

Dictamen:	AIR Ex Ante 001/2021
Regulación:	Reforma al Capítulo 17 del COREMUN De la Gestión del Suelo y Construcciones
Sujeto Obligado:	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad
Autoridad de Mejora Regulatoria:	Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Puebla
Fecha:	06 de agosto de 2021

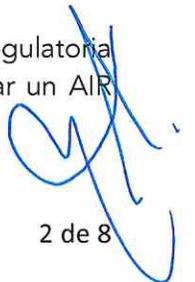
Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley General de Mejora Regulatoria; 105 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 78 fracción IV, 83, 168, 169 fracciones I, VII y VIII de la Ley Orgánica Municipal; 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78 de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla; 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 del Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla; y 12 fracciones I, II, V y XX, y 15 fracciones I, III, IV, VI, IX, X, y XVI del Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del Honorable Ayuntamiento de Puebla, se expide el presente dictamen en atención a los siguientes:

CONSIDERANDOS

- I. Que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 25 párrafo penúltimo establece que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.
- II. Que, el 18 de mayo de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Mejora Regulatoria, aprobada por el Congreso de la Unión, en la que se establecen los principios y las bases a las que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias en materia de mejora regulatoria. La ley entró en vigor el 19 de mayo de 2018.
- III. Que, la Ley General de Mejora Regulatoria, en vigor, prevé un sistema nacional de mejora regulatoria (SNMR), el cual tiene por objeto coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno; en sus respectivos ámbitos de competencia, a través de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, normas, principios, objetivos, planes, directrices, órganos, instancias, procedimientos y a la política nacional en materia de mejora regulatoria.
- IV. Que, las herramientas principales del SNMR son el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios; la Agenda Regulatoria; el Análisis de Impacto Regulatorio; los Programas de Mejora Regulatoria; y las Encuestas, Información Estadística y Evaluación en materia de Mejora Regulatoria.
- V. Que, respecto a la emisión de los lineamientos generales de las principales herramientas del SNMR (Agenda Regulatoria, Análisis de impacto Regulatorio, y Programa de Mejora Regulatoria) estos serán elaborados por la CONAMER y se someterán a la aprobación del Consejo Nacional

de Mejora Regulatoria (artículos 17, fracción I; 22 fracciones VI, XI, XII, XVI; Y 24, fracciones III y XIII de la Ley General de Mejora Regulatoria).

- VI. Que, en el Artículo 66 de la Ley General de Mejora Regulatoria establece que el Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las Regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica.
- VII. Que, por decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla el 20 de noviembre de 2020 se expidió la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla
- VIII. Que, el artículo 19 de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla establece que el Sistema Estatal tiene por objeto coordinar a las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, en su respectivo ámbito de su competencia, a fin de implementar una política de mejora regulatoria coherente y consistente, de acuerdo a las Estrategias Estatal y Nacional previstas en esta Ley y en la Ley General, respectivamente.
- IX. Que, en el Transitorio Quinto de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Puebla, se establece que a partir de la entrada en vigor los Ayuntamientos contarán con un plazo de un año para adecuar la normatividad correspondiente al contenido de dicha Ley.
- X. Que, en el artículo 66 de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla se establece que la finalidad del Análisis de Impacto Regulatorio es garantizar que las Regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los Sujetos Obligados.
- XI. Que, el 26 de enero de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla que tiene por objeto establecer las bases y lineamientos para la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Mejora Regulatoria Municipal.
- XII. Que, el municipio a través de la Contraloría Municipal vigila el cumplimiento de las distintas herramientas que emanan de la Ley General de Mejora Regulatoria, de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla, así como del Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla a fin de conformar, fomentar, coordinar, vincular y difundir la implementación de la política de mejora Regulatoria en el Municipio de Puebla.
- XIII. Que, el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las Regulaciones sean superiores a sus costos, lo anterior, a través de un estudio analítico que permite identificar los impactos potenciales de la normativa, que sirve de base para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstas sean más transparentes y racionales.
- XIV. Que, en los Lineamientos para elaborar, presentar y dictaminar el Análisis de Impacto Regulatorio Municipal se establece que el AIR es un requisito que se deberá cumplir antes de crear o reformar cualquier Regulación municipal que genere costos de cumplimiento para los particulares.
- XV. Las Regulaciones de competencia municipal que para su creación o reforma requieren de un Análisis de Impacto Regulatorio son: códigos, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, que tengan por objeto la aplicación de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento hacia los particulares, habitantes y vecinos del Municipio.
- XVI. Que, a fin de que las Dependencias y Entidades puedan determinar si su Propuesta Regulatoria genera costos de cumplimiento para los particulares y por lo tanto requieren elaborar un AIR deberán tomar en cuenta si la Propuesta Regulatoria contiene:
 - Creación de nuevas obligaciones para los particulares;



