



MUNICIPIOS COMPETITIVOS

Regulación inteligente y compromiso empresarial

Modelo para una reforma de los sistemas de
inspección y cumplimiento municipal en México



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Municipios Competitivos

Regulación Inteligente y Compromiso Empresarial

Este reporte fue elaborado por César Córdova Novion, Jorge Velázquez Roa y Delia María Vázquez Luna

Enero 2023

“Este reporte es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.”

Con apoyo de:



Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)

Carlos Hurtado López

Director General del CEESP

Francisco Lelo De Larrea

Subdirector de investigación económica en el CEESP

Gerardo Castillo Ramos

Gerencia de investigación económica

Jacobs, Cordova & Associates (JC&A)

Jorge L. Velázquez Roa

Director General de Jacobs, Cordova &
Asociados (México y Latinoamérica)

Cesar Córdova Novion

Director Senior de JC&A y Líder del
Componente de Inspecciones

Delia María Vázquez Luna

Consultora Senior y Experta Jurídica en
Inspecciones

José Armando Ruiz Almanza

Consultor Senior y Líder del componente
de Reingeniería de regulaciones

Rafael González Vázquez

Líder de Proyecto para JC&A y Consultor
Senior en VECS

Ernesto López Aguilar

Analista Jurídico y de procesos

The Ergo Group

Héctor Cárdenas Suárez

Presidente y CEO de The Ergo Group

Edgar Moreno Gómez

Consultor Principal

Jorge Reyes Escatel

Consultor Principal

Leonardo Álvarez Córdova

Consultor Principal

Ricardo Santamaría Mutis

Consultor Principal

Aceneth Benitez Pérez

Consultora Senior

Elizabeth Herrán Guzmán

Consultora Senior

Maria Luisa de Assis Pereira

Consultora Senior

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Bruce N. Abrams

Director USAID México

Emily Wann

Directora de la Oficina de Gobernanza,

Derechos Humanos y Seguridad

Ciudadana

Monique Murad

Directora Adjunta de la Oficina de

Gobernanza, Derechos Humanos y

Seguridad Ciudadana

José Luis Gil Marroquín

Titular de la Unidad de Transparencia y

Anticorrupción

Contenido

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)	iii
Jacobs, Cordova & Associates (JC&A)	3
The Ergo Group	iv
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	4
Acrónimos	viii
Presentación	1
Introducción	3
I Propuesta de Modelo de Inspección Municipal	5
Los Siete Componentes del Modelo	5
Objetivo esperado	6
Partes interesadas	7
II Los siete Componentes del Modelo de Inspección Municipal	8
Componente 1: La política y marco jurídico de la Inspección Municipal	8
El Modelo	8
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	11
Componente 2: Institucionalización de la función de inspección empresarial	13
El Modelo	13
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	15
Componente 3: Mejoras a los procedimientos y prácticas durante las visitas de inspección	17
El Modelo	17
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	20
Componente 4: Gestión de Recursos Humanos - Los inspectores/verificadores municipales	23
El Modelo	23
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	25

Componente 5. Terceros Acreditados.....	25
El Modelo.....	25
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	27
Componente 6. Coordinación y Cooperación entre Inspecciones	28
El Modelo.....	28
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	29
Componente 7. Creación de una “Comunidad” para la Mejora del Cumplimiento Normativo	30
El Modelo.....	30
Opciones y consejos para instrumentar el Componente	31
III Propuesta de Metodología para la Implementación del Modelo en un Municipio	33
Establecer el Grupo de Trabajo.....	33
Realizar el Diagnóstico Ejecutivo.....	33
Propuestas y Revisión	33
La preparación de un Plan de Acción ajustado a cada Municipio participante	34
Anexo 1. Cuestionario de Diagnóstico	35
General	35
Procesos de inspección actuales	37
Anexo 2. Elementos de un Reglamento Municipal de Inspección.....	45
Preparar el proyecto de Reglamento Municipal de Inspección	45
Principales elementos de un Proyecto de Reglamento de Inspección.....	46
Definiciones y alcance del Reglamento de inspección	46
La Dirección General de Inspección	47
Autoridades y Responsabilidades de las Autoridades Regulatoras Municipales	48
El Consejo para Reforma de la Inspección	48
Tipos de Inspección	49
Acceso a la Información.....	49

Procedimientos para Realizar una Visita de Inspección (ordinaria, de queja y extraordinaria) y de Verificación	49
Obligaciones de los Inspectores durante una Visita de Inspección o Verificación	50
Inspecciones Conjuntas, Multisectoriales y Delegación de Poderes de Inspección y Verificación.....	50
Calificaciones, Deberes y Obligaciones de los Inspectores y Verificadores	51
Derechos y Obligaciones de los Particulares y Empresas Inspeccionadas/Verificadas	51
Cooperación con otras Políticas Municipales	51
Sanciones de personas inspeccionadas.....	51
Sanciones a Inspectores y Verificadores.....	52
Transitorio.....	52
Apéndice 1: Alcance normativo del municipio (términos generales).....	53
Anexo 3. Ejemplo de Formato del Plan de Acción de las Principales Acciones para la Implementación de la Política de Inspección y Cumplimiento.	54

