esto, es posible verificar lo siguiente: la secuencia de pasos y de personal que sigue realmente cada trámite, además de obtener acceso de primera mano a los expedientes que registran el historial de trámites para verificar que la información captada en el Usuario Simulado sea la correcta y verídica. También se pueden identificar más fácilmente las áreas de mejora más visibles y de igual manera es posible obtener aportes por parte de los funcionarios de cada dependencia, donde ellos mismos reconocen cuales son los principales obstáculos que identifican.

En resumen, esta actividad permite detectar elementos relevantes que no son posibles recabar mediante el levantamiento inicial de información, además de reafirmar el compromiso entre la CONAMER y el Municipio para atender todas aquellas situaciones que sean necesarias y poder llegar hasta la implementación de la VECS.

### **3.4 Revisión a la normatividad municipal vigente**

Con la realización de la etapa anterior y una vez obtenida la información de manera directa en las dependencias, se trabaja un apartado específicamente para el diagnóstico, en el que se identifican los nueve elementos jurídicos que la CONAMER identifica como mínimos para cada trámite (el sustento legal, la autoridad responsable de la emisión, requisitos, plazo de resolución, su costo, vigencia, medios disponibles de tramitación, el proceso que se debe llevar a cabo y las condicionantes).

En este apartado, se realiza toda una descripción escrita y gráfica acerca de los mencionados elementos que tiene cubiertos cada trámite, pero más importante, es posible identificar los vacíos normativos que propician que los trámites carezcan del

suficiente sustento legal como para poder ser solicitados o bien, identificar los vacíos que permiten el paso hacia la discrecionalidad en el proceso.

### **3.5 Diagnóstico preliminar y Modelo Simplificado**

Conforme la recopilación de información vaya siendo mayor, es necesario ordenarla y estructurarla para que sea coherente y comprensible. Esto es necesario para que eventualmente sea posible generar los documentos que se entregarán al Municipio como parte de la última fase del proceso de Diagnóstico. Entonces, el paso siguiente a la visita del municipio, es comenzar con la redacción del Diagnóstico Preliminar o Pre Diagnóstico, el cual será el documento donde se plasme la evaluación del proceso de emisión de la Licencia de Construcción en el municipio con la información recabada en las etapas previas. El análisis define muy claramente las áreas de oportunidad en el proceso como requisitos repetidos o interacciones innecesarias del usuario con la dependencia, a fin de generar propuestas completamente viables y centradas en la problemática real.

Como parte integrante del diagnóstico se generan los diagramas de requisitos, jurídico y de proceso interno, se definen los ejes de acción y de simplificación; de tal forma que además de elaborar el diagnóstico se realizan las primeras propuestas del modelo simplificado, mismo que será sometido posteriormente a un proceso de validación con el Municipio y que contendrá las propuestas preliminares de mejora y simplificación.

### **3.6 Validación de Documentos y Diagnóstico Final**

Cuando el Pre Diagnóstico se encuentra finalizado, se somete a una revisión nuevamente con las autoridades municipales que se encargan de la emisión de trámites involucrados con el permiso de construcción. Se realiza de manera presencial o vía electrónica, lo importante es la conformidad del Municipio respecto a la viabilidad de las propuestas de simplificación generadas. Si no existe anuencia por parte del Municipio respecto a las propuestas, se busca el diálogo para explicar los beneficios de aquellas recomendaciones controversiales y su contribución para la simplificación del trámite. Toda vez que ya haya sido contemplada la opinión de las autoridades para llevar a cabo las propuestas, el Diagnóstico Preliminar se convierte en un Diagnóstico Final, al cual ya no se le harán cambios ni añadiduras.

### **3.7 Memorando de Reformas**

Por último, tomando en consideración que el programa también contempla fundamentar vacíos normativos respecto a los trámites concernientes a la obtención de la Licencia de Construcción y con el propósito de sustentar jurídicamente la operación de la Ventanilla de Construcción Simplificada, la CONAMER elabora el Memorando de Reformas; documento que contiene propuestas de reforma, adición o abrogación de los ordenamientos jurídicos vigentes contenidos en la normatividad municipal que regula a las construcciones. Lo anterior, con la finalidad de que el Municipio genere un marco jurídico completo que sienta las bases para el desarrollo del programa VECS y que los trámites contemplen los nueve elementos jurídicos que la CONAMER considera como mínimos, para que existan regulaciones claras y transparentes que impidan las malas prácticas regulatorias. El Municipio deberá dar su visto bueno, quedando en su responsabilidad la implementación de estas, así como su difusión.

En este apartado me gustaría desglosar un poco más la experiencia y percepciones que pude generar en las labores de campo. De inicio, considero que la voluntad política y la agenda de gobierno son cosas que no necesariamente van de la mano. Es decir, aun cuando dentro de las necesidades del municipio esté la situación de optimizar los procesos de aquellos trámites municipales que repercuten invariablemente en el desarrollo económico, ésta problemática no será considerada dentro de las prioridades a resolver, si los ediles y su grupo de trabajo no consideran que la generación de nuevos programas para optimizar trámites, es esencial o les produce algún beneficio de cualquier tipo, ya sea por la ciudadanía, profesional, político o incluso personal. Así mismo, a pesar de que exista la voluntad de los tomadores de decisiones municipales por generar valor público y ayudar a la población con nuevos esquemas, que faciliten el desarrollo de la comunidad municipal y que también produzcan desarrollo económico a través de la inversión privada, la asignación de recursos federales u otro tipo de variables, esto se puede ver frenado si la agenda de gobierno necesariamente exige que se tomen en cuenta otro tipo de situaciones que para el municipio en cuestión sean de urgencia atender, como la seguridad, la salud, la impartición de justicia o cualquier otro tipo de situación relevante, para lo cual, un asunto meramente administrativo, aunque por

supuesto valioso, quedará de lado. Es por ello que el programa VECS requiere de una carta de intención enviada y firmada por la persona que ocupe el cargo de presidente municipal, para que quede asentado que dentro de las prioridades del gobierno que encabeza, está el compromiso de promover una sana administración que estorbe menos al ciudadano y que favorezca el desarrollo de las actividades económicas comunes.

Además, puedo asegurar que una de las etapas más importantes (quizá la más elemental del programa), es el Usuario Simulado. En esta fase es donde estamos parados exactamente en los zapatos del ciudadano común, el cual acude a las temibles, arbitrarias, déspotas y perezosas autoridades administrativas municipales (como comúnmente se les califica), para iniciar un proyecto de negocio, que además de ser posiblemente la base de su sustento, es uno de los tantos puntos económicos que sostienen la economía nacional.

Lamentablemente, utilizando una ficticia intención de abrir una papelería, farmacia, bodega, autolavado o tlapalería, y con la intención de acumular la información necesaria para conocer el contexto de cada trámite municipal relacionado con la Licencia de Construcción, me topé en diversas ocasiones con obstáculos que los propios servidores públicos, a cargo de la emisión de dichos trámites, generan a la ciudadanía con información errónea o incompleta, falta de preparación, una escasa o nula disposición por ayudar al ciudadano, etc. Esto, además de ser deplorable, es una de las causas por la que se generan tantos negocios o puntos comerciales dentro de la informalidad, ya que no se cuenta, por lo general, con un gobierno cercano a la ciudadanía y dispuesto a hacer las cosas más sencillas para aquellos que generan productividad y derrama económica en los municipios.

Afortunadamente, aunque pocos, existieron los casos que sí tuvieron una firme intención de orientarme como el ciudadano ignorante de lo necesario para abrir mi negocio, el cual fingía ser por teléfono o correo electrónico. Ambas situaciones las expuse directamente ante las autoridades municipales, haciendo de su conocimiento que para ser más ágiles sus trámites, para lograr sus cometidos y cumplir con las promesas que no se cansaron de repetir a sus ciudadanos, primero era imprescindible entender que estamos al servicio de la gente, desde la persona

que atiende una solicitud por teléfono, hasta aquella que se ocupa de firmar los resolutivos finales. La visita de validación, además de generar todos los insumos de información que se describen en el anterior punto 3.3, también se presentó como una oportunidad de encarar crudamente la manera en que realmente funciona el gobierno municipal en cuestión.

Finalmente, resta mi opinión acerca de los productos finales del programa VECS que se entregaron a cada autoridad municipal. Acerca de ellos, solamente señalo que se hicieron con el escrutinio y supervisión de gente que verdaderamente esta consciente del valor público que genera la política de la Mejora Regulatoria, por ello, tengo certeza de que su contenido está centrado en simplificar de manera metodológica los trámites y servicios municipales, además de fomentar la transparencia de los mismos; la instrumentación de estos productos, el Diagnóstico y el Memorando de Reformas, están a merced de que las autoridades municipales quieran adoptar la totalidad o por lo menos una parcialidad de lo que ahí se plasma.

#### **4. GENERALIDADES DEL PROGRAMA DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA EN EL MUNICIPIO DE PROGRESO, YUCATÁN.**

Como se abordó inicialmente en este documento, las acciones de diagnóstico e implementación del programa VECS en el municipio de Progreso, Yucatán, fueron un trabajo coordinado entre las autoridades de la CONAMER, el estado de Yucatán y los representantes de cada dependencia involucrada en el municipio de Progreso para la emisión de las licencias de construcción.

Este capítulo presenta el desarrollo del proceso de obtención de licencias de construcción que estaba sujeto a ser diagnosticado y optimizado con base a la Mejora Regulatoria.

El análisis se enfocó en los trámites que son necesarios para que un ciudadano cualquiera edifique el inmueble para un negocio desde los cimientos, en un predio baldío. Es por ello que el estudio se centró en la obtención de la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva en un predio estándar del municipio, partiendo del supuesto de que el usuario cumpliera con los requisitos en tiempo y forma, y considerando únicamente a las autoridades gubernamentales en relación a los plazos de resolución, número de requisitos solicitados (estén documentados o no) y las interacciones con el ciudadano.

