

ANEXO 3

FORMATO ESTÁNDAR PARA PRESENTAR INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS¹

- **Institución:**
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)
- **Título:**
Programa Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS)
- **Descripción de la buena práctica:**
El Programa de Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS) está dirigido a la simplificación de los trámites involucrados, para iniciar y concluir una edificación de bajo impacto y bajo riesgo, destinada a actividades comerciales, con una extensión de hasta 1,500 metros cuadrados, en un predio baldío, tomando en cuenta también aquellos trámites correspondientes para la finalización de la obra. Esto tiene como objetivo beneficiar mediante la simplificación de procesos, a aquellos solicitantes que tengan la intención de edificar inmuebles que no impliquen un fuerte riesgo o impacto social, urbano, vehicular, ecológico, o de cualquier otra naturaleza.

Así, la implementación del programa VECS se enfoca en tener un espacio y expediente único donde se pueden gestionar trámites simplificados para la obtención de un permiso de construcción que sean sencillos y apegados al marco normativo desde que se inicie el proceso, hasta que la edificación sea habitable.

Se considera una buena práctica debido a que da certeza jurídica a los obligados al trámite y a los servidores públicos que intervienen, simplifica el proceso y establece un solo conducto para recepción, gestión y resolución del trámite, lo que resulta en que sus beneficios son superiores a sus costos y en reducir los

¹ Documento elaborado sobre la base de la “Metodología para la presentación de buenas prácticas relativas a la prevención y el combate a la corrupción y para su compilación, difusión y promoción de su utilización”, empleado por los Estados en el marco MESICIC (Trigésima Reunión del Comité de Expertos, 12 al 15 de marzo de 2018, Washington, DC).

incentivos a la corrupción, impacta en el origen de los problemas detectados con la participación de todos los actores y se puede reproducir en otros municipios.

Es sustentable debido a que cuenta con una metodología descrita documentalmente, la cual se construye con base al análisis de procesos administrativos y del marco regulatorio, no de objetivos y designios políticos, cuenta con un marco cuantitativo que demuestra su eficacia en la disminución de tiempo, trámites, requisitos e interacciones del interesado.

La metodología descrita, y por lo tanto el Programa VECS, es transferible debido a que no responde a un marco regulatorio o estructuras administrativas específicas, fue diseñado para conocer la diversidad en que se puede otorgar una autorización para iniciar una construcción y ofrecerle alternativas de mejora.

- **Razones e importancia:**

El programa VECS tiene como finalidad implementar herramientas para que los emprendedores tengan circunstancias más sencillas al iniciar el proceso constructivo de sus instalaciones comerciales y que sean con estricto apego legal. Esto significaría un gran aporte para la ciudadanía, ya que el beneficio es amplio al reducir mucho de lo complicado que existe en la obtención de un permiso para construir las instalaciones de un micro, pequeño o mediano negocio; como es enfrentar disposiciones regulatorias diferentes de un municipio a otro y de un estado a otro, el tener que esperar en el caso extremo hasta 225 días hábiles, realizar 44 visitas a dependencias gubernamentales (interacciones), el tener que recopilar hasta 81 requisitos y realizar 14 trámites.

Hablar acerca de 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 eficiente acotarlos en una sola modalidad, es necesario categorizar estos permisos de acuerdo a las características que cada municipio considere apropiadas, pero teniendo siempre los denominadores de diferenciarlos por el tipo de impacto y riesgo que generen, así como el uso que se pretenda dar a la construcción en cuestión.

Para entender la relevancia de este análisis, hay que comprender el tema de la construcción, para lo cual no es necesario ser un experto, 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 y es un detonante de la economía nacional que también favorece la generación de empleos, se estima que por cada 10 empleos temporales vinculados a un proyecto de construcción, se crean 8 empleos permanentes en la economía local.²

A pesar de 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. Estos van desde trámites y requisitos innecesarios (en promedio 3 para el caso de trámites y 25 para el caso de los requisitos), o que son solicitados en más de una ocasión por diferentes dependencias, plazos de resolución largos (en promedio 66 días hábiles para obtener la resolución) y dificultades diversas,

² PriceWaterhouseCoopers. 2005 "Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues."