Acrónimos

AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
CAINTRA	Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEESP	Centro de Estudios del Sector Privado
CNARTyS	Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CURP	Clave Única de Registro de Población
IENMR	Indicador de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria
IMMEX	Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
INVEA CDMX	Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México
INVEA Edomex	Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México
JC&A	Jacobs, Cordova & Associates
LGMR	Ley General de Mejora Regulatoria
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NOM	Norma Oficial Mexicana
OIC	Órgano de inspección y cumplimiento
ONG	Organismos no gubernamentales
OVIC	Órgano de verificación, inspección y cumplimiento
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RBI	Inspección basada en riesgo
RENAVID	Registro Nacional de Visitas Domiciliarias
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VECS	Ventanillas de Construcción Simplificada

Presentación

México ha experimentado una transformación económica en las últimas décadas, para convertirse en una economía altamente exportadora y con claras ventajas competitivas en algunos sectores industriales. La ratificación del T-MEC en 2018 y el reciente fenómeno de la relocalización de cadenas de suministro globales hacia Norteamérica, a partir de la crisis del COVID-19, presenta indudables oportunidades para nuestro país. Para lograr aprovechar estas ventajas es indispensable contar con un ambiente de negocios amigable, que dé certeza a las inversiones en el plano local.

El proyecto Municipios Competitivos, implementado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), propone contribuir a solucionar uno de los grandes retos que enfrenta México: **contar con un esquema eficiente de inspecciones para garantizar el cumplimiento de la regulación en el ámbito municipal. Para que esto se logre, es necesario que los municipios cuenten con un Modelo que les brinde los parámetros básicos (política, instituciones y herramientas) para cumplir con dos objetivos primordiales: por un lado, tener un uso eficiente de los recursos públicos destinados para la labor de inspección y, por el otro, lograr un mayor y mejor cumplimiento regulatorio.**

Por ello, en el proyecto de Municipios Competitivos se consideró de carácter estratégico el desarrollo de un Modelo para reformar y mejorar los sistemas de inspección y cumplimiento regulatorio municipal, el cual, a través de líneas de acción concretas, funcione como guía y punto de referencia. El proyecto tiene por objeto ayudar a mejorar la competitividad de los municipios en México, mejorando sus procesos regulatorios, para dar mejores servicios a los ciudadanos y mayor certeza a la inversión. Este proyecto incluye la participación de 15 municipios que han mostrado compromiso con la mejora de las condiciones de operación de las empresas y el impulso a la competitividad, para reducir la discrecionalidad y mejorar la calidad de sus trámites y servicios.

La participación del sector privado en este proyecto, en particular del Consejo Coordinador Empresarial, en colaboración con autoridades y gobiernos a nivel municipal es un reflejo de la importancia de los esquemas colaborativos para impulsar soluciones locales exitosas. En última instancia, todas las inversiones se realizan en una localidad específica, y son afectadas, para bien o para mal, por la calidad del ambiente regulatorio que en ella prevalece. En la medida en que se fortalezcan las instituciones en el ámbito local, habrá más oportunidades para el desarrollo regional en México. De ahí la importancia de desarrollar instituciones municipales sólidas, con atribuciones claras y un enfoque especializado para manejar los procesos regulatorios.

El Modelo puede ser empleado por cualquier municipio que esté interesado en reformar y mejorar su sistema de inspección y cumplimiento regulatorio. El mismo permite hacer una evaluación actual de la función de inspección en el municipio y, a través de un Plan con

acciones concretas a corto, mediano y largo plazo, definir las actividades que llevarán al mejoramiento de esta función. Se elaboró considerando las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, así como diversas regulaciones aplicables en las labores de inspección en los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, cuenta con la participación de distintos actores, como expertos en regulación municipal, empresarios y funcionarios públicos, que, con base en su experiencia, fortalecieron las acciones para la elaboración del Modelo.

Esperamos que este documento pueda ser replicado por todos los municipios interesados en promover la competitividad, la inversión y el desarrollo en sus localidades.

Sinceramente,



Carlos Hurtado

Director General del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)

Introducción

Dentro del marco de cooperación entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), a través del Centro de Estudios del Sector Privado (CEESP), se lleva a cabo el Proyecto “Municipios Competitivos, Regulación Inteligente y Compromiso Empresarial” (el “Proyecto”). El propósito del Proyecto es mejorar la transparencia empresarial y las prácticas de integridad en los municipios seleccionados. Esto se hará mediante la racionalización de las regulaciones y prácticas regulatorias locales y el fortalecimiento del cumplimiento normativo del sector privado y las capacidades de promoción para mejorar las políticas en los municipios de alto impacto.