El proceso para la obtención de la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso involucraba cinco trámites para el inicio de obra<sup>14</sup> y uno adicional correspondiente a su finalización. Con respecto a su emisión, intervienen la Dirección de Catastro para la resolución de la Actualización de Cédula Catastral; el organismo de agua municipal denominado Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Progreso (SMAPAP), que es el encargado de emitir el Contrato de

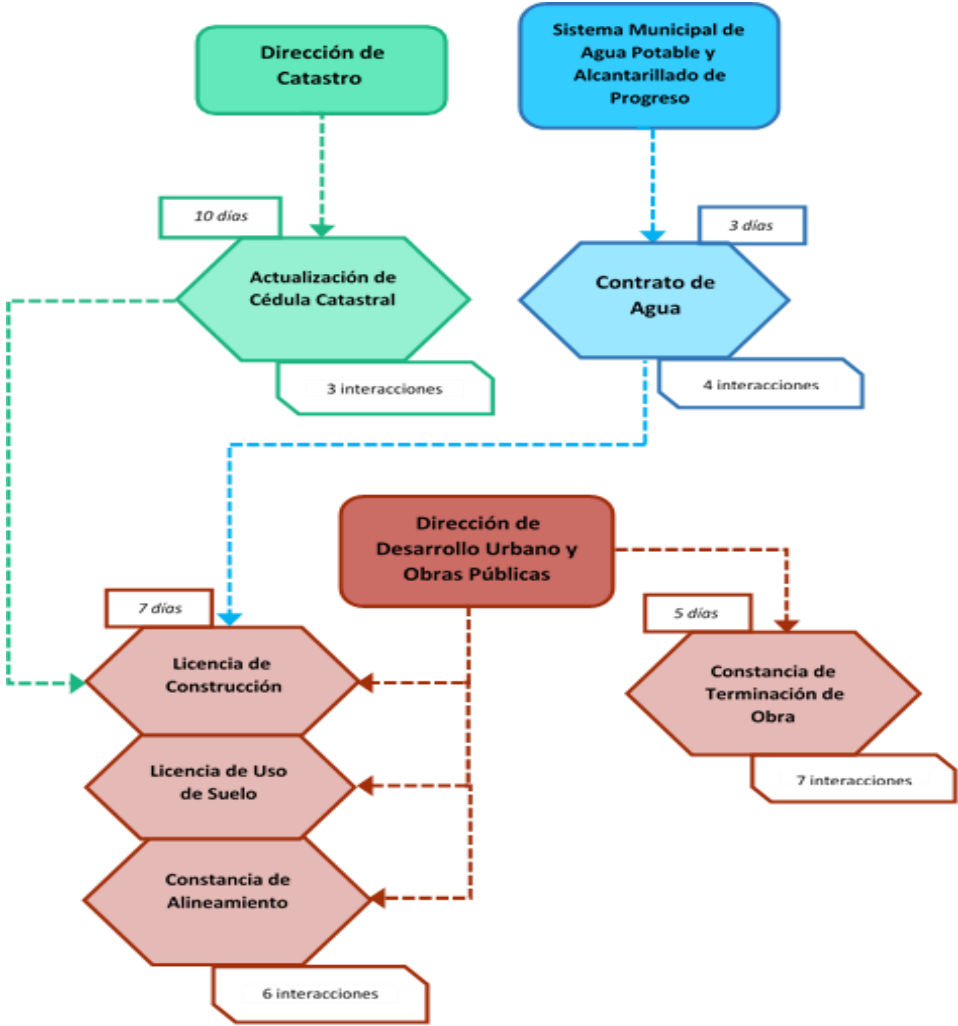
---

<sup>14</sup> Bajo el supuesto que CONAMER define para la operación de la VECS, el Diagnóstico solamente enunciaba análisis y propuestas para los trámites de orden municipal y sus características. El trámite de Factibilidad Urbana Ambiental es un trámite estatal y por ende el Diagnóstico no contempló lo concerniente a los plazos de resolución, requisitos o interacciones de dicho trámite. Con esto, hay que recalcar que dicho diagnóstico solamente detalló los trámites de: Actualización de Cédula Catastral, Contrato de Agua, Licencia de Construcción que se resuelve simultáneamente con Licencia de Uso de Suelo y Constancia de Alineamiento, y el último trámite correspondiente a la Constancia de Terminación de Obra.

Agua y por último la Dirección de Obras Públicas, que resuelve los trámites de Alineamiento, Licencia de Uso de Suelo, Licencia de Construcción y Constancia de Terminación de Obra.

A continuación, se presentan de manera gráfica las dependencias, trámites, plazos de resolución e interacciones identificadas en la obtención de una licencia de construcción, más el adicional de terminación de obra:

**Gráfico 5. Trámites y Dependencias para la obtención de la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso**



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

Dicho lo anterior, de manera general el procedimiento de obtención de la Licencia de Construcción en su modalidad de Obra Nueva en el municipio de Progreso,



involucra 25 requisitos vinculados a 6 trámites<sup>15</sup> que deben solicitarse en 3 dependencias diferentes, para lo cual el solicitante debe realizar un total de 20 interacciones previo al inicio de la edificación y al término de la misma. La suma de los plazos de resolución al interior de las dependencias asciende a 25 días<sup>16</sup> incluyendo la terminación de obra. Por otro lado, considerando los elementos jurídicos mínimos que debe contener la normatividad relativa a los trámites, en el municipio de Progreso se identificó que sólo el 48.14% está fundamentado jurídicamente.

#### **4.1 Acerca del proceso para obtener la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso.**

Las licencias de construcción en el municipio de Progreso para la modalidad de obra nueva están divididas en dos tipos de construcción de acuerdo con los materiales con que sean edificadas y a su vez, estos tipos de construcción se dividen en cuatro clases de acuerdo con el metraje de construcción.<sup>17</sup>

- Las construcciones de Tipo A, que son aquellas construcciones estructuradas, cubiertas con concreto armado o cualquier otro elemento especial, con excepción de las señaladas con el Tipo B.
- El Tipo B son aquellas construcciones estructuradas cubiertas con madera, cartón, paja, lámina metálica, lámina de asbesto o lámina de cartón.
- Ambos tipos de construcciones podrán ser de Clase 1, que llegan hasta los 60 m<sup>2</sup>, Clase 2 que van desde 61 m<sup>2</sup> hasta 120 m<sup>2</sup>, las de Clase 3, con una superficie desde 121 m<sup>2</sup> hasta 240 m<sup>2</sup> y por último las de Clase 4, cuya extensión va desde los 241 m<sup>2</sup> en adelante.

De esta manera, ubicamos a las construcciones de **Tipo A, clase 4**, como las construcciones en que se enfocaba el programa VECS.

---

<sup>15</sup> Los trámites: Constancia de Alineamiento y Licencia de Uso de Suelo, se resuelven simultáneamente al solicitar la Licencia de Construcción, por lo que estos trámites no reflejan un aumento en el número total de interacciones, aunque sí intervienen en el número total de requisitos a causa del comprobante de pago para cada uno.

<sup>16</sup> El número de días considerado para el diagnóstico realizado fue el plazo de resolución más alto identificado durante el levantamiento de la información.

<sup>17</sup> El art. 87 de la Ley de Hacienda del municipio de Progreso, Yucatán, establece esta diferenciación de construcciones.

Para la obtención de la Licencia de Construcción en Progreso, el ciudadano debe solicitar el trámite de **Factibilidad Urbana Ambiental (FUA)**, el cual tiene las siguientes características:

- Este trámite es emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Yucatán (SEDUMA).
- Es necesario para cualquier tipo de construcción en el municipio de Progreso
- La finalidad del trámite es definir si la construcción que se pretende edificar requiere un estudio de impacto ambiental además de la FUA, para definir el impacto ambiental que la construcción podría tener o si es procedente a edificarse sin ningún estudio adicional.
- Conocer los requisitos está al alcance de la ciudadanía, a través de la página oficial de SEDUMA, en esa misma página también se puede tener acceso a conocer el responsable de emitir el trámite, el costo, la vigencia, el tiempo que tardarán en resolverlo, los medios disponibles de tramitación y de pago, el proceso que llevará el trámite e incluso el sustento jurídico del trámite.

Para gestionar la FUA, el solicitante debe seguir el siguiente proceso:

- Es necesario trasladarse aproximadamente 35 km desde Progreso hasta Mérida, donde en las oficinas de la SEDUMA podrá entregar los requisitos y durante esa entrega, le darán una fecha de inspección del predio y le informarán que el resolutivo estará listo exactamente en **10 días hábiles**. Con esto, el solicitante no tendrá contacto nuevamente con la dependencia hasta que acuda el inspector al predio para realizar la supervisión del lugar y posteriormente cuando después de 10 días de haber iniciado el trámite, regrese a las oficinas de SEDUMA para recoger el resolutivo de su trámite.

La FUA es un trámite que es requisito para la obtención de la Licencia de Construcción, sin embargo, al ser un trámite estatal, el Diagnóstico no incluyó un análisis o propuesta de mejora en lo concerniente a dicho trámite.

Es importante definir que las recomendaciones que la CONAMER realiza en el contexto del programa VECS, solamente son de alcance municipal, por lo que resulta imprescindible resaltar que los requisitos, interacciones o plazos de

resolución que competen a la FUA no son tomados en consideración para el conteo de requisitos, interacciones o tiempos de respuesta y tampoco impactan en los datos finales de simplificación.

En continuación a la descripción del proceso para la obtención de una Licencia de Construcción, el primer trámite municipal que el solicitante debe gestionar es la **Actualización de Cédula Catastral**. Para lo cual, las especificaciones son las siguientes:

- El trámite es un documento que emite la Dirección de Catastro de Progreso.
- La finalidad de este documento es esclarecer la situación actual del predio en cuestión. Es decir, este documento identifica el valor catastral del predio, el nombre del propietario actual e indica si el terreno ya se encuentra impactado con algún tipo de edificación o se encuentra baldío.
- De manera habitual, el trámite tiene un plazo de resolución de **10 días** y no es común que la Dirección exceda este tiempo, según lo detectado en la revisión de expedientes durante la visita de validación.
- La información respecto a este trámite no está disponible en internet o en medios impresos, el solicitante debe acudir directamente a la Dirección de Catastro para conocer los requisitos y posteriormente iniciar el trámite.

Cabe mencionar que, durante la entrega de requisitos, es el solicitante quien debe trasladar la documentación del área de ventanilla hacia el departamento jurídico para obtener una firma de vigencia que funciona como un visto bueno que aprueba que el último folio de la Cédula Catastral sigue vigente. Luego, de igual manera el ciudadano regresa al área de Ventanilla para entregar la solicitud del trámite con el Vo. Bo. Y le indican que debe regresar en 10 días hábiles para recibir su trámite resuelto.

Al interior de la Dirección, una vez que los requisitos son ingresados, el proceso interno es lento e inicia al trasladar el expediente directamente con la secretaria del área técnica, quien registra los expedientes en un archivo Excel y luego los pasa a manos del perito dictaminador. Este personaje realizará el avalúo catastral del predio y luego regresará el expediente con la secretaria para que los registre de nuevo en un archivo Excel diferente. Nuevamente la secretaria turna el expediente

ya valuado con el área de Informática, donde una vez más registran los expedientes recibidos en un archivo Excel y posteriormente uno de los colaboradores de esa área procede a generar un folio de Actualización de Cédula Catastral e imprime el documento de entrega. Con el documento ya impreso, pasa la Actualización de Cédula Catastral y el resto del expediente con el jefe del departamento de informática para que revise que los datos del avalúo y actualización de datos sean correctos y firme la autorización que da validez a la Actualización de Cédula Catastral.