- Creación o modificación de trámites (excepto si la modificación simplifica y/o facilita el cumplimiento de los ya existentes);
 - Reducción o restricción de derechos o prestaciones para los particulares; y
 - Establecimiento de definiciones, clasificaciones o cualquier otro término de referencia que, en agregado con otra disposición vigente o una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares;
- XVII.** Que, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad mediante el OFICIO Núm. SDUyS-DAJ-DCN-082/2021 solicitó a la Unidad de Mejora Regulatoria de la Contraloría Municipal opinión respecto a los proyectos de reforma de los Capítulos 14, 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.
- XVIII.** Que, a través del OFICIO Núm. CM-UMR-108/2021 la Unidad de Mejora Regulatoria informó a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad que derivado de la lectura de los proyectos de reforma se identificaron costos de cumplimiento a particulares por la imposición de acciones regulatorias y la creación y modificación de trámites. A fin de cumplir con el marco legal vigente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad como encargado de aplicar la regulación deberá realizar el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante sobre los proyectos de reforma a los Capítulos 14, 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.
- XIX.** Que, el 26 de mayo de 2021 se recibió en la Unidad de Mejora Regulatoria el OFICIO Núm. SDUyS-DAJ-MR-260/2021, donde el Responsable Oficial de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad remite los Formularios de Análisis de Impacto Regulatorio correspondientes a los Capítulos 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla. En el mismo documento mencionan que se determinó que el Capítulo 14 no corresponde a las atribuciones y facultades de la Dirección de Desarrollo Urbano por lo que no se contempla en las reformas al Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.
- XX.** Que, mediante el OFICIO Núm. CM-UMR-272/2021 la Unidad de Mejora Regulatoria informó que los proyectos de reforma a los Capítulos 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y los Análisis de Impacto Regulatorios de cada uno de ellos serán sometidos a Consulta Pública por un término de cuando menos 20 días hábiles, informando los resultados obtenidos de la misma.
- XXI.** Que, con el propósito de fomentar la participación social en el diseño de las regulaciones, la Contraloría Municipal emitió invitaciones a participar en la Consulta Pública de los Proyectos de Reforma de los Capítulos 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla a cámaras empresariales, asociaciones civiles, instituciones académicas y consejos de participación ciudadana. Además, se mantuvo libre acceso al público en general en el micrositio de mejora regulatoria <https://mejoraregulatoria.pueblacapital.gob.mx/> desde el lunes 14 de junio al jueves 15 de julio de 2021.
- XXII.** Que, la Contraloría Municipal a través del OFICIO CM-UMR-353/2021 hizo llegar los comentarios y opiniones recabados durante el proceso de Consulta Pública a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad a fin de que se considere la participación social en el diseño de la regulación.
- XXIII.** Que, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad a través del OFICIO Núm. SDUyS/DAJ-MR-397/2021 remitió las consideraciones que las Direcciones correspondientes tuvieron respecto a las opiniones, comentarios y recomendaciones derivadas de la Consulta Pública.



XXIV. Que, derivado de las respuestas a los comentarios de la Consulta Pública que, emitieron las Direcciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad se verifica que los proyectos de reforma a los Capítulos 17, 18, 26 y 39 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla no sufrieron cambio alguno. Sin embargo, se tomó en cuenta la participación social y se emitieron las consideraciones respectivas.