A partir de enero de 2022, USAID, con la asistencia de los equipos consultores de CEESP, The Ergo Group y Jacobs, Cordova & Associates (JC&A) (los “socios implementadores”) inició la selección de los 15 municipios que participan en el Proyecto y que podrán beneficiarse de recomendaciones y monitoreo de avance en dos componentes principales:¹

- Modernización de los procesos locales de regulación, permisos e inspección: avanzar en la modernización y racionalización del marco regulatorio local y los procedimientos asociados, incluidos sistemas efectivos de cumplimiento y apelación, y reducir de manera sostenible la discrecionalidad administrativa indebida; y
- Fortalecimiento de las capacidades de cumplimiento normativo y promoción del sector privado: brindar asistencia técnica y acompañamiento a las MIPYMES para permitirles enfrentar mejor el entorno regulatorio y brindarles las herramientas necesarias para influir y ser parte de los procesos y prácticas regulatorias locales.

Este reporte responde al primer componente que busca mejorar los sistemas de inspección municipal, considerado como uno de los más problemáticos y conflictivos para las empresas (ver Cuadro 1). Cabe señalar que dicho componente se integra, a su vez, de otros Subcomponentes, entre los que se encuentran el de capacitación, el Análisis de Impacto Regulatorio, la reingeniería de trámites y regulaciones, el establecimiento y mejora de ventanillas de construcción simplificada (VECS).

¹ La lista de municipios seleccionados es: Apodaca (Nuevo León), Chihuahua (Chihuahua), Ciudad Juárez (Chihuahua), Escobedo (Nuevo León), Guadalajara (Jalisco), Guadalupe (Nuevo León), Hermosillo (Sonora), Irapuato (Guanajuato), León (Guanajuato), Monterrey (Nuevo León), Saltillo (Coahuila), San Pedro Garza García (Nuevo León), Tlajomulco de Zúñiga (Jalisco), Zapopan (Jalisco) y Solidaridad (Quintana Roo).

Cuadro 1. Las Inspecciones para el cumplimiento regulatorio: La primera línea del estado regulador

Los inspectores están en la primera línea entre el estado y el mercado. En paralelo a las ventanillas de trámites, son la cara pública del estado para la mayoría de las empresas. Su desempeño ha sido objeto de un escrutinio cada vez mayor a medida que se han vuelto más claros los altos costos de las malas prácticas de inspección para el desempeño económico y la calidad de la gobernanza.

La efectividad del gobierno en la protección contra los riesgos de fallas de mercado que pueden causar daños a los consumidores, a la salud y bienestar de los trabajadores y ciudadanía en general, al medio ambiente o a otras empresas de interés público, depende, por un lado, de la calidad y habilidad de los órganos reguladores para desarrollar regulaciones de alta calidad y, por el otro, de los funcionarios públicos responsables de implementarlas de manera eficiente a través de inspecciones y otros mecanismos de incentivos.

Hay poco consenso internacional sobre las mejores prácticas de inspección, pero un conjunto creciente de recomendaciones, estudios de casos e investigaciones han documentado las malas prácticas y destacado las buenas prácticas. Hoy en día hay una mejor idea de lo que significa "calidad" para un sistema de inspecciones para mejorar el cumplimiento de las regulaciones. Con base en una revisión de buenas prácticas de inspección y reformas, los cuatro criterios propuestos en este informe para un buen sistema de inspección describen un sistema que:

- Maximiza el cumplimiento de las regulaciones de manera clara y legítima al detectar y disuadir el incumplimiento de manera constante y justa;
- Minimiza la incertidumbre y los riesgos regulatorios para las empresas al operar de manera transparente y bajo el estado de derecho;
- Minimiza la corrupción al reducir la oportunidad de abuso de poderes discrecionales;
- Minimiza los costos para las empresas y los gobiernos mediante el uso eficiente de los recursos para eliminar o mitigar los riesgos más altos, así como también minimizar los costos de cumplimiento.

El Gobierno Federal mexicano ha coincidido con esta constatación y la necesidad de un esfuerzo de mejora de las inspecciones. La reciente Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR; DOF, 18 de mayo de 2018) regula en este ámbito importantes obligaciones en cuestiones de inspección de las administraciones públicas a nivel nacional, estatal y municipal, como son el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS), el Registro Nacional de Visitas Domiciliarias (RENAVID), y el Padrón de los Servidores Públicos

autorizados para realizarlas.² Requisitos, elementos y lineamientos para implementar buenas prácticas en materia de inspección y verificación se establecen también en la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana (LFCC; DOF, 20 de enero de 2020).

I Propuesta de Modelo de Inspección Municipal

Compartiendo esta visión y en apoyo a la LGMR, los socios implementadores se comprometieron a diseñar un Modelo de Inspección Municipal (El “Modelo”) basado en buenas prácticas nacionales e internacionales en cuanto a inspección y cumplimiento de la regulación, el cual será implementado para asistir a los municipios participantes (y posteriormente otros municipios) en la reforma de sus sistemas de inspección.