Posteriormente, el jefe de departamento de informática espera a que la secretaria del Director recoja los expedientes aprobados para que ella los registre también en una carpeta física y los pase directamente con el Director de catastro y luego de ser firmados, los registre nuevamente en la misma carpeta física y de esta manera poder turnarlos al área de ventanilla. Ahí separan los expedientes aprobados y esperan a que el solicitante acuda para entregar el resolutivo final.

Una vez que se ha obtenido la Actualización de Cédula Catastral, el solicitante puede acudir a las oficinas del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Progreso (SMAPAP) para iniciar el trámite de **Contrato de Agua**. Las características de este trámite se describen a continuación:

- El Contrato de agua es requerido por la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas como uno de los requisitos para obtener la Licencia de Construcción.
- Tramitar el Contrato de Agua, involucra necesariamente asistir a las oficinas del SMAPAP para conocer los requisitos, puesto que no existe ningún tipo de información disponible en medio electrónicos y los medios impresos informativos se entregan personalmente en SMAPAP.
- Este trámite se solicita para asegurar que la construcción nueva contará con abastecimiento de agua potable.

El proceso para la resolución inicia toda vez que el solicitante acude a la dependencia municipal con la documentación necesaria, ahí el área de contratos revisa que la documentación entregada sea la adecuada y si es correcta, proceden a agendar una cita en una carpeta física para la visita del inspector al predio. En

ocasiones, si el horario aún lo permite y hay inspectores disponibles en el momento, la inspección se realiza de inmediato, sin embargo, la mayoría de los casos se sitúan en que el inspector podría tardar hasta 2 días en visitar el predio, dependiendo de la carga de trabajo acumulada. El trámite tiene en promedio un plazo de resolución de 3 días.

Cuando se realiza la inspección al predio, el inspector llena un formato donde identifica elementos de utilidad para efectos de la contratación del servicio de agua potable como son: dirección del predio, observaciones respecto a tomas de agua que hayan estado anteriormente o contratos solicitados antes, así como las medidas necesarias para la instalación de la infraestructura del servicio de agua potable.

Cuando la inspección finaliza, el inspector regresa el formato con la información recabada a las oficinas de SMAPAP y el solicitante acude nuevamente para continuar con el trámite.

El solicitante se acerca de nuevo al área de contratos y ya con las medidas de tubería que previamente determinó el inspector, dan al solicitante la orden de pago por concepto del contrato e instalación de la infraestructura. El solicitante cubre este importe en el área de caja que se encuentra ahí mismo en SMAPAP y con el recibo de pago que le otorguen en caja, regresa al área de contratos para que dicho recibo de pago sea agregado al expediente que contiene el resto de los requisitos. La persona que se encuentre en el área de contratación imprime el contrato de agua y lo pasa a firma con el Director o Subdirector del organismo, para que posteriormente saquen una copia de este documento y la entreguen al solicitante, quien firmará de recibido. Con esto, el contrato ya se obtuvo y solamente quedaría en espera la instalación de la infraestructura.

Con la Actualización de la Cédula Catastral y el Contrato de Agua ya resueltos, el solicitante puede acudir directamente a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (DDUOP) para iniciar la gestión de la Licencia de Construcción.

Para continuar con el proceso y gestionar la Licencia de Construcción, hay que realizar las siguientes consideraciones:

- El solicitante debe acudir a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para conocer los requisitos.
- Al igual que los trámites anteriores, no es posible conocer la información a través de medios digitales, así que la única manera de saber lo que es necesario entregar, es acudiendo directamente a Obras Públicas.
- Toda vez que ya se conocen los requisitos y se reúnen, el ciudadano regresa para iniciar el trámite; el encargado de la ventanilla de construcción recibe los requisitos, registra los datos en un formato de solicitud digital y luego en una base de datos Excel.
- El formato es impreso y entrega una copia al solicitante, quien deberá firmar de conformidad para iniciar la tramitación de la Licencia de Construcción y esperar a recibir una llamada por parte de la Dirección de Obras Públicas para que pase a recoger la orden de pago.

Al interior de la dependencia, el expediente ingresado pasa de la ventanilla de construcción al área jurídica, donde sucede lo siguiente:

- El abogado de esta área revisa los elementos jurídicos básicos del trámite como que la dirección del predio sea correcta, que la carta poder (en caso de que exista un tercero que haga el trámite) esté bien redactada, verificar que el predio tenga los pagos de impuesto predial y agua al corriente y una revisión rápida a los requisitos presentados.

Esta tarea tarda aproximadamente de 15 a 25 minutos por expediente. Una vez finalizada esta revisión jurídica, el expediente regresa nuevamente a la Ventanilla de Construcción, donde en caso de no existir observaciones jurídicas, turna el expediente al área de dictaminación técnica.

- El área de dictaminación técnica cuenta solamente con una persona que se encarga de revisar todos los expedientes de absolutamente todos los trámites que ingresen a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- La dictaminadora revisa que el uso de suelo sea compatible con el solicitado, verifica el alineamiento del predio y revisa las especificaciones técnicas del proyecto de construcción presentado.

En caso de tener observaciones, regresa inmediatamente el expediente al área de ventanilla de construcción para que se pongan en contacto con el solicitante y corrija las fallas encontradas en el proyecto de construcción; si no existe ninguna observación para el proyecto constructivo, otorga un Vo.Bo. al proyecto.

- Posterior al Vo.Bo. la dictaminadora determina los costos de la Constancia de Alineamiento, Licencia de Uso de Suelo y Licencia de Construcción en razón de lo establecido en la Ley de Ingresos Municipal de Progreso de Castro<sup>18</sup>. De esta manera resuelve simultáneamente 3 trámites con una sola entrega de requisitos inicialmente.

Cuando se tiene el cálculo de los costos de estos tres trámites, la dictaminadora pasa el expediente con la secretaria de ventanilla, quien contactará al solicitante por vía telefónica para pedirle que acuda a las oficinas de la Dirección de Obas Públicas para recoger las tres órdenes de pago (una por cada trámite que se resolvió de manera simultánea).

- Cuando vuelve el solicitante a la DDUOP, recoge las órdenes de pago y se dirige directamente a la Tesorería Municipal para cubrir el importe de cada una.

La Tesorería Municipal se encuentra a una distancia relativamente lejana desde la Dirección de Obras Públicas, lo cual implica un traslado considerable por parte del ciudadano para poder realizar el pago.

Luego, cuando el pago de los tres trámites ya está cubierto, el solicitante regresa a la Dirección de Obras Públicas para entregar a la secretaria de ventanilla los comprobantes de pago y ella pide al solicitante regresar nuevamente cuando reciba otra llamada telefónica.

- La secretaria adjunta los comprobantes de pago al expediente y pasa toda la documentación al encargado de la ventanilla de construcción, donde el encargado recibirá el expediente completo, procederá a elaborar e imprimir la Constancia de Alineamiento, Licencia de Uso de Suelo y Licencia de Construcción. Todo esto se junta en el expediente y lo pasa al área técnica.

---

<sup>18</sup> Art. 31 de la ley citada.

- En el área técnica, la dictaminadora revisa nuevamente los datos generales de la documentación y lo turna a firma con el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- El Director firma los resolutivos y regresa la documentación al área técnica, donde la dictaminadora de esta área lo devuelve a la ventanilla de construcción y el encargado de la ventanilla lo pasará una vez más con la secretaria de ventanilla para que se ponga en contacto con el solicitante vía telefónica y los tres trámites sean entregados satisfactoriamente al ciudadano, quien firmará de haber recibido los resolutivos de los tres trámites.

El plazo de resolución para los trámites simultáneos de Constancia de Alineamiento, Licencia de Uso de Suelo y Licencia de Construcción, en promedio se resuelven en **7 días**, aunque debido a la carga de trabajo y a la falta de personal, así como otras actividades que sigue la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el trámite podría demorar hasta 4 días más, aunque al ser estos sucesos casos esporádicos, esto no refleja una tendencia que muestre un impacto significativo en el presente diagnóstico.

Finalmente, el último de los trámites a resolver es la **Constancia de Terminación de Obra**. Este trámite sigue un proceso bastante similar al de la licencia de construcción.

- Al igual que los trámites anteriores, no existe información disponible en medios digitales para conocer los requisitos solicitados para obtener la Constancia de Terminación de Obra, así que la única manera de saber lo que es necesario entregar, es acudiendo directamente a Obras Públicas.
- Cuando el ciudadano ya acudió para conocer los requisitos, los reúne y regresa para iniciar el trámite; el encargado de la ventanilla de construcción recibirá los requisitos, registrará los datos en un formato de solicitud digital y luego en una base de datos Excel.
- El formato es impreso y entrega una copia al solicitante, quien deberá firmar de conformidad para iniciar la tramitación de la Constancia de Terminación



de Obra y esperar a recibir una llamada por parte de la Dirección de Obras Públicas para notificarle la fecha de inspección.

Al interior de la dependencia, el expediente ingresado pasa de la ventanilla de construcción al área técnica, donde el proceso continúa del siguiente modo:

- La dictaminadora revisa la documentación y otorga un Vo.Bo. al expediente, autorizando de esta manera la inspección.
- El inspector es informado de la visita a realizar y acude al lugar para verificar que la construcción que se erigió coincida con la planteada en el proyecto inicial.
- El inspector realiza el informe correspondiente y regresa a la Dirección para entregar su reporte en la ventanilla de construcción.

El encargado de la ventanilla recibe el informe, lo adjunta con el resto de la documentación del expediente y lo turna al área técnica.

- La dictaminadora del área técnica recibe el expediente, revisa lo que se encontró durante la inspección y otorga un Vo.Bo. a la documentación, para luego pasarlo con la secretaria de ventanilla, quien contactará al solicitante por vía telefónica para pedirle que acuda a las oficinas de la Dirección de Obras Públicas para recoger la orden de pago del trámite.

El solicitante debe acudir nuevamente a la Dirección, recoge la orden de pago y se dirige directamente a la Tesorería Municipal para cubrir el importe de la Constancia. La Tesorería Municipal se encuentra a una distancia relativamente lejana desde la Dirección de Obras Públicas, lo cual implica un traslado considerable para poder realizar el pago.

- Cuando el pago está resuelto, el solicitante regresa a la Dirección de Obras Públicas para entregar a la secretaria de ventanilla el comprobante de pago y ella pide al solicitante regresar nuevamente cuando reciba otra llamada telefónica.
- La secretaria adjunta el comprobante de pago al expediente y pasa toda la documentación al encargado de la ventanilla de construcción, donde él

recibirá el expediente completo y procederá a elaborar e imprimir la Constancia de Terminación de Obra.