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 a la población. Con todo esto, 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 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) encuentren formas viables de poder llevar a cabo la construcción de sus instalaciones comerciales.

- **Enfoque:**

El Programa VECS está dirigido a la simplificación de los trámites involucrados, para iniciar y concluir una edificación de bajo impacto y bajo riesgo, destinada a actividades comerciales, con una extensión de hasta 1,500 metros cuadrados, en un predio baldío, tomando en cuenta también aquellos trámites correspondientes para la finalización de la obra. Esto tiene como objetivo beneficiar mediante la simplificación de procesos, a aquellos solicitantes que tengan la intención de edificar inmuebles que no impliquen un fuerte riesgo o impacto social, urbano, vehicular, ecológico, o de cualquier otra naturaleza. Esto es, la metodología se basa en la diferenciación de riesgo e impacto, ya que no todas las edificaciones significan el mismo riesgo o impacto, no es necesario exigir a todas los mismos trámites y requisitos como son estudios especiales; por lo que se buscan parámetros que de acuerdo a la regulación existente, no se esté sujeto a estudios o trámites específicos para alto riesgo o impacto (que para el caso de México, conlleva a no estar sujeto a la

regulación estatal o federal, es quedar en la esfera municipal), en caso de no estar en la regulación dichos parámetros, se recurre a las mejores prácticas detectadas para simplificar el proceso e incluirlo en el marco jurídico correspondiente. Como producto se obtiene una modalidad simplificada del trámite para la autorización de construcciones de bajo riesgo e impacto, la cual se gestiona un solo lugar y con un marco regulatorio mejorado.

Así, la implementación del programa VECS se enfoca tener un espacio donde se pueden gestionar trámites simplificados para la obtención de un permiso de construcción que sean sencillos y apegados al marco normativo desde que se inicie el proceso, hasta que la edificación sea habitable.

La manera en que se estructura la base del programa, es a partir de la recopilación de información respecto a la obtención de una Licencia o Permiso de Construcción de la manera más próxima a la que podría enfrentar cualquier ciudadano y luego la generación de propuestas de mejora para las áreas de oportunidad que sean detectadas.

Las etapas del proceso comienzan a desarrollarse desde la formalización de las intenciones de colaboración y programa de trabajo entre el municipio y la CONAMER, para luego continuar con las etapas que permitirán permear en las partes más profundas del proceso de obtención de la Licencia, a fin de obtener la información con el menor sesgo posible.

Es entonces que a través de un Usuario Simulado se captan los datos iniciales respecto a los trámites, proceso, requisitos y particularidades para comenzar con la gestión del trámite, con la intención de identificar que tan accesible, comprensible y completa es la información, con lo que se crea un indicador de transparencia de la información y recomendaciones al respecto. Esta información será posteriormente validada de manera presencial con las dependencias involucradas en el proceso de

emisión de la Licencia o Permiso de Construcción para saber que la primera compilación de datos es acertada y de igual manera, presencialmente es más viable detectar las áreas de mejora para el proceso de dicho trámite.

Cuando esto se encuentra realizado, la información es adecuada a manera de que sea comprensible; para lo cual se realizan diagramas de requisitos (para tener el mapa general de los insumos requeridos para poder obtener el permiso de edificación), de proceso interno (para explicar la manera en que se realizan todas las acciones dentro y fuera de las instalaciones municipales por parte de cada uno de los actores involucrados) y jurídicos (para conocer el porcentaje de fundamentación jurídica de cada trámite).

Finalmente, se genera una propuesta de Diagnóstico Preliminar al Municipio en cuestión para determinar si la información plasmada fue recopilada verazmente y contar con su conformidad respecto a la de las propuestas de simplificación generadas.

En caso de no existir controversia, el documento se presenta como el Diagnóstico Final al Municipio, junto con el Memorando de Reformas correspondiente para proponer las adecuaciones a la normatividad municipal necesarias para que el programa VECS tenga una base jurídica sólida y asequible.

Todo lo anterior es posible conocer, comprender e instrumentar, tomando como base un "Toolkit", elaborado por la CONAMER, que permita a las autoridades municipales tener una serie de pasos definidos y específicos que induzcan hacia la implementación de una estrategia de simplificación como la VECS.