Durante junio y agosto de 2002, una versión preliminar del Modelo fue presentado a los municipios de Monterrey y Guadalupe, Nuevo León, a fin de servir de piloto para la elaboración y adecuación de una guía práctica para una reforma y mejora de las inspecciones municipales.³

Los Siete Componentes del Modelo

El Modelo busca ser una herramienta de uso fácil que permita a los gobiernos municipales diagnosticar (i.e., cabildos), impulsar, mejorar y fortalecer la política de inspección y cumplimiento regulatorio de las regulaciones municipales. Estructuralmente, el Modelo persigue trabajar en una doble dimensión:

- Realizar un diagnóstico y evaluación de la situación de la función de inspección municipal que permita a los funcionarios y empresarios de un municipio dado investigar en qué medida el Municipio se alinea con el Modelo, y
- Preparar un Plan de Acción de corto, mediano y largo alcance con acciones concretas para ayudar al Municipio a mejorar y reformar su política, instituciones y herramientas para un mayor y mejor cumplimiento con la regulación municipal.

Para este fin, el Modelo está organizado en siete grandes áreas consideradas cruciales o “Componentes” para instrumentar el Modelo de Inspección en un municipio mexicano:

² A nivel municipal, los municipios mexicanos deben cumplir con la obligación de dar de alta y mantener al día dichos registros a partir de junio de 2024.

³ Ver Reportes Modelo y Plan de Acción para el Municipio de Monterrey, 30 de junio de 2022 y Modelo y Plan de Acción para el Municipio de Guadalupe, 25 de julio de 2022.

1. Establecer una Política de un Sistema de Inspección enfocada en mejorar el cumplimiento con las regulaciones municipales, acompañada del marco jurídico que la fundamenta.
2. Institucionalizar la política de mejora de la inspección y cumplimiento regulatorio para hacerla más eficiente y permanente.
3. Mejorar los procedimientos administrativos y procesos asociados para mejorar las visitas de inspección a empresas, a través del desarrollo de buenas prácticas de verificación e inspección.
4. Profesionalizar y capacitar a los recursos humanos, es decir, los verificadores e inspectores.
5. Fomentar la figura de Terceros Acreditados para ampliar y repercutir en los costos de una inspección eficaz y eficiente más justamente.
6. Aumentar la cooperación y coordinación de los servicios de verificación e inspección, tanto al interior de la administración pública municipal como con los órganos de inspección estatales y federales.
7. Promover una comunidad de interés con empresarios y ciudadanos para validar y asentar las reformas.

Cabe subrayar que la instrumentación del Modelo no requiere la adopción inmediata o incluso secuencial de cada uno de los siete componentes - y aún menos de su totalidad. El Modelo reconoce que cada municipio vive en contextos económicos, políticos y administrativos diferentes, y su instrumentación depende de la sed de oportunidades políticas distintas por asir. Sin embargo y de manera contundente, se considera que los impactos positivos serán mayores y más contundentes para las empresas y ciudadanos en caso de la pronta y completa implementación de los componentes, debido a sus importantes sinergias.

Objetivo esperado

El objetivo del Modelo de Inspección es aumentar el cumplimiento regulatorio del sector privado con la normatividad municipal, aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios de verificación e inspección públicos, así como reducir los costos de cumplimiento y la incertidumbre regulatoria de las empresas privadas (derivada de espacios de discrecionalidad y potenciales actos de corrupción). Este aumento de la competitividad del sector público y privado se realizará salvaguardando el bien público de la seguridad.

Es importante notar que un riesgo importante será evitar la “Trampa del abuso del cumplimiento”. Es decir, que las reformas logren mejorar el cumplimiento con las regulaciones municipales, pero que éstas sigan siendo de “mala calidad”, es decir, imponiendo más costos que beneficios a la sociedad y el mundo empresarial. La posible consecuencia de dicha “Trampa” sería que, al final, la reforma del sistema aumente los costos de cumplimiento

para las empresas sin beneficio para los ciudadanos del municipio en términos de eliminar o mitigar posibles fallas de mercado causadas por la actividad empresarial. Es por lo que, a la par de este esfuerzo de reforma, las autoridades regulatorias municipales necesitan mejorar sus proyectos de regulación, así como sus regulaciones y trámites vigentes – objeto de otros elementos del Proyecto USAID. Sin este esfuerzo paralelo, el riesgo sería lograr dos impactos adversos y posiblemente simultáneos: aumentar la informalidad y reducir la competitividad de las empresas municipales.

Partes interesadas

El Modelo (y los reportes y planes de acción municipales que se derivan de éste) se dirige, principalmente, al Presidente Municipal y al Cabildo del Municipio, por ser los responsables de la toma de decisiones de la política municipal, seguidos por los responsables de las Secretarías y unidades administrativas correspondientes, por ser las responsables de la implementación del Plan de Acción. Se considera, igualmente, que parte del éxito de dicho programa de reforma se logrará gracias a la intervención y apoyo de la Unidad de Mejora Regulatoria y su Consejo Municipal de Mejora Regulatoria, establecidos en los respectivos Reglamentos de Mejora Regulatoria donde interviene el sector privado, quien será un aliado estratégico en la permanencia de las mejoras ante los cambios políticos.