- El documento se adjunta al expediente y lo pasa al área técnica, donde la dictaminadora revisa nuevamente los datos generales de la documentación y lo turna a firma con el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- El Director firma el resolutivo y regresa la documentación al área técnica, donde la dictaminadora de esta área lo devolverá a ventanilla de construcción y el encargado de la ventanilla lo pasará una vez más con la secretaria de ventanilla para que se ponga en contacto con el solicitante vía telefónica y el trámite sea entregado satisfactoriamente al ciudadano, quien firmará de haber recibido la Constancia de Terminación de Obra.

En el caso de Progreso, la Constancia de Terminación de Obra no es un trámite que se solicite con mucha recurrencia, sin embargo, en los casos que llegan a solicitarla, se resuelve el trámite aproximadamente en **5 días** hábiles.

## 4.2 Trámites y Dependencias involucradas

A continuación, se enlistan todos los trámites del proceso, así como las dependencias y unidades responsables de cada uno:

Tabla 1. Concentrado de trámites y dependencias.

Trámites		Dependencia responsable		Unidad Administrativa Encargada
T1	Actualización de Cédula Catastral	D1	Dirección de Catastro	Dirección de Catastro
T2	Contrato de Agua	D2	SMAPAP	SMAPAP
T3	Constancia de Alineamiento	D3	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
T4	Licencia de Uso de Suelo	D4	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
T5	Licencia de Construcción	D5	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
T6	Constancia de Terminación de Obra	D6	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

Para la obtención de la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso, según lo establecido en el diagnóstico realizado, es necesario acudir a **3 dependencias** distintas y hacer la solicitud de **5 trámites** más el adicional de **Terminación de Obra** con el que se concluye el proceso de construcción.

El primer trámite del proceso es la **Actualización de Cédula Catastral**, que emite la Dirección de Catastro, cuyo objetivo es el esclarecimiento de la situación actual del predio donde se pretende edificar. La Dirección que lo emite, toma un plazo de **10 días hábiles** para resolver el trámite y solicitan solamente **2 requisitos**. Este trámite es utilizado para 2 trámites más.

El segundo trámite del proceso es el **Contrato de Agua** que emite el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Progreso (SMAPAP). Evidentemente su objetivo es asegurar el abastecimiento del servicio de agua potable al terreno y futuro comercio. La autoridad emite una resolución para este trámite en un plazo no mayor a **3 días hábiles** y su solicitud debe incluir **4 requisitos**.

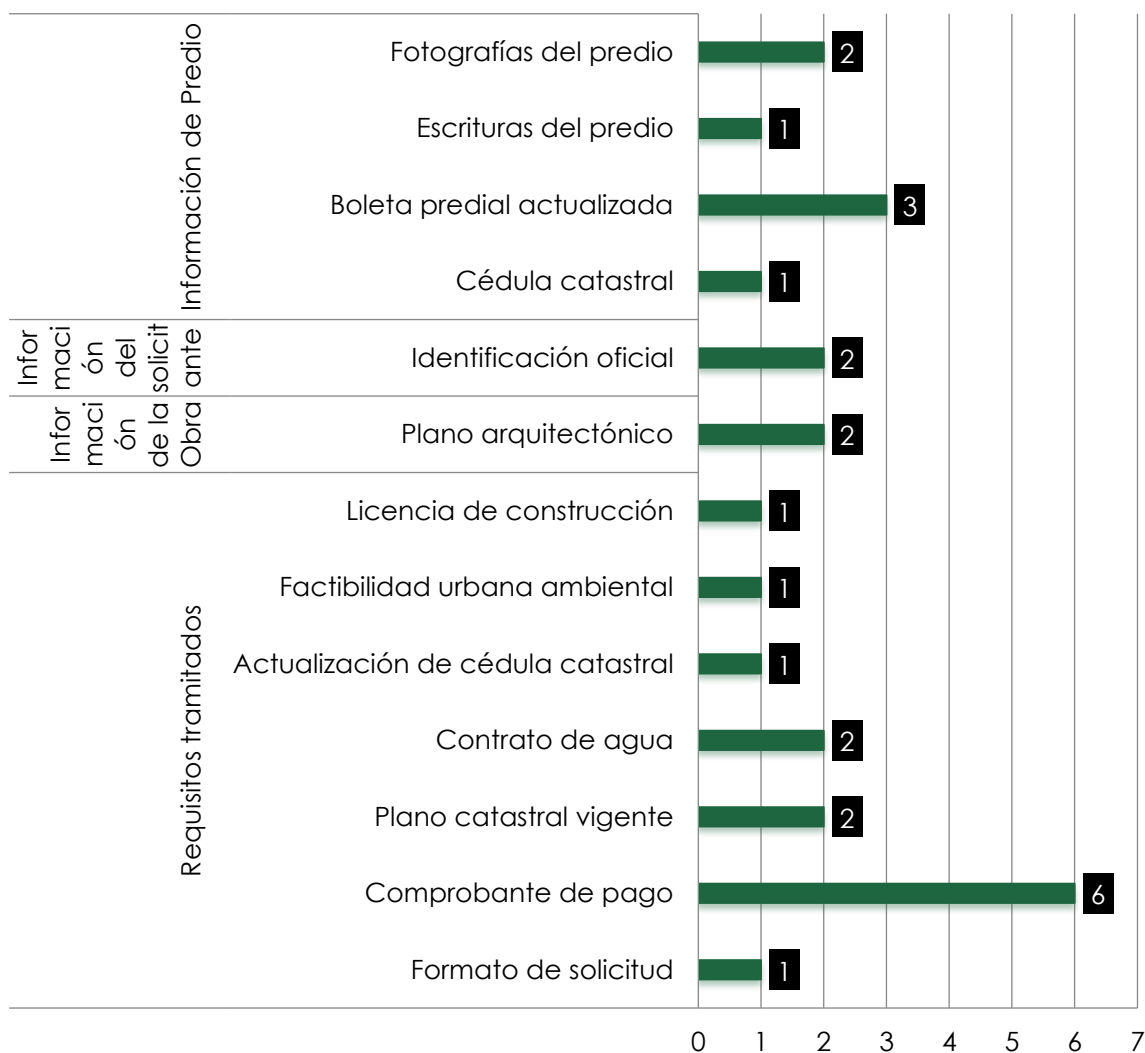
El tercer trámite ya es la Licencia de Construcción para obra nueva. Esta se debe gestionar en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Su plazo de resolución es de **7 días hábiles**, con la solicitud de **12 requisitos**. Este número de requisitos ya comprende todos los elementos necesarios, incluidas las órdenes de pago para la resolución de los 3 trámites simultáneos que son: Constancia de Alineamiento, Licencia de Uso de Suelo y Licencia de Construcción.

Una vez finalizada la obra, es necesario concluir el proceso de trámites mediante la **Constancia de Terminación de Obra**, que se solicita ante la misma dependencia que emitió la licencia de construcción. La obtención de la resolución para este trámite es de **5 días hábiles** y su solicitud implica **6 requisitos**.

### 4.3 Requisitos solicitados

Los requisitos solicitados para el proceso de obtención de la Licencia de Construcción en el municipio de Progreso suman **25** en total, a los que se suman los datos para identificar el predio o las personas. La siguiente grafica desglosa el número de veces que un requisito, el dato de un formato o un trámite, es entregado durante todo el proceso:

**Gráfico 6. Información Requerida**



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

Como lo indica la gráfica, durante el proceso completo los solicitantes de trámites entregan hasta **25 requisitos y datos** distribuidos en los distintos dictámenes, oficios, formatos o estudios que son necesarios para la obtención de una licencia

de construcción. Así pues, se puede apreciar que esta información muchas veces se repite a lo largo del proceso. Para el municipio de Progreso la entrega de las **órdenes de pago** son los requisitos más recurrentes; esto sucede porque cuando se entregan los requisitos para la Licencia de Construcción, se tienen que añadir posteriormente 3 órdenes de pago en razón de los 3 trámites que serán resueltos simultáneamente. Es decir, aunque sean resueltos de manera simultánea la Licencia de Uso de Suelo, la Constancia de Alineamiento y la Licencia de Construcción, se entrega un comprobante de pago por cada trámite, lo que aumenta el número de órdenes de pago en proporción con el número de trámites solicitados.

Por otra parte, **la Boleta predial actualizada, es el segundo requisito más solicitado** por las dependencias municipales. Esta es requerida para el Contrato de Agua, la Licencia de Construcción y sus dos trámites simultáneos, y finalmente para la Constancia de Terminación de Obra



























#### **4.4 Interacciones Usuario-Dependencia**

Es importante señalar que, durante el proceso para obtener la Licencia de Construcción, se detectó que el solicitante participa durante todo el proceso de obtención de cada uno de los trámites, desde la solicitud de los requisitos, hasta obtener la respuesta del trámite solicitado.

El proceso de cada trámite es distinto, presentándose casos en los que el constructor interactuaba en distintas ocasiones con la unidad administrativa correspondiente, partiendo del supuesto de que los requisitos que entrega el solicitante a la dependencia ingresan de manera correcta.

En este sentido, se identificó que el usuario realiza alrededor de **20 interacciones** con las dependencias gubernamentales. En la siguiente tabla se desglosa el tipo de interacción entre la dependencia y el usuario para cada trámite:

**Tabla 2. Interacciones para los trámites de Licencia de Construcción en el municipio de Progreso.**

Trámite	Actualización de Cédula Catastral	Contrato de Agua	Licencia de Construcción	Constancia de Terminación de Obra	Licencia de Uso de Suelo	Alineamiento
Tipo de interacción						
Solicitud de información	 1	 1	 2	 2	 1	 1
Recepción de requisitos	 1	 1	 2	 2	 1	 1
Pago de trámites	 1	 1	 1	 1	 1	 1
Inspección		 1		 1		
Entrega del trámite	 1	 1	 1	 1	 1	 1
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

## 4.5 Ámbito jurídico

Como se ha expresado anteriormente en todo el documento, uno de los objetivos principales de la VECS es asegurar a la ciudadanía, la certidumbre jurídica de los trámites que gestiona, por ello, se clasificaron de la siguiente manera los elementos del fundamento jurídico que la CONAMER considera como mínimos para cada trámite:

**Tabla 3. Elementos del Fundamento Jurídico.**

Origen al trámite	•Expone las razones para la realización del trámite.
Responsable de la expedición del trámite	•Faculta a los niveles de gobierno y dependencias correspondientes para dar seguimiento y solución al trámite.
Información requerida	•Da sustento de los requerimientos que se solicitan para la solución del trámite y describe sus características.
Plazos	•Hace referencia al tiempo máximo que tiene aquel responsable de la expedición del trámite para dar solución a este.
Vigencia	•Otorga un periodo de validez oficial para dicho trámite y con ello determina su renovación.
Costos	•Fundamenta el derecho de cobro que tiene el determinado orden de gobierno por la realización del trámite, a su vez determina el monto y la unidad con que se realizará.
Condicionantes	•Hace referencia a los términos bajo los cuales, la autoridad puede o no, otorgar la resolución favorable al trámite.
Proceso	•Es aquel en el que se especifican las actividades que se deben llevar a cabo para la tramitación y solución del trámite.
Medio de tramitación	•Da validez de los medios por los cuales se puede intercambiar la información entre quien tramita y quien da solución al trámite.