- **Implementación:**

En la implementación del programa participaron 9 servidores públicos coordinados por la CONAMER, de los cuales 6 de ellos estuvieron dedicados a las actividades operativas del proyecto y 3

a las actividades directivas y gerenciales. Se contó con recursos financieros suficientes para cubrir las remuneraciones a lo largo de 2 años y viáticos para visitar 32 municipios, uno en cada estado.

- **Resultado:**

Como resultado de la implementación del programa, se sugirió la implementación de la VECS que propone la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) en los 32 municipios analizados por el programa, para de esta manera transformar la solicitud de la Licencia o Permiso de Construcción en un proceso vinculado entre las dependencias que genere los insumos necesarios para resolver respecto a la licencia o permiso. De esta manera, se propone hacer más eficiente la información entregada ante la ventanilla gubernamental, evitando al ciudadano la doble entrega de requisitos, el llenado repetitivo de múltiples formatos, el traslado entre dependencias que debe realizar y reducir los tiempos de espera, debido a las firmas que autorizan los trámites gestionados. Mediante la implementación de la VECS, se crea un Expediente y Formato Único en los que se plasman los requisitos necesarios para que la autoridad resuelva respecto a todos los trámites involucrados en el proceso. Aunado a la implementación, también se deberá estructurar un manual de procedimiento que describa las actividades que deben realizarse por los funcionarios responsables para la resolución del(los) trámite(s), un reglamento para el funcionamiento de la VECS que brinde soporte jurídico, así como certeza y continuidad, a las mejores prácticas detectadas en los Municipios.

Como resultado del programa VECS y de llevarse a cabo las 930 propuestas de mejora descritas en los 32 Análisis y acciones de simplificación de la Licencia de Construcción, se calcula que de los 32 municipios analizados, en promedio, el número total de trámites en números redondos se reducirá en un 47% al pasar de 7

a 3., los plazos de resolución disminuirán en un 75% al pasar de 66 a 10 días hábiles, los requisitos se aminorarán en 65% al pasar de 43 a 13 y las interacciones se contraerán en un 62% al pasar de 22 a 6. En consecuencia, necesariamente disminuirán los costos sociales que se destinan para cumplir con los trámites, se contribuirá a disminuir los incentivos a la corrupción, se verán impactados en forma favorable los niveles de percepción del ciudadano respecto a la gestión gubernamental y del compromiso a la transparencia de un gobierno que da resultados puntuales para impactar de manera cotidiana el día a día de sus gobernados.

Todo lo anterior, deberá incidir en el posicionamiento nacional, no solo en materia de mejora regulatoria, sino como un referente mundial para la emisión de trámites de licencias o permisos 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 mediante el posicionamiento en diversos indicadores de competitividad, reflejándose esto en el incremento del empleo y del bienestar social de los mexicanos.

- **Replicabilidad:**

La fuente de recursos de este programa se obtuvo mediante el presupuesto federal destinados a la CONAMER por medio del presupuesto del Ministerio de Economía de México,

A futuro es importante aprovechar y potenciar la información obtenida para lograr definir modalidades del trámite, que de acuerdo a su impacto y riesgo, se homologuen para todos los municipios respetando su autonomía.

Es necesario fortalecer la metodología del Programa VECS para que no le afecte la escasez de recursos humanos y financieros.

Los tres elementos clave a considerar para la réplica del Programa VECS en otros lugares son: 1. Partir de la diferenciación de riesgo e

impacto para genera modalidades del trámite, 2. Involucrar a todos los actores que participan en el proceso, tanto de la esfera gubernamental como del sector privado, 3. Toda acción de simplificación y mejora se debe traducir en alguno o en varios de los siguientes aspectos: a) Fortalecer la certeza jurídica de los participantes y del proceso, b) Disminuir el tiempo de resolución, c) Disminuir el número de trámites y evitar su duplicidad, d) Acotar al mínimo indispensable las interacciones del interesado con la autoridad e) Evitar las inspecciones y justificar plenamente las indispensables, f) Disminuir los requisitos y su duplicidad, y g) Contribuir a logra la ventanilla y el expediente únicos.