El Proyecto tiene como principales beneficiarios a las empresas mexicanas, en particular las micro, pequeñas y medianas.⁴ Se considera sin embargo que los impactos de una mejora de las inspecciones producirán beneficios similares, y en algunos casos superiores, para los ciudadanos y favorecerán bienes públicos de la sociedad como son el buen gobierno y la calidad del Estado de Derecho, la seguridad, el medio ambiente, y la paz social.

El apoyo activo de USAID y del CEESP y los órganos empresariales para la socialización e instrumentación del Plan de Acción será igualmente fundamental. El entendimiento y monitoreo del ambiente de inspección y cumplimiento, así como la presión política y mediática por parte de las empresas en el Municipio serían, a final de cuentas, determinantes para el éxito y permanencia de los resultados que se desprendan de la aplicación del Modelo.

⁴ Se considera por lo general que la inspección del cumplimiento de las grandes empresas mexicanas son principalmente la responsabilidad de los estados y de la federación.

II Los siete Componentes del Modelo de Inspección Municipal

Componente I: La política y marco jurídico de la Inspección Municipal

El Modelo

Las inspecciones municipales de México sufren de una serie de padecimientos y deficiencias perjudiciales para el Estado de Derecho y la competitividad económica del país, como por ejemplo la opacidad, falta de profesionalización de los funcionarios encargados de la inspección, la duplicación (y en cierto sentido contradicciones en la aplicación de la ley), la escasez de recursos tecnológicos, etc (ver también Cuadro 1 más arriba). Aunque estos problemas han sido parcialmente detectados y enfrentados, como por ejemplo en el caso de la promulgación de la LGMR, destaca aún la falta de una visión clara y coherente del porqué es importante aumentar el cumplimiento de la ley y por qué es primordial revisar y mejorar la función de inspección, verificación y vigilancia del cumplimiento y conformidad de las empresas con los requisitos normativos.

La falta o debilidad de una política explícita para guiar las inspecciones municipales tiene diversas causas. Una de las principales es la dificultad de mantener políticas que requieren muchos años y esfuerzos dentro del contexto político legal de los municipios mexicanos donde resaltan dos aspectos. Por un lado, los municipios han padecido inseguridad administrativa que impide mejoras a largo plazo. A pesar de que las administraciones de 3 años cuentan recientemente con una posibilidad de extenderse 3 años más, el tiempo del mandato es demasiado corto para asentar el cambio cultural necesario y para dar certeza respecto a la permanencia de la Política y sus componentes.⁵ Por otra parte, los municipios continúan sufriendo limitaciones crónicas de recursos propios o externos para implementar y hacer cumplir sus propias regulaciones, así como aquellas con mandatos aprobados por un nivel de gobierno superior.⁶

Estos problemas de orden constitucional van más allá del contexto del Proyecto y, por lo tanto, del diseño del Modelo. No obstante, el Modelo considera que los municipios mexicanos tienen la suficiente latitud ejecutiva para hacer la diferencia e iniciar reformas que competen a sus regulaciones e iniciativas en materia de inspecciones. Por lo tanto, el Modelo

⁵ Modificación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

⁶ Este fenómeno es conocido en EE. UU. como el problema de los “unfunded mandates”, ver

<https://www.federalismindex.org/post/unfunded-mandates-a-brief-history>

considera que, como primer paso y a partir de un diagnóstico claro y factual, existe la necesidad de anclar las reformas en la articulación de una política clara y accesible a las empresas municipales, bajo estructuras legales favorables que permitan desarrollar y mantener reformas y avances en materia de inspección, cuya existencia pueda asegurar su permanencia, labor que algunos municipios han iniciado (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Ejemplos de políticas e instituciones para la mejora de la inspección municipal en México

Es de notar que la formulación de elementos de lo que puede considerarse una política de inspección moderna tiene algunos (aunque aún demasiados pocos) precedentes en México. Por ejemplo, en algunos municipios de estados como Nuevo León, Colima, Michoacán o el Estado de México se han lanzado iniciativas y proyectos para elaborar reglamentos municipales en los que se prevé una unidad de inspección, la cual rinde cuentas de los trabajos de inspección a un órgano ciudadano, siendo la propia sociedad la responsable de vigilar estos trabajos y no el gobierno, evitando así ser juez y parte en esta función.