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

El proceso de obtención de la **Licencia de Construcción** en el municipio de Progreso responde a **8 ordenamientos de los tres ámbitos de gobierno**: 2 del orden federal, 3 estatales y 3 del orden municipal. Los mismos están clasificados de acuerdo con su ámbito, tema y trámite en la siguiente tabla:



**Tabla 4. Fundamento Jurídico del municipio de Progreso.**

Trámite Fundamento	Actualización de Cédula Catastral	Contrato de Agua	Licencia de Construcción	Constancia de Terminación de Obra	Licencia de Uso de Suelo	Alineamiento
<b>Origen del Trámite</b>	E1	M1	M2	M2	M2	M2
<b>Emisor del trámite</b>	E1	F1, E2, M1	F1, F2, M2	F1, F2, M2	F1,F2,E3,M2	M2
<b>Información Requerida</b>			M2		M2	M2
<b>Plazos</b>			M2			
<b>Vigencia</b>				M3	M2	
<b>Costos</b>			M3	M3	M3	M3
<b>Condicionantes</b>		M1	M2		M2	M2
<b>Proceso</b>		M1		M2		
<b>Medio de Tramitación</b>						

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

**Tabla 5. Acotaciones para tabla de fundamento jurídico.**

Federal	Estatal	Municipal
<p><b>F1-</b> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p><b>F2-</b> Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p>	<p><b>E1-</b> Ley de Catastro del estado de Yucatán</p> <p><b>E2-</b> Ley que crea el organismo público descentralizado denominado "Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Progreso"</p> <p><b>E3-</b> Ley de Gobierno de los municipios del estado de Yucatán</p>	<p><b>M1-</b> Reglamento interno del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Progreso, Yucatán</p> <p><b>M2-</b> Reglamento de Planeación Urbana y Construcción del municipio de Progreso</p> <p><b>M3-</b> Ley de Ingresos municipal de Progreso de Castro</p>

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

De acuerdo con la información presentada en el cuadro anterior se puede determinar que el **Reglamento de Planeación Urbana y Construcción del municipio de Progreso**, es el ordenamiento jurídico que sustenta en mayor proporción el proceso para obtener una Licencia de Construcción, quedando el resto de los trámites, fundamentados en diversos ordenamientos particulares.

Considerando los elementos mínimos que debe contener la normatividad relativa a los trámites, en el municipio de Progreso se identificó que sólo el **50%** está sustentado, tanto en el orden municipal como en el orden estatal y federal.

#### **4.6 Director Responsable de Obra**

Para garantizar que los proyectos arquitectónicos sean realizados con apego a la normatividad vigente, en el municipio de Progreso, las obras de construcción necesitan el aval del Director Responsable de Obra (DRO), por lo que la participación eficiente de éstos dentro del proceso de emisión de licencias de construcción debería evitarle al Municipio invertir esfuerzos en la vigilancia e inspecciones que comúnmente realiza a las obras.

El papel del DRO y los corresponsables es determinante para lograr el procedimiento simplificado de la Licencia de Construcción, por lo que se busca que la normatividad que enmarca sus acciones sea completa y clara en cuanto a las responsabilidades que asumirá con su firma, garantizando que la edificación se realiza con apego a la normatividad vigente, y en el mismo sentido se busca que las sanciones al incumplimiento de estas responsabilidades sobre las obras a su cargo sean muy precisas.

Específicamente en el municipio de Progreso, el funcionamiento de los Directores Responsables de Obra está bien definido jurídicamente en cuanto a sus atribuciones, el cómo debe dirigir sus acciones respecto a cada obra que dirija e incluso las sanciones administrativas y pecuniarias a las que se hace acreedor por incumplimiento de sus obligaciones o por incidencia en prácticas ilícitas. Esto se establece en el Reglamento de Planeación Urbana y Construcción del municipio de Progreso.

No obstante lo anterior, aunque pareciera que la normatividad es explícitamente clara en cuanto a las atribuciones y sanciones para los DRO, hay áreas de mejora donde se puede tener impacto para asegurar que las obras que dirija cualquier DRO, están realizadas con calidad y apego a la normatividad, siendo éste el responsable de la calidad de las obras aún después de que se hayan concluido. Bajo este esquema, el lapso en que la calidad de construcción de las obras sigue siendo responsabilidad del DRO, debería ser extendida hasta por 10 años<sup>19</sup>, a

---

<sup>19</sup> Esto va de acuerdo con las prácticas de Mejora Regulatoria que recomienda la CONAMER de manera general para el marco normativo que regula las prácticas de los Directores Responsables de Obra.

manera de que las prácticas de estos actores sean siempre del más alto nivel de profesionalismo y apego normativo.

Así pues, tomando como referencia las mejores prácticas para reglamentar la actuación de los DRO, a continuación, se presenta una tabla identificando aquellas con las que cuenta la regulación a la que está sujeto el municipio de Progreso, así como las que no considera:

**Tabla 6. Elementos para regular las acciones del DRO**

Contenido recomendado para regular a los Directores Responsables de Obra	¿Se incluyen en la Regulación vigente?
1. Definiciones referidas al DRO y corresponsables	<b>Sí</b>
2. Autoridad responsable de administrar el padrón de DRO y corresponsables	<b>No</b>
3. Obligación de registrarse en el padrón de DRO y Corresponsables	<b>No</b>
4. Definición de vigencia del registro en el padrón	<b>No</b>
5. Definición de los casos en que se requiere la responsiva del DRO y corresponsables	<b>Sí</b>
6. Procedimiento para Cambio de DRO	<b>No</b>
7. Procedimiento de evaluación a los aspirantes a DRO y Corresponsable	<b>No</b>
8. Procedimiento para definir contenidos o elementos a evaluar para reconocimiento de DRO y Corresponsables	<b>Sí</b>
9. Normas y procedimientos administrativos que debe conocer y acatar el DRO	<b>Sí</b>

Contenido recomendado para regular a los Directores Responsables de Obra	¿Se incluyen en la Regulación vigente?
10. Acreditar el conocimiento profesional de conformidad con los ordenamientos para el ejercicio de las profesiones del estado	<b>Sí</b>
11. Existencia de Comisión de admisión, registro y operación de los DRO y Corresponsables	<b>No</b>
12. Facultades y atribuciones de la Comisión de Admisión de DRO y Corresponsables	<b>No</b>
13. Obligaciones de los Directores Responsables de Obra y Corresponsables	<b>Sí</b>
14. Obligación de revisar y garantizar que el proyecto cumple con los ordenamientos correspondientes	<b>Sí</b>
15. Clasificación por modalidad de actuación, especialidad y alcance de responsabilidad de los DRO y corresponsables	<b>Sí</b>
16. Requisitos para obtener el registro y refrendo de Director Responsable de Obra	<b>Sí</b>
17. Vigencia de la responsabilidad administrativa (CDMX hasta 10 años), independientemente de la reparación del daño, y la responsabilidad derivada de procesos civiles o penales.	<b>Sí</b>
18. Definición de faltas administrativas	<b>Sí</b>
19. Definición de sanciones administrativas -Amonestación -Sanción económica -Suspensión temporal	<b>Si</b>

Contenido recomendado para regular a los Directores Responsables de Obra	¿Se incluyen en la Regulación vigente?
-Suspensión definitiva	
20. Mecanismo para valorar y transparentar el desempeño del DRO	<b>No</b>

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

Como se puede apreciar, el marco que regula la actuación de los DRO y Corresponsables considera el **60% de los elementos identificados** en las mejores prácticas. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la operación de los DRO en Progreso tiene como principal área de oportunidad la extensión de tiempo de responsabilidad del DRO para con las construcciones que hayan sido registradas con su firma. En el Memorando de Reformas se propusieron las adiciones y reformas consideradas necesarias para hacer más eficiente el marco que regula a los DRO y corresponsables.

Específicamente el rubro de los DRO, me parece una de las aportaciones más importantes del programa VECS, ya que la responsabilidad que sobre ellos recae es de gran magnitud. Su trabajo es esencial, no solamente porque su participación reduce los tiempos de respuesta y las interacciones del ciudadano con las autoridades municipales, sino que su trabajo también abarca el apego normativo de las obras, la durabilidad de éstas y por supuesto, la seguridad; por lo anterior, su supervisión y autorización debe estar regulada en los más altos estándares administrativos y jurídicos para que su quehacer profesional sea lo más impecable posible, de manera que esto repercuta positivamente en la seguridad de la ciudadanía.

## **5. PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE PROGRESO, YUCATÁN, CON EL IMPULSO DE LA VENTANILLA DE CONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA.**

Toda vez que se realizó el Diagnóstico al proceso de emisión de la Licencia de Construcción en Progreso, los productos finales que se entregaron físicamente a las autoridades del municipio fueron los documentos digitales: Análisis y acciones de simplificación de la Licencia de Construcción del municipio de Progreso, Yucatán; y el Memorando de reformas al reglamento de construcción del municipio de Progreso, Yucatán.<sup>20</sup>

Con ellos, las autoridades municipales, encabezadas por el alcalde de la administración en turno, tenían dos herramientas muy útiles (emitidas por el gobierno federal e instituciones académicas de renombre como el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE) para llevar a cabo la implementación de un programa de mejora regulatoria que tiene como objetivo primordial, la simplificación de los procedimientos administrativos de aquellos trámites necesarios para consolidar proyectos que permitan generar condiciones favorables para los inversionistas y que usualmente se encuentran con un proceso poco eficiente y perezoso, específicamente en el ámbito de la construcción. Esto último posiciona al municipio como un lugar poco atractivo para la construcción de nuevos centros económicos y eso evidentemente frena el desarrollo socio económico del lugar, además de fomentar la discrecionalidad en la gestión de trámites.

Progreso, siendo un municipio definido como Zona Económica Especial<sup>21</sup>, tiene las características adecuadas para que la inversión de capital privado pueda encontrar trámites con procesos claros, transparentes y apegados a la normatividad, garantizando certeza legal y administrativa a los empresarios para edificar

---

<sup>20</sup> Consulta de documentos digitales disponibles en los siguientes links: Análisis y acciones de simplificación de la Licencia de Construcción del municipio de Progreso, Yucatán. <https://conamer.gob.mx/JusticiaCotidiana/anexos/253.pdf> Memorando de reformas al reglamento de construcción del municipio de Progreso, Yucatán. <https://conamer.gob.mx/JusticiaCotidiana/anexos/254.pdf> Consultados en septiembre del 2019.