El principal elemento para lograr la replicabilidad del programa VECS en otro país, es que se cuenta con una metodología diseñada para diagnosticar y generar propuestas de simplificación y mejora ante cualquier estructura jurídica y administrativa, para en su caso excluir algunos ámbitos de gobierno de la modalidad de licencia simplificada, o definir con precisión que trámites son necesario y la secuencia que se debe seguir. . En el caso de México, este programa se emprendió en el ámbito municipal porque en el orden de gobierno municipal es el que cuenta con las atribuciones legales para normar la expedición de licencias de construcción.

- **Cooperación técnica:**

Este programa se ha replicado de manera exitosa a nivel internacional, destaca el ejemplo de Panamá, donde a través de un convenio de cooperación entre la CONAMER y la Secretaría de Competitividad y Logística de Panamá se implementó con asesoría de la CONAMER, el proyecto de “Optimización de los procesos de revisión de planos y permisos de construcción” el cual replicó la metodología VECS en los trámites de construcción de Panamá e incluyó las siguientes etapas de implementación: 1) revisión del marco normativo, 2) validación por parte de la

CONAMER de los procesos de trámites de licencias de construcción, 3) elaboración de un diagnóstico y modelo simplificado para la emisión de licencias de construcción, 4) presentación de diagnóstico y elaboración de modelo VECS aplicado a Panamá y 5) elaboración de la propuesta de memorando de reformas para simplificar los proceso de emisión de licencias de construcción.

El área encargada de implementar este programa en la CONAMER es la Coordinación de Estados y Municipios.

- **Seguimiento:**

La Coordinación de Estados y Municipios de la CONAMER es el área encargada de dar seguimiento a la implementación del programa VECS.

El monitoreo de este programa concluye con la elaboración de un memorando de reformas jurídicas necesarias para la correcta implementación del programa y un documento de diagnóstico que contiene los siguientes elementos: 1) fundamentación de la problemática que originó el diagnóstico, 2) explicación de la metodología utilizada, 3) explicación de los hallazgos del diagnóstico, 4) explicación de los indicadores utilizados para medir el grado de facilidad de apertura de licencias de construcción 5) conclusiones y recomendaciones de reforma para mejorar los procesos de expedición de licencias de construcción y los anexos con los diagramas Jurídico, de trámites, de requisitos y de procedimiento administrativo.

- **Lecciones aprendidas:**

La experiencia obtenida en CONAMER, mediante el análisis de los permisos de construcción en los estados por medio del programa VECS, ha permitido identificar la existencia de importantes áreas

de oportunidad en el procedimiento para otorgar la licencia de construcción, en donde se destaca:

- o Diferenciar el riesgo e impacto creando modalidades de licencia de construcción.
- o Coordinar las actividades inter e intragubernamentales.
- o Hacer eficiente la solicitud de requisitos y llenado de formatos (bajar el costo social).
- o En modalidades de bajo riesgo e impacto la mayoría de las inspecciones y estudios especiales no se justifican
- o Actualizar los Planes de Desarrollo Urbano
- o Fundamentar los procesos internos en Manuales de Operación

El desafío para lograr implementar el programa es identificar los intereses creados para encontrar una propuesta eficiente para anularlos y la resistencia al cambio por parte de los actores involucrados

- **Documentos:**

Diagnóstico Nacional de la Ventanilla de Construcción Simplificada

<https://www.gob.mx/conamer/documentos/diagnostico-nacional-de-la-ventanilla-de-construccion-simplificada>

Enlace directo al documento:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416240/Diagnostico_Nacional_de_la_Ventanilla_de_Construccion_Simplificada.pdf

f

Documento Toolkit ¿Cómo simplificar la Licencia de Construcción en tu municipio?

Enlace: <https://www.gob.mx/conamer/documentos/toolkit-como-simplificar-la-licencia-de-construccion-en-tu-municipio>

Enlace directo al documento "Guía para simplificar la licencia de construcción":

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416242/Gu_a_p_ara_simplificar_la_Licencia_de_Construcci_n.pdf