Igualmente se puede subrayar los esfuerzos en estos rubros impulsados por los órganos de mejora regulatoria (en parte gracias al impulso de la LGMR), que han subrayado lo importante de la inspección y cumplimiento. Asimismo, existen precedentes de codificación de la reglamentación municipal, pero no es una práctica generalizada. La codificación permite, en efecto, evitar la supletoriedad de reglamentos específicos y sectoriales.⁷

Para lograr esto, el Modelo requiere de los siguientes tres elementos:

1. Formular, publicar e implementar una política moderna que alinee las inspecciones con el cumplimiento normativo, basada en hechos y articulada en principios de Buena Gobernabilidad.
2. Articular dicha política en un marco legislativo/regulatorio accesible y de ser posible consolidado.
3. Asegurar una base institucional (incluso el financiamiento presupuestal necesario) que permita arraigar la política en la cultura, prácticas y aspiraciones de los empresarios del municipio (para este último aspecto ver Componente 2)

En lo que se refiere al primer punto, los responsables de la reforma deberán redactar un documento claro y conciso que resuma la nueva política de inspecciones. La elaboración de dicha política, y su traducción legal e institucional, estará sin embargo íntimamente ligada a

⁷ Los municipios de Monterrey y de Guadalupe han iniciado la redacción de reglamentos de inspección municipales, en parte inspirándose del ejemplo de San Nicolás. Anteriormente el Ayuntamiento de Manzanillo, Colima publicó en 1999 su *Reglamento de Inspección - Notificación Municipal*, y el Ayuntamiento de Nuevo Parangaricutiro, Michoacán publicó en 2008 su *Reglamento de Inspección, Notificaciones y Ejecutoria de Varios Ramos*.

la calidad y profundidad de un **diagnóstico de la situación municipal**. Por lo tanto, para articular la reforma, así como para justificar y promover su instrumentación, la Política de Mejora de la Inspecciones necesita de un entendimiento de la problemática tanto económica, normativa e institucional subrayando en particular los incentivos de los múltiples actores implicados en la inspección. El Anexo 1 propone un cuestionario general que puede asistir esta fase y cuyas respuestas merecerían ser analizadas y discutidas.

A partir de ese esfuerzo analítico, el documento puntualizando la política moderna de inspección y cumplimiento requerirá ser articulado en forma breve y comprensible por todos los implicados. En particular se recomienda definir los **principios de actuación**, empezando con el principio de “calidad de una visita de inspección”. Aunque este concepto no sea fácil de “aterrizar”, ya que un sistema de inspecciones es sólo una pieza de un sistema jurídico más amplio y complejo, la política debe indicar que las inspecciones buscan mejorar el cumplimiento con las reglas, en función de cuatro criterios de calidad:

- Maximizar el cumplimiento de las regulaciones;
- Minimizar la incertidumbre y los costos administrativos para las empresas;
- Minimizar la corrupción;
- Minimizar los costos para las autoridades encargadas del cumplimiento (es decir los órganos de inspección).

Igualmente, otros principios que el Modelo persigue -y se recomienda desarrollar por cada municipio- consisten en asegurar la buena gobernanza y administración, afianzando la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, el Modelo debe subrayar la necesidad de asegurar su cumplimiento con los suficientes recursos presupuestales y voluntad política necesaria para su aplicación.

En lo que concierne el segundo punto, el Modelo propone la **centralización de la función de inspección** en un **sólo marco jurídico (i.e. un reglamento)** bajo la responsabilidad de un **organismo único** encargado de aplicarlo. La codificación de las funciones de inspección en un único reglamento ha sido considerada como una buena práctica internacional. Una norma única no solamente armoniza y eficientiza las funciones de inspección, sino crucialmente reduce la excesiva discrecionalidad de los inspectores y permite una mayor sustentabilidad de la iniciativa a mediano y largo plazo. El Anexo 2 presenta los principales *Elementos de un Reglamento Municipal* que debería incluir.

La **centralización institucional** permitirá por su parte mayor eficiencia en los recursos humanos y técnicos escasos, y también favorecerá una más profunda, rápida y eficiente adquisición y puesta en marcha de nuevos procedimientos administrativos y herramientas (ver Componente 3). La creación de un marco político y legal único también favorece la posibilidad de establecer instituciones para su aplicación y para la rendición de cuentas (ver Componente 2). Así mismo, contar con un reglamento único, de preferencia no supletorio por otros reglamentos, permitirá una codificación que agilice las reformas posteriores a la función de inspección.

Finalmente, el tercer punto clave de este Componente consiste en la necesidad de diferenciar claramente inspección y/o verificación, más allá obviamente de las intervenciones de carácter urgente con sus procesos y procedimientos administrativos específicos.

En efecto, uno de los mayores padecimientos del sistema de inspección en México es que el conjunto de actuaciones ligadas a asegurar el cumplimiento de la regulación se concentra en dos tipos de inspección: la *inspección administrativa* y la *verificación por quejas*. En el caso de la primera, en general, la inspección municipal en México está predominantemente basada en procedimientos ligados al cumplimiento de trámites, antes o después de otorgar un permiso, autorización, licencia, anuencia, etc.⁸ Las visitas a empresas por lo tanto solo buscan asegurar si la información asentada en la solicitud de un trámite y entregada en ventanilla es verídica y válida. En otras palabras, el agente municipal focaliza su tiempo y atención en “verificar” si el empresario cuenta con las autorizaciones obtenidas para finalizar los trámites, incluso los comprobantes de los pagos periódicos. Además, en esta verificación administrativa, gran parte del esfuerzo se centra en controlar si el cumplimiento se realizó en aquellos trámites que requieren constante renovación y/o pagos. En su extremo, este tipo de verificación se puede considerar como una herramienta en la lucha contra la economía informal.