<sup>21</sup> El municipio recibió la Declaratoria de Zona Económica Especial (ZEE) en diciembre del 2017, con lo cual se esperaba explotar de manera económica, fiscal, turística y de desarrollo social, las características del municipio.

instalaciones comerciales. Esto desemboca en beneficios tanto para la administración pública municipal, al estar creando legitimidad y valor público; como para la ciudadanía, a quien se le está dando respuesta por medio de la atención a las demandas ciudadanas que mantienen una queja constante por la carga administrativa que como gobierno les imponemos para el ejercicio de sus derechos económicos o simplemente para la materialización de sus proyectos.

Seguido a lo anterior, se hace el comparativo de cuáles son las condiciones al que un ciudadano común con fines de iniciar un negocio comercial se enfrenta actualmente en Progreso y cuál es el contexto que propone la CONAMER con el modelo administrativo que podría generarse con la instrumentación de la VECS.

Aunque al realizar el diagnóstico al municipio, este ya presentaba avances en la digitalización de diversos trámites, la simplificación de los trámites inherentes al proceso de emisión de dicha licencia era el elemento clave para presentarse como un lugar propicio para la inversión de capital privado.

Actualmente, la Licencia de Construcción sigue siendo un trámite engorroso y que requiere mucha presencia del solicitante con las dependencias que emiten los trámites involucrados en el proceso. Existen revisiones excesivas a la documentación que imposibilitan la eficacia de los trámites, además de que los lapsos en que dictaminan los proyectos constructivos suelen ser tardados, por cuestiones de cargas de trabajo excesivas para el personal al interior de la dependencia.

A pesar de lo anterior, la propuesta realizada por la CONAMER como parte de la política de Mejora Regulatoria fue la implementación de la VECS. A través de esta, se esperaba que existiera una generación de procedimientos simples y abiertos al usuario, dando lugar a condiciones ideales para el desarrollo económico de la localidad. Por ello, resultaba muy importante realizar cambios significativos a aquellas estructuras administrativas y procedimientos que hacían deficiente la emisión de trámites en la administración municipal, pero también, atender las carencias materiales que padecen las mismas, a fin de lograr un óptimo desempeño de las labores que ahí se realizan.



Dicho lo anterior, se propuso también dotar de un marco jurídico completo que otorgue sustento legal a los trámites y certidumbre jurídica a los ciudadanos y emisores de trámites y autorizaciones. La CONAMER propuso diversas reformas a la normatividad vigente para cubrir los vacíos normativos que existen en los ordenamientos con los que opera la administración municipal, todo con un enfoque que pueda garantizar mejores procesos en la emisión de trámites, tratando de crear mecanismos que puedan perdurar, incluso con los cambios de administración futuros.

De acuerdo con el diagnóstico elaborado y que se presenta de manera resumida en este documento, el solicitante debía interactuar con **3 dependencias** y tramitar en ellas **5 trámites** para comenzar una edificación y una vez concluido el proceso constructivo obtener una terminación de obra. Por otro lado, hasta la obtención del último trámite, el solicitante tenía que reunir alrededor de **25 requisitos** y esperar **25 días** a que las dependencias resolvieran sus solicitudes de trámite, de los cuales 20 días corresponden a la obtención de una Licencia de Construcción.

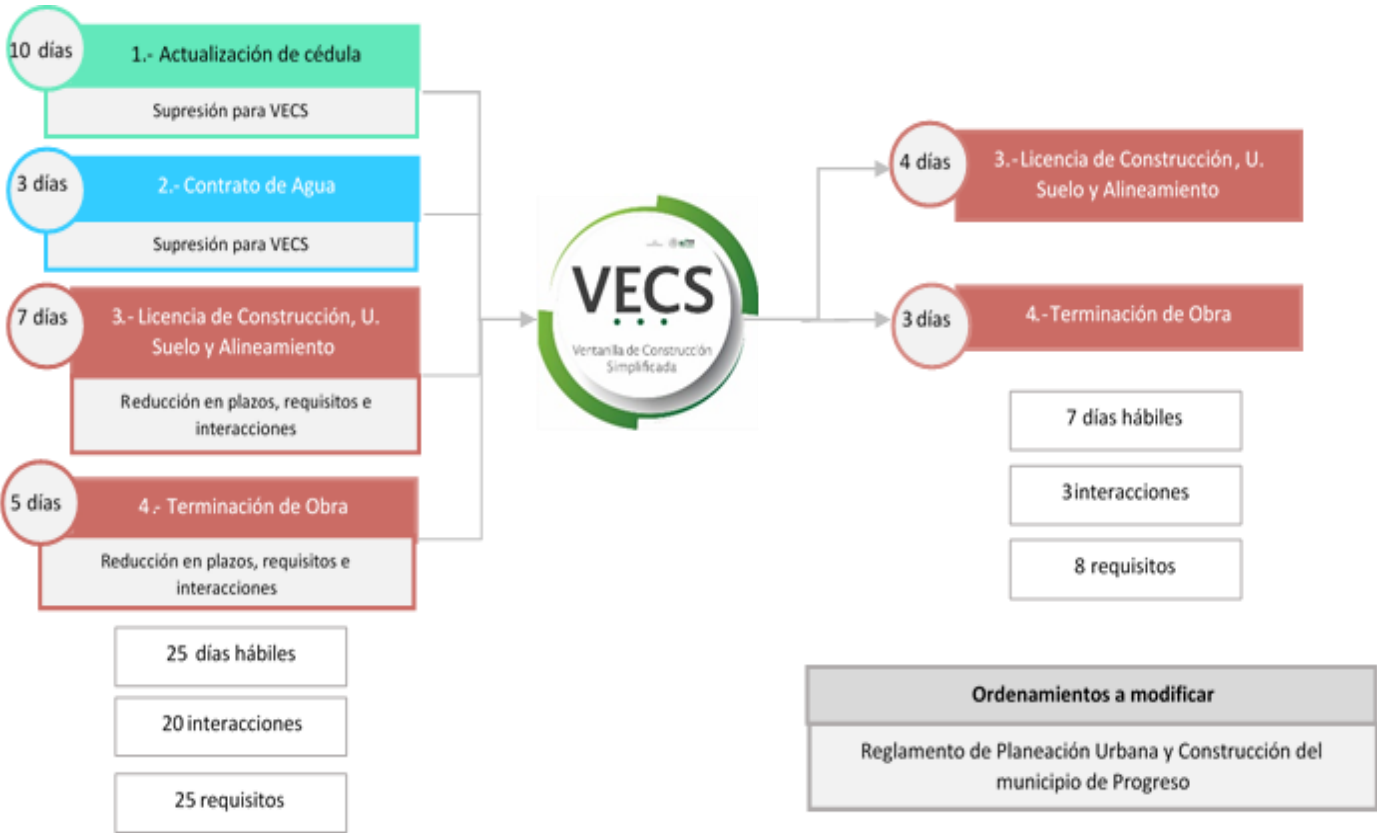
Con lo anterior y en comparación con otros municipios similares en el país, el plazo de respuesta, los requisitos y el número de interacciones para la obtención de una Licencia de Construcción en Progreso, era complicado.

Con la revisión a diversos ordenamientos, del ámbito estatal y municipal principalmente, se identificó que los trámites se encontraban sustentados solamente en un **48.14%** respecto a los 9 elementos que la ley debe considerar, según el modelo de la CONAMER. Debido a esto, se recomendó que el Municipio realizara algunas adecuaciones al **Reglamento de Planeación Urbana y Construcción del municipio de Progreso**, como parte del esquema de generación de normas transparentes y cerrar la brecha hacia la discrecionalidad. Las adecuaciones estaban principalmente dirigidas a cubrir vacíos normativos y ambigüedades sobre lo que establece la norma y lo que se hace en cada caso.

De llevarse a cabo las sugerencias propuestas en el diagnóstico realizado se pronosticaba que las **interacciones** del ciudadano se reducirían en un **75%** al pasar de **20 a 5**, los **plazos** disminuirían en un **68%** al pasar de **25 a 8 días**, y los **requisitos** se reducirían en **48%** al pasar de **25 a 13**; en consecuencia se generaría

un impacto favorable en los niveles de percepción del ciudadano respecto a la gestión gubernamental, el compromiso del municipio de Progreso con la transparencia y el ideal de un gobierno que da resultados puntuales para impactar de manera positiva la cotidianidad de sus gobernados.

**Gráfico 7. Esquema de simplificación con la implementación de la Ventanilla de Construcción Simplificada**



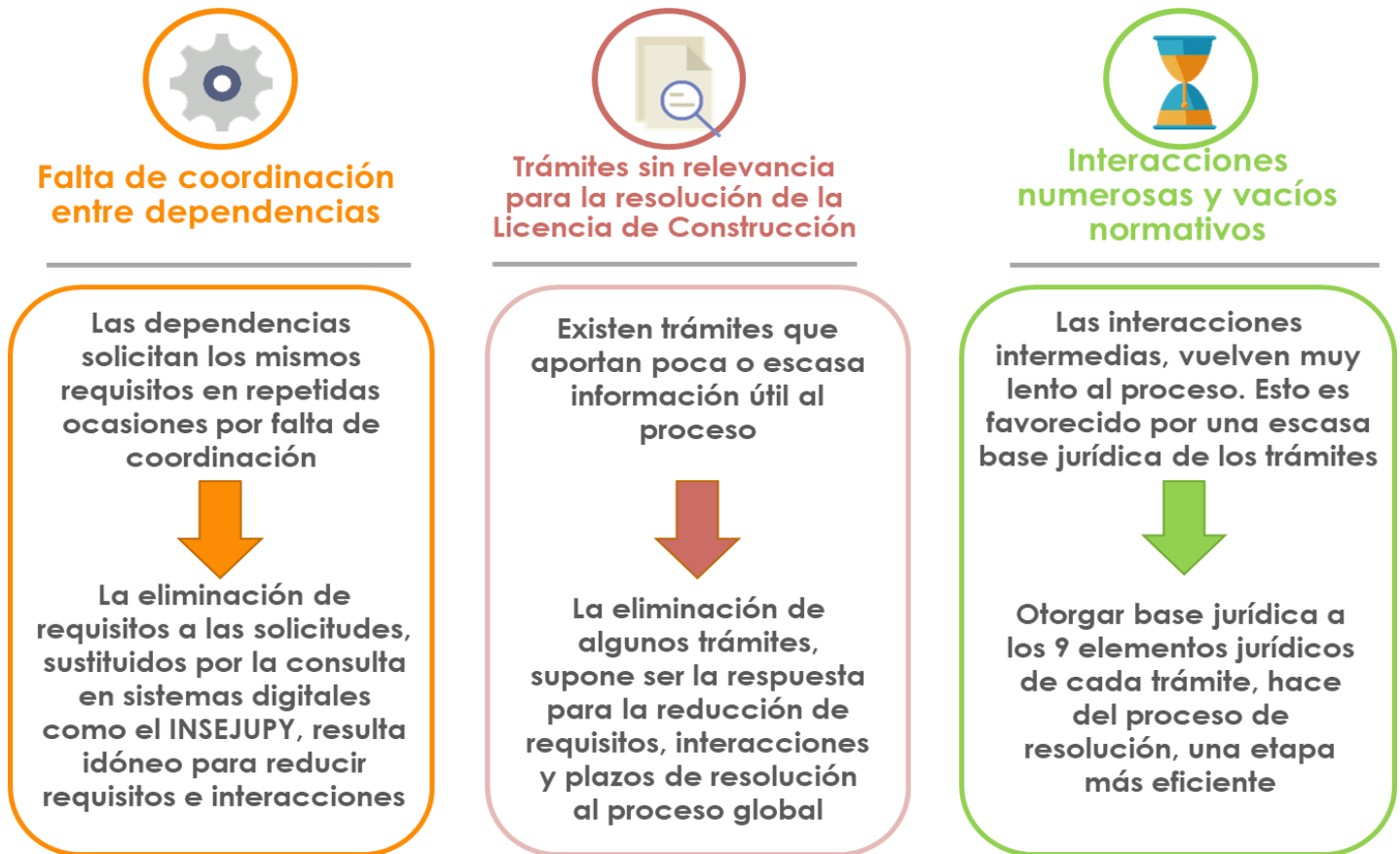
Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana

Todo lo anterior, está enfocado con el propósito de incidir en el posicionamiento del municipio de Progreso, no solo en materia de Mejora Regulatoria, sino como un referente nacional para la expedición de las Licencias de Construcción que, gracias a las facilidades que ofrece la simplificación de procesos, garantice la calidad de las construcciones y al mismo tiempo atraiga la inversión al Municipio, mediante el buen posicionamiento en los diversos indicadores de competitividad, impactando directamente al empleo y al bienestar social de los Progresenses.

El siguiente gráfico muestra de manera ilustrativa un antes y un después en la gestión de los trámites involucrados para la emisión de una Licencia de

Construcción en Progreso, tomando como base una proyección de los posibles logros a obtener si la implementación de la Ventanilla de Construcción Simplificada sigue una correcta instrumentación en el municipio.

**Gráfico 8. Principales debilidades detectadas y acciones para contrarrestarlas**



Fuente: Elaboración propia

En el esquema anterior, se representa de manera precisa y clara las tres principales problemáticas detectadas en el municipio para la emisión de las licencias de construcción, las cuales al ser atacadas o solventadas, mejorarían notablemente la manera en que se expiden dichos permisos.

Para las circunstancias que se presentan en el primer recuadro, se hace la propuesta de utilizar los mecanismos electrónicos y sistemas de información ya existentes en la entidad federativa para eliminar la solicitud de requisitos innecesarios, agilizar el proceso y contribuir a la disminución de costos para el ciudadano. En el segundo recuadro, se puntualiza la importancia de la eliminación de aquellos trámites que no están abonando insumos necesarios al proceso de emisión de una Licencia de Construcción, los cuales usualmente son solicitados para atender otras necesidades municipales u obligar a regularizar al ciudadano otras situaciones administrativas pero que deben quedar fuera del

proceso para obtener una licencia de este tipo. Finalmente, en el recuadro tres, se aborda de un modo muy amplio los beneficios y mejoras que se tienen al contar con marco jurídico más robusto donde se delimite correctamente el proceso a seguir para la obtención de un permiso como el que aquí se trata y así lograr que se reduzcan las interacciones de los ciudadanos con la administración municipal, favoreciendo también el combate contra los actos discrecionales y la corrupción.

## **CONCLUSIONES Y PERCEPCIONES PROFESIONALES DEL AUTOR**

El siguiente apartado muestra la experiencia profesional ejercida durante mi estancia como Jefe de Departamento en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Primeramente, considero que gran parte de las aspiraciones que tenemos los estudiantes que ingresamos a la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, están dirigidas hacia el deseo de generar “un cambio” que resulte benéfico para la sociedad en la que vivimos. Después de todo, es parte del perfil requerido para la licenciatura, la vocación del servicio público desde las filas de la administración pública o desde una esfera política.

Eventualmente, al ir progresando en la carrera y sobre todo al egresar, nos encontramos con la realidad de que no es tan sencillo aplicar el modelo de cambio que habíamos planeado para nuestra sociedad; si bien puede ser por razones políticas, sociales, económicas, democráticas, electorales o de cualquier otra índole, esta realidad genera una cierta desilusión al tener que cambiar nuestros cometidos como politólogos y administradores públicos generadores de cambio.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando sí hallamos la manera de beneficiar directamente a la población y lo hacemos usando nuestras habilidades y formación académica? Eso es lo que a mí me sucedió durante el ejercicio de mis funciones en la CONAMER.

El primero de los municipios con los que trabajé fue Aguascalientes. Sin conocer mucho acerca de la política de Mejora Regulatoria, fui adentrándome en los fines que ésta persigue, sus principios y los responsables de ejecutarla, de modo que al finalizar el diagnóstico que se realizó en dicho municipio y se presentaron los documentos que daban pie hacia la formalización jurídica y administrativa del programa de la Ventanilla de Construcción Simplificada, las autoridades municipales se mostraron sumamente interesadas en unir esfuerzos con la CONAMER para poder llevar a cabo la implementación de la VECS. Esto significó para mí un logro profesional muy importante porque finalmente, al ser yo el responsable de la propuesta realizada al municipio, mi labor estaba arrojando como producto una mejor alternativa para que cierto sector de la población (en este caso,

los micro, pequeños y medianos empresarios) encontraran trámites más sencillos de resolver para que sus proyectos constructivos (muchos de los cuales significaban la vía para poder tener sustento) se pudieran llevar a cabo en menos tiempo, con procesos optimizados y combatiendo las prácticas discrecionales que tanto dañan a nuestra sociedad.

Esto mismo sucedió en Progreso y en Nuevo Laredo, municipios con los que también estuve dirigiendo el desarrollo del programa VECS de principio a fin. En ese sentido, se comenzará por explicar cuál fue la experiencia profesional en donde pude aplicar mi conocimiento, centrándome específicamente en el caso del municipio de Progreso en Yucatán.

La Mejora Regulatoria pudiera parecer simplemente una doctrina o corriente consejera de cómo hay que hacer las cosas. Posiblemente esto fue así en el pasado, cuando en la década de los ochentas apenas iba dando sus primeros aportes, pero actualmente con la aprobación de la Ley General de Mejora Regulatoria en mayo del 2018, esto se convirtió en algo más que una “política pública consejera”. Estamos hablando de que ahora los tres órdenes de gobierno están obligados a trabajar en favor de la optimización de procesos, a la simplificación de trámites y servicios, a transparentar cada parte del procedimiento de la resolución de trámites, a la delegación de responsabilidades como lo sugieren los nuevos paradigmas administrativos que se enfocan en una administración pública menos piramidal y más horizontal, y de igual manera, quedan sujetos los tres órdenes de gobierno a la adopción y ejecución de programas que favorezcan la instrumentación de esta política y que evidentemente todo esto se traduzca en que los beneficios de cada regulación en el gobierno, sean superiores a los costos. Después de todo, también le corresponde a la Administración Pública atender, procurar y promover todos los esquemas y modelos administrativos que se orienten a hacer de la vida de los ciudadanos, algo más simple en relación con sus asuntos gubernamentales.

No olvidemos que desde las primeras referencias y trabajos donde se considera a la Administración Pública, se le atribuyen los objetivos de lograr una mejora o una corrección a la sociedad. Si nos basamos nuevamente en los esfuerzos de Bonnin

por asentar las bases de la ciencia de la Administración Pública, me parece importantísimo retomar que es una *potencia*, lo cual le da dotes de ser “una fuerza mayor”, y que existe porque tiene la finalidad de *corregir, mejorar o dar una dirección* a la vida en sociedad.

Los Consejos Estatales de Mejora Regulatoria, las Cámaras de Comercio de las distintas entidades en la República, las Secretarías de Desarrollo Económico Estatales y Municipales, entre otros, son algunos de los organismos que están constantemente interesados en favorecer las condiciones gubernamentales y/o administrativas que permitan la inversión en proyectos constructivos con una base jurídica transparente, sólida y sin demasiados complejos, para que esto permita la creación de empleos, la detonación de atractivos turísticos o simplemente el desarrollo social y económico de cada región; ya que es dicha complejidad la que orilla a los inversionistas a mover los capitales hacia otras regiones donde la ejecución de sus proyectos constructivos es más sencilla de llevar a cabo.

Progreso, Yucatán, como se comentó al inicio del documento, posee condiciones económicas y sociales que no son las más prósperas, siendo esta característica el estímulo para estar considerado dentro del hasta entonces existente proyecto federal de Zonas Económicas Especiales (ZEE), en el cual a este municipio se le vio como un ejemplo ideal para demostrar que los esfuerzos del gobierno por reducir la carga regulatoria, inevitablemente generaría un impacto positivo en el desarrollo económico de la localidad. La labor en dicho territorio no fue del todo complicada de llevar a cabo porque al ser un municipio con grandes carencias de diversa índole, la agenda de gobierno sí consideraba a cualquier programa que beneficiara al crecimiento económico o a la inversión de capital, como una prioridad para liberarse del rezago y lograr el desarrollo esperado.

Cuando los resultados fueron presentados con las autoridades municipales y se mostró el modelo administrativo que se proponía para emitir las licencias de construcción, la reacción de las áreas responsables de emitir estos permisos fue de incredulidad y desánimo. Sus argumentos fueron insistentes en que el modelo no podía funcionar en un municipio como Progreso, que era novedoso, pero poco viable, que no entendían como la simplicidad generada por la VECS podía ser

asequible y que simplemente en alguna parte fallaría, a pesar de no encontrar dichas fallas en ese momento.

Posteriormente, al continuar con la explicación de cómo lograr que se cumpliera lo propuesto, la esperanza fue creciendo, aunque existía un miedo latente por parte del personal porque simplemente creían que los ciudadanos no entenderían cómo hacerlo, otros más exponían que no podían delegar funciones básicas en otra persona dentro del área que resolvía trámites o simplemente les parecía impensable confiar en la ciudadanía a la hora de la entrega de sus documentos de identificación.

A pesar de esto, los esfuerzos se hicieron, se inició una labor por instrumentar el modelo de la VECS y hacer el intento por remover todos los lastres administrativos que tanto daño hacen a la sociedad y el desarrollo de las comunidades, generando de esta manera un precedente bien establecido para cumplir con los objetivos del desarrollo municipal.

Con una perspectiva clara y objetiva, puedo corroborar que a través de la labor que realiza la CONAMER, las regulaciones están siempre siendo evaluadas para tener un beneficio mayor al costo que estas podrían tener, asegurando así un marco jurídico y administrativo que realmente esté aglomerando las demandas sociales y respondiendo a estas, con regulaciones que favorecen a los intereses de la sociedad mexicana.