XXV. Que, la Contraloría Municipal como Autoridad de Mejora Regulatoria del Ayuntamiento de Puebla valida que el Sujeto Obligado desarrolló de manera completa el Análisis de Impacto Regulatorio como herramienta de política pública que pretende el perfeccionamiento de las regulaciones. En este sentido, se verifica que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad llevó a cabo cada una de las etapas del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante a fin de garantizar que, con la regulación se obtenga el mayor beneficio social con el menor costo posible.

XXVI. Que, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad en el Formulario para Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, del Proyecto de Reforma al Capítulo 17 De la Gestión del Suelo y Construcciones del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, definió lo siguiente:

- **La problemática que pretende atender la regulación:**

- 1) *Para la Dirección de Desarrollo Urbano: la aplicación actual de la normativa crea la posibilidad de generar diversos problemas, entre ellos daños a la sociedad al permitir generar espacios semifuncionales y semihabitables que impactan en su salud a mediano o largo plazo, permite la reducción de áreas para espacios destinados al aprovechamiento por parte de la sociedad, implica generar un gasto económico innecesarios para sectores de la población vulnerables económicamente, inhibe el crecimiento del sector económico al restringir las posibilidades de construcción y apertura de negocios por el funcionamiento de los estacionamientos.*
- 2) *Para la Dirección de Medio Ambiente: al no tener un control de los trámites ambientales necesarios en materia de construcción, se promueve la incorrecta disposición de los residuos, así como la no reparación del daño en materia ambiental. En cuanto al proceso de tramitología, no dar cumplimiento a los requisitos necesarios, provoca construcciones irregulares.*

- **La población objetivo de la regulación:**

- 1) *Para la Dirección de Desarrollo Urbano: la ciudadanía que solicite un permiso de construcción, funcionamiento y/o regulación del territorio, así como a la unidad administrativa que lo emite.*
- 2) *Para la Dirección de Medio Ambiente: personas físicas o morales que realicen obras no mayores a 1499 m² o que no sean de competencia de la autoridad Estatal o Federal en materia ambiental.*

- **El objetivo de la regulación:**

- 1) *Para la Dirección de Desarrollo Urbano: Brindar de manera clara los lineamientos para el análisis, aprobación y puesta en marcha de las acciones urbanísticas solicitadas a la Dirección de Desarrollo Urbano.*
- 2) *Para la Dirección de Medio Ambiente: ejercer las facultades en materia ambiental conforme al marco normativo, evitando externalidades de contaminación de suelo provocadas por la incorrecta disposición de los residuos de construcción; así como reducir los daños ambientales provocados por una construcción, mediante la asignación de medidas de mitigación.*

- La descripción del riesgo, el número de incidencias suscitadas y la probabilidad de recurrencia:

- 1) *Para la Dirección de Desarrollo Urbano: denuncia o queja ciudadana de responsabilidades. La actual redacción de varios artículos permite la autorización de espacios poco habitables y funcionales, tanto constructivos como territoriales; generando la posibilidad de un desarrollo urbano insostenible a largo plazo. De igual manera se permite el funcionamiento inadecuado de algunos locales por la operación inadecuada de los cajones de estacionamiento en demasía o carencia. Se categorizan estos trámites en una razón de 1 de cada 50, siendo la probabilidad de recurrencia en aumento.*
- 2) *Para la Dirección de Medio Ambiente: la inadecuada disposición de residuos de construcción en sitios no autorizados por la autoridad ambiental competente, conlleva a construcciones irregulares que generan un impacto ambiental. La no asignación de medidas de mitigación implicaría que no exista la obligatoriedad de resarcir el daño ambiental provocado durante los procesos de construcción.*

- Las causas que sustentan la propuesta:

- 1) *La ambigüedad establecida en el Código Reglamentario que da pauta a la interpretación y aplicación de criterios distintos, tanto por parte de la ciudadanía como por parte del personal administrativo;*
- 2) *El descontento por parte de la ciudadanía al tener que reunir requisitos que no son necesarios para la aprobación de su trámite urbanístico y que conlleva un gasto económico o de tiempo y que en gran medida es alto para los recursos económicos con los que cuenta.*
- 3) *La redacción actual en materia ambiental, presenta error en la clasificación de residuos a la que pertenecen los generados en obras, es ambigua en cuanto a la facultad de la Entidad Estatal para la autorización de la gestión de los residuos de manejo especial y la facultad de la Entidad Municipal limitada a la existencia de un convenio de colaboración vigente entre éstas.*
- 4) *Por cuanto hace al trámite de Asignación de Medidas de Mitigación, la narrativa actual no coincide con el marco jurídico Federal y Estatal, limitando las facultades de la autoridad municipal.*
- 5) *El riesgo que implica mantener los artículos en el estado actual, consiste en confundir a los usuarios en los procesos de trámite de obras mayores, toda vez que no se tiene claro si la autoridad Estatal o Municipal son las competentes para autorizar los Planes de Manejo para la Disposición Final de Residuos de Construcción, Mantenimiento y Demolición, así como a la Asignación de Medidas de Mitigación.*

- El Análisis de los Criterios de Costo – Beneficio:

Análisis de los criterios de costo - beneficio		Vigente	Anteproyecto
Costos total de cumplimiento al contribuyente (costeo social)		\$18,237.53 aprox. Basado en el programa de simplificación de cargas	\$18,237.53 aprox. Basado en el programa de simplificación de cargas
Costos total de carga administrativa		\$30,017.91 aprox. Basado en el programa de simplificación de cargas	\$21,322.83 aprox. Basado en el programa de simplificación de cargas
Beneficio cuantificado en pesos	Social		DMA Especies arboreas donadas: \$143,250 Especies arboreas plantadas: \$106,250.00 Basado en las especies donadas durante el año 2020.
	Económico		DMA \$124,267.00 por concepto de pago de derechos de Asignación de Medidas de Mitigación conforme al artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla del ejercicio fiscal 2021, sobre el número de trámites autorizados en 2020.
	Administrativo		\$21,322.83 aprox. Basado en el programa de simplificación de cargas

En razón de lo anterior, la Contraloría Municipal, como Autoridad Municipal en Mejora Regulatoria cuenta con la facultad de emitir Dictamen del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante del Proyecto de Regulación: *Proyecto de Reforma al Capítulo 17 De la Gestión del Suelo y Construcciones del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla* con los siguientes:

RESOLUTIVOS:

PRIMERO. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Ayuntamiento de Puebla como Sujeto Obligado de la Administración Pública Municipal, dio cumplimiento a las disposiciones que establecen la Ley General de Mejora Regulatoria, la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración para el Estado de Puebla y el Reglamento de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla en lo relativo al Análisis de Impacto Regulatorio. Asimismo, cumplió con el procedimiento establecido en los Lineamientos para elaborar, presentar y dictaminar el Análisis de Impacto Regulatorio Municipal, atendiendo los estándares mínimos para asegurar la correcta implementación de la herramienta Análisis de Impacto Regulatorio, incluyendo entre otros, la consulta pública, la transparencia y el fomento de la participación social en el diseño del Proyecto de Regulación. A través del Formulario para Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, el Sujeto Obligado verifica que el *Proyecto de Reforma al Capítulo 17 De la Gestión del Suelo y Construcciones del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla*, garantiza el máximo beneficio social con el menor costo posible.

SEGUNDO. Cuando el Sujeto Obligado someta a consideración de Cabildo el Proyecto de Regulación, deberán anexar el presente Dictamen AIR Ex Ante a través del cual garantiza que se

cumplió con el procedimiento de la política pública. Si a consecuencia del proceso de deliberación del Órgano Colegiado de Gobierno, el Sujeto Obligado modifica el Proyecto de Regulación, deberán volver a solicitar a la Contraloría que dictamine al respecto.