El segundo tipo de inspecciones, cada vez más frecuente en los municipios con voluntad de promover la participación ciudadana, se enfoca en verificar casos de incumplimiento a partir de una queja formal de la ciudadanía.

Ambas verificaciones resultan insuficientes para realizar la labor de inspección de conformidad con los requisitos, estándares, u otras reglas, que garantice el cumplimiento por el empresario de la regulación para evitar daños o riesgos.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

El Modelo recomienda como primer paso para instrumentar este Componente el discutir a nivel Cabildo la necesidad de mejorar la inspección y cumplimiento con las regulaciones municipales. Como se indicó, la calidad de las discusiones y la motivación para emprender la reforma están íntimamente ligadas a el entendimiento de los problemas, así como de las opciones de solución y beneficios por lograr.

Concretamente, se recomienda que en primer lugar el presidente municipal asigne a un **grupo de trabajo** el realizar rápidamente un **diagnóstico ejecutivo**, fundamental para la concientización y motivación de la reforma, empezando con un inventario de la situación, si es posible acompañada con una breve encuesta de las empresas sobre los problemas más importantes. El inventario puede organizarse a partir de los cuestionarios solicitados por el CNARTyS (complementado por elementos del Anexo 1). Se recomienda para este esfuerzo

⁸ En algunas jurisdicciones, la predominancia de la inspección de trámites ha disminuido últimamente. Existen algunos precedentes interesantes por analizar. Ver discusión y ejemplos en el Componente 3 y Cuadro 6.

de concientización focalizarse en evidencias y no en opiniones o contextos históricos anticuados.

Dicho diagnóstico requiere en segundo lugar su socialización para asegurar su fundamentación. Como se reconoce en los países más reformistas del mundo: “lo que no se mide, no se cambia”.

El tercer paso consiste para el presidente y el cabildo en articular y redactar una política moderna y multisectorial para todo el municipio. Un elemento fundamental de dicha política debería ser la necesidad de concentrar, homologar y centralizar las reformas de un gran número de inspectores bajo una sola dirección, lo que favorecerá en gran medida la incorporación de buenas prácticas, nacionales e internacionales (ver Componente 2).

Un tema importante que requerirá atención será el tratamiento de los derechos adquiridos en inspecciones anteriores y en particular en aspectos de verificación de trámites realizados precedentemente, por ejemplo, en la obtención de licencias de construcción. Se recomienda en este rubro, acotar rápidamente los casos particulares y establecer una modalidad particular para solventarlos lo más rápidamente, minimizando los perjuicios y demoras en la puesta en efecto del nuevo régimen y nuevas prácticas.⁹

Un paso complementario será el comunicar el esfuerzo de reforma de las inspecciones. Para esto el grupo de trabajo puede preparar una comunicación oficial del Presidente, detallando las líneas de acción y donde se denoten oportunidades, así como posibles riesgos y metas por lograr durante su administración. Además de articular hacia una visión de cumplimiento que va más allá de la inspección, el Municipio podría subrayar su voluntad de:

- Diferenciar la inspección de conformidad (para el cumplimiento) de la verificación administrativa y control de quejas.
- Enfocar la inspección al cumplimiento de requisitos y estándares que reduzcan o mitiguen las “fallas del mercado” y protejan la salud, el medio ambiente, etc.
- Informar, antes y durante las visitas, a las empresas sobre sus derechos y obligaciones de cumplimiento en forma comprensible (por ejemplo, mediante “checklists” – Ver Cuadro 4 más adelante).
- Promover el uso de herramientas informáticas para racionalizar los recursos de inspección y poder premiar a las empresas “cumplidoras”.

⁹ La tramitología ha sido tan pesada en la cultura administrativa y empresarial de los municipios mexicanos que los costos de transición a un nuevo modelo de verificación /inspección no podrán ser evitados por completo. Hasta la fecha las trabas de la tramitología han sido tales que un significativo número de empresarios ha estado dispuesto a tomar el riesgo de no cumplir y esperar la posibilidad de “arreglarse luego”.

- Establecer un padrón único informatizado de los establecimientos sujetos a cumplimiento.
- Asegurar que la política de inspección cuente con metas y recursos necesarios para su éxito.
- Reducir trámites de autorización que impliquen inspección previa.

Con base en la nueva Política, el Presidente podrá iniciar el importante esfuerzo de establecer su fundamento jurídico. El Modelo recomienda que el Municipio prepare y apruebe un **reglamento único de inspección y cumplimiento**, aplicable a todas las áreas y funciones de inspección, que cubra entre otros aspectos los derechos y obligaciones de todas las partes y que establezca principios y prácticas. El Anexo 2 describe los principales elementos por considerar.