## ANEXOS

### 1.- Evidencia fotográfica

#### Aguascalientes, Aguascalientes.



Revisión al funcionamiento de la ventanilla del programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas SARE.



Validación de documentos finales con autoridades estatales y municipales de Mejora Regulatoria.

## Nuevo Laredo, Tamaulipas.



Presentación del programa VECS con el alcalde de Nuevo Laredo, Enrique Rivas, autoridades municipales en Mejora Regulatoria y medios de comunicación locales.



Reunión de trabajo con el Colegio de Arquitectos de Nuevo Laredo.

**Tlaxcala, Tlaxcala.**



Mesa de trabajo para la implementación de la VECS con la alcaldesa Anabell Ávalos y autoridades municipales en Mejora Regulatoria.

**Mérida, Yucatán.**





Participación en Sesión Ordinaria del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria de Yucatán.

### Progreso, Yucatán.



Presentación del programa VECS con el ex alcalde de Progreso, José Isabel Cortés Góngora y autoridades estatales y municipales en Mejora Regulatoria.



Presentación de los documentos finales con las autoridades municipales encargadas de emitir la Licencia de Construcción.

### **Ciudad de México.**



Cierre oficial del proyecto de Justicia Cotidiana en las instalaciones del CIDE. Mario Emilio Gutiérrez Caballero, Ex Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria y Juan Pablo Castañón, Ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial, fueron los ponentes principales del evento.

## **2.- Progreso, Yucatán. Un ligero avistamiento del municipio.**

Para que pueda existir una mayor coherencia de las actividades realizadas y entender mejor el alcance de las mismas en materia de Mejora Regulatoria realizadas en Progreso, es importante tener una perspectiva más definida en torno a las características del municipio y las generalidades que lo enmarcan.

No hay que perder de vista que México es una República Federal constituida por 32 entidades federativas, las cuales a su vez están divididas en municipios, de los cuales el número varía en cada entidad.

El estado de Yucatán es una de las entidades federativas que mayor importancia tiene en el sureste del país por su notable influencia turística, económica, cultural, de recursos naturales y de niveles de seguridad; está dividido en 106 municipios, uno de los cuales es Progreso, del cual, tenemos a continuación algunos de los rasgos más resaltables para conocerlo:

- Progreso es un municipio ubicado en la zona costera del estado de Yucatán. Se localiza en el Golfo de México al noroeste del estado, a 36 km al norte de Mérida, la capital del estado.
- Es el principal puerto del estado de Yucatán, México.
- Colinda al norte con el Golfo de México y el municipio de Ixil; al este con los municipios de Ixil, Chicxulub Pueblo y Mérida; al sur con los municipios de Mérida y Ucu y al oeste con los municipios de Sisal y Hunucmá.<sup>22</sup>
- El censo de población hasta el 2015, muestra 59,122 habitantes en el municipio.
- La superficie del municipio es de 773,859 km<sup>2</sup>, siendo un municipio de tipo Urbano

---

<sup>22</sup> Información disponible en:

Cédulas de información municipal de la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar). <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=31&mun=059>

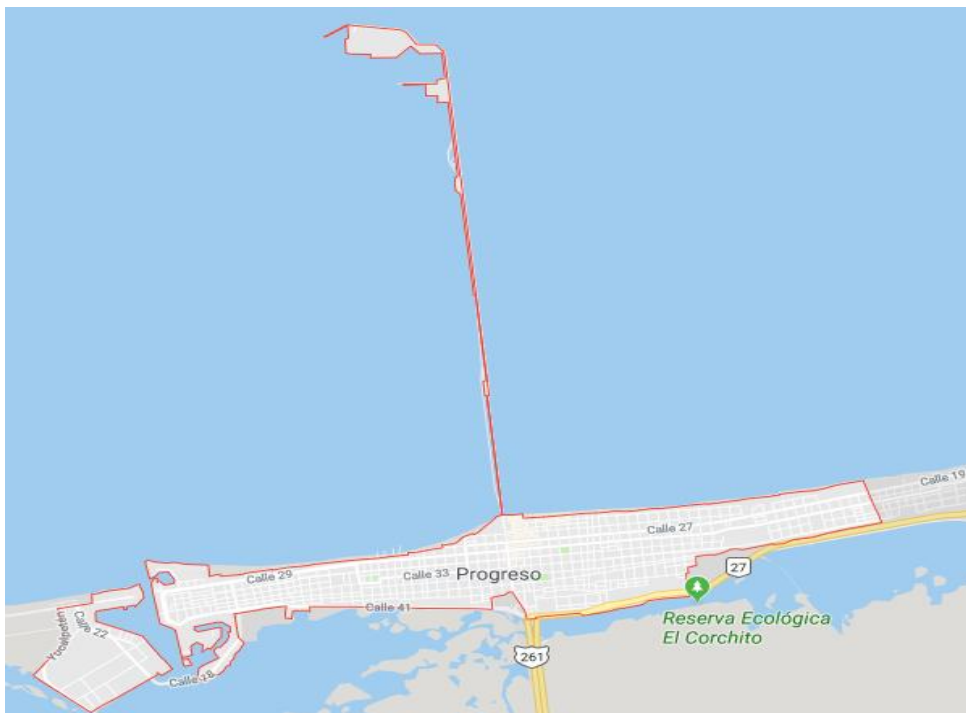
Página Oficial del Gobierno Estatal de Yucatán: <http://www.yucatan.gob.mx/?p=progreso>

- En el territorio municipal no existen corrientes superficiales de agua. Sin embargo, hay corrientes subterráneas que forman depósitos comúnmente conocidos como **Cenotes**.
- El clima es seco, semicálido en los extremos norte, oeste y noroeste. Su temperatura media anual es de 26.3° C.
- Los orígenes del puerto se remontan a inicios del siglo XX, ya que el creciente comercio marítimo de la época exigía mejor equipo para las operaciones del puerto y fue así como las empresas portuarias adquirieron numerosos barcos para el alijo de los buques mercantes. Por esos días fue autorizado el muelle Porfirio Díaz que después llevó el nombre de Benito Juárez, para recibir buques de altura.
- Posteriormente, con el canal de navegación y el muelle de cruceros construidos, además de contar con una capacidad de atender a dos mega cruceros de la cuarta generación simultáneamente y una posición para recibir a transbordadores turísticos, el Puerto de Altura de Progreso es actualmente, un punto de enlace turístico importante para el estado de Yucatán y una frontera abierta al intercambio comercial con el golfo de México y el Mar Caribe.
- Progreso es base de una importante industria pesquera y se ha consolidado ya, como un centro estratégico para la logística de exportadores e importadores de la península de Yucatán.
- Numerosos contenedores cargados de mercancías salen de Progreso hacia el mundo y llegan del exterior para ser distribuidos a la península de Yucatán y otros lugares cercanos. Esto refleja la importancia de este lugar en temas de comercio internacional.
- Debido a lo anterior, Progreso estuvo dentro de las 10 zonas económicas especiales, establecidas durante el gobierno federal anterior.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Como se describió con anterioridad, el proyecto de Zonas Económicas Especiales fue uno de los trabajos impulsados en materia de desarrollo económico y social durante el

- Es también Progreso, un puerto turístico en pleno crecimiento. Operan actualmente cruceros grandes, que por lo general se detienen en una escala durante 24-36 horas. Los pasajeros desembarcan en el Puerto de Altura y son llevados a visitar el puerto de Progreso, Mérida, Izamal o los sitios arqueológicos mayas de Chichén Itzá, Uxmal y Dzibilchaltún.
- Durante los meses de julio y agosto las playas son muy concurridas por los miles de turistas, sobre todo locales. Estos meses son los preferidos por las familias yucatecas para veranear en las playas, siendo el puerto de Progreso uno de los sitios predilectos.



---

sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto, sin embargo, la administración actual de Andrés Manuel López Obrador, desde un inicio consideró que el proyecto era un desvío de recursos descaradamente corrupto e interrumpió su continuidad y los avances alcanzados hasta ese momento. El argumento principal que se utilizó para cancelar el proyecto, fue que éste no cumplió con los beneficios prometidos ni con la función para la cual había sido creado originalmente.



## Fuentes de información bibliográfica

Análisis y acciones de simplificación de la Licencia de Construcción del municipio de Progreso, Yucatán.  
<https://conamer.gob.mx/JusticiaCotidiana/anexos/253.pdf>

Bonnin, Jean Charles Baptiste, *Principios de la Administración*, Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga, noviembre 1982, pp. 81-102. Consultado en mayo del 2019. Disponible en:  
<http://www.cjbonnin.org/OBRA%20ESCRITA/CompedioRAP154.pdf>

Cédulas de información municipal de la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar).  
<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=31&mun=059>

Censos Económicos 2014, sector de la construcción; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Disponible en:  
<http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del estado de Yucatán (CPEY)

Diario Oficial de la Federación. Publicado el 27 de abril de 2018. Disponible en su versión electrónica en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n194.pdf>

El ABC de la Mejora Regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Consultado en mayo del 2019. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>

Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, edición electrónica 2007, pp. 10. Consultado en mayo del 2019. Disponible en: <http://200.23.188.74/sites/csa/principio/inicio.html#contenido>

Ley de Catastro del estado de Yucatán

Ley de Gobierno de los municipios del estado de Yucatán

Ley de Ingresos municipal de Progreso de Castro

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), 2018.

Ley que crea el organismo público descentralizado denominado "Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Progreso"

Memorando de reformas al reglamento de construcción del municipio de Progreso, Yucatán. <https://conamer.gob.mx/JusticiaCotidiana/anexos/254.pdf>

Página Oficial del Gobierno Estatal de Yucatán: <http://www.yucatan.gob.mx/?p=progreso>

Porter, Michael. El diamante de la competitividad, Capítulo 6. Consultado en agosto del 2020. Disponible en: <https://www.uic.org.ar/IntranetCompetitividad/1%C2%BA%20jornada/2.%20lectura%20complementaria/1.%20ser%20competitivo%20-%20michael%20e.%20porter%20cap.%206.pdf>

Querbach, T. and C. Arndt (2017), "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris. Consultado en junio del 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

Reglamento de Planeación Urbana y Construcción del municipio de Progreso  
Reglamento interno del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del  
municipio de Progreso, Yucatán

Tamayo, Rafael y De Haro, Antonio. El proceso de mejora regulatoria en el  
municipio urbano mexicano: una primera aproximación.  
Artículo publicado en 2003. Disponible en:  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_No.II\\_2  
dosem/Rafael\\_Tamayo.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2_dosem/Rafael_Tamayo.pdf)

Wilson, Woodrow, *El estudio de la Administración*, trad. Francisco Sampere, Political  
Science Quarterly, Vol. II – No. 2, junio 1887.