TERCERO. Para que el Sujeto Obligado pueda establecer el fundamento jurídico aplicable en el Registro de Trámites y Servicios es necesario que en documentos normativos de jerarquía jurídica inferior establezca de manera clara lo siguiente en cuanto a trámites:

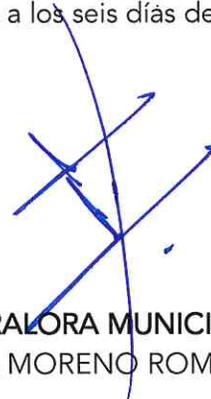
- a) Enumeración y descripción de los requisitos. En caso de que existan requisitos que necesiten alguna firma, validación, certificación, autorización o visto bueno de un tercero se deberá señalar la persona o empresa que lo emita. En caso de que el Trámite o Servicio que se esté inscribiendo incluya como requisitos la realización de Trámites o Servicios adicionales, deberá de identificar plenamente los mismos, señalando además el Sujeto Obligado ante quien se realiza;
- b) Especificar si el Trámite o Servicio debe presentarse mediante formato, escrito libre, ambos o puede solicitarse por otros medios;
- c) En caso de requerir inspección o verificación, señalar el objetivo de la misma;
- d) Plazo que tiene el Sujeto Obligado para resolver el Trámite o Servicio y, en su caso, si aplica la afirmativa o la negativa ficta;
- e) El plazo con el que cuenta el Sujeto Obligado para prevenir al solicitante y el plazo con el que cuenta el solicitante para cumplir con la prevención;
- f) Monto de los derechos o aprovechamientos aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto, así como las alternativas para realizar el pago;
- g) Vigencia de los avisos, permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan;
- h) Criterios de resolución del Trámite o Servicio; y
- i) La información que deberá conservar para fines de acreditación, inspección y verificación con motivo del Trámite o Servicio.

CUARTO. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad deberá realizar Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post a los 12 meses posteriores a la entrada en vigor de la regulación, a fin de evaluar si ésta cumple con el objetivo que se planteó en el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante: *Brindar de manera clara los lineamientos para el análisis, aprobación y puesta en marcha de las acciones urbanísticas solicitadas a la dirección de Desarrollo Urbano y ejercer las facultades en materia ambiental conforme al marco normativo, evitando externalidades de contaminación de suelo provocadas por la incorrecta disposición de los residuos de construcción; así como reducir los daños ambientales provocados por una construcción, mediante la asignación de medidas de mitigación.*

QUINTO. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, una vez que haya entrado en vigor la Regulación deberá solicitar la actualización de la misma en el Registro Municipal de Regulaciones, así como actualizar las fichas informativas del Registro Municipal de Trámites y Servicios que se encuentra en el Catálogo Municipal de Regulaciones, Trámites y Servicios del micrositio de la política de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla.

La Contraloría Municipal hace de conocimiento que el presente Dictamen se emite con base en la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. El contenido técnico del *Proyecto de Reforma al Capítulo 17 De la Gestión del Suelo y Construcciones del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla*, es responsabilidad de quien lo emite, así como su correcta fundamentación y aplicabilidad normativa. En ningún caso el Dictamen AIR Ex Ante sustituirá las atribuciones que correspondan al Sujeto Obligado, por lo que el alcance del documento tiene como objetivo corroborar la implementación de la política de mejora regulatoria, sin perjuicio de las facultades que tiene el Órgano de Control de aplicar las atribuciones de auditoría, evaluación, inspección, fiscalización, revisión, verificación y las demás establecidas en la Ley Orgánica Municipal y en su reglamento interior en el momento que así lo determine.

Se expide el presente Dictamen de Análisis de Impacto Regulatorio Ex ante sobre el *Proyecto de Reforma al Capítulo 17 De la Gestión del Suelo y Construcciones del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla*, en la Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los seis días del mes de agosto del año dos mil veintiuno.


CONTRALORA MUNICIPAL
CECILIA MORENO ROMERO




DIRECTORA DE LA UNIDAD DE MEJORA REGULATORIA
MAYELA LORA SOLIS