De preferencia el reglamento de inspección municipal debería ser no supletorio y autocontenido a fin de servir de código de fácil acceso y evitar su posible erosión con el tiempo. Su no supletoriedad, podrá también evitar el tener que reformar multitud de normas impactadas por la función de inspección en cada mejora necesaria, a medida que la política se arraigue y se amplíe. En otras palabras, se recomienda la abrogación explícita de todos los requisitos ligados a la inspección municipal de los demás reglamentos.

Así mismo, la nueva política y el reglamento deben de contar con mecanismos efectivos de retroalimentación con la Política de Mejora Regulatoria Municipal a fin de evitar la “Trampa del cumplimiento abusivo”. Dicha coordinación entre los inspectores y los reguladores es crucial para evidenciar los costos de cumplimiento y que esta información sea utilizada en la revisión y reforma de los reglamentos municipales con base en análisis completos de impactos (i.e. AIR).

Finalmente, será crucial que el gobierno municipal comprometa una partida presupuestal para el financiamiento de la mejora de la inspección acorde con la ambición de la política, inclusive buscando formas alternativas de financiamiento como es el uso de Terceros Acreditados (Ver Componente 4).

Componente 2: Institucionalización de la función de inspección empresarial

El Modelo

Tener una política clara y un marco legal de actuación sólido y consolidado son importantes condiciones de una reforma exitosa, más esto no es suficiente para obtener resultados concretos tanto a corto como a largo plazo. Ello se logra con instituciones dotadas de poder y recursos que cambien y sostengan en el tiempo la cultura administrativa y el ambiente de negocios del Municipio.

Para cualquier gobierno, y aún más para uno que enfrenta posibles cambios cada 3 o 6 años, contar con una institución eficaz y eficiente permite ganar credibilidad ante los empresarios y ciudadanos, consolidando la política, permitiendo acumular habilidades y competencias técnicas, así como atesorando memoria histórica.¹⁰

En el caso de las reformas de inspección, el Modelo sugiere establecer una *institución única* para el cumplimiento regulatorio – Organismo de Verificación, Inspección y Cumplimiento (o Dirección) - que asegure los siguientes aspectos:

- Abogar y promover la armonización de prácticas y herramientas de verificación e inspección, fomentando la confianza del empresario, por ejemplo, desde el uso de gafetes y uniformes hasta formatos similares de checklists.
- Diferenciar y separar dentro del ejecutivo municipal las funciones de emitir regulaciones (es decir “regular”) e inspeccionar (es decir “hacer cumplir”) las obligaciones normativas. Esto evita posibilidades de conflicto de interés del tipo “yo regulo, para poder inspeccionar”.
- Beneficiar presupuestalmente al gobierno mediante importantes economías de escala en la formación de los inspectores y la modernización de sus recursos, en particular las inversiones en recursos informáticos y tecnológicos.
- Permitir un más amplio reclutamiento y mejor administración de los recursos humanos (por ejemplo, sustitución de inspectores en caso de bajas, o la posibilidad de ofrecer mejores planes de carrera a los jóvenes inspectores/verificadores).
- Experimentar nuevas prácticas e instrumentos que favorezcan el cumplimiento con la norma, y
- Fomentar el surgimiento de nuevos tipos de inspectores/verificadores que realicen distintos tipos de verificaciones, como son el caso de las verificaciones administrativas, verificaciones multi-funcionales o multi-sectoriales y la utilización y regulación de terceros acreditados. Varios de estos puntos serán analizados en los siguientes Componentes.

Como se indicó en el Componente anterior, esta institucionalización requiere de un fundamento legal que dé certeza jurídica a su actuación y ofrezca constancia, estabilidad y al fin de cuentas la necesaria durabilidad para surtir efectos. Esta dimensión es particularmente importante en jurisdicciones con tradiciones legales administrativas como la de los países basados en Derecho Romano.

¹⁰ Es en esta óptica, por ejemplo, que, a pesar de constantes elecciones a todos los niveles de los gobiernos locales, las ciudades estadounidenses y sus condados han logrado mantener la calidad en su gobernanza local, institucionalizando la figura de “city manager” por ejemplo.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

El paso primordial para este Componente consiste para el gobierno municipal en centralizar todos los inspectores/verificadores municipales en un órgano único de inspección y cumplimiento. La centralización implicará el transferir los recursos humanos y los activos, procurando la fusión de todas las competencias de inspección y vigilancia de todos los verificadores e inspectores, así como los activos (muebles e inmuebles como computadoras, vehículos, etc.) dentro de una dirección general de inspección (la “Dirección”) fungiendo como único organismo encargado de las inspecciones, verificaciones y del cumplimiento de la normatividad municipal.

De esta manera, el Dirección podrá asumir su rol de institución líder para el cambio y como el principal habilitador e impulsor de la reforma, liderando la puesta en marcha de grupos de trabajo para cada uno de los componentes descritos en este reporte. El diseño de la Dirección deberá asegurar su permanencia y autonomía ante los reguladores. Esto implica ser arraigada al más alto nivel de gobernanza del Municipio.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, el Alcalde, como jefe del poder ejecutivo municipal deberá nombrar un líder con capacidad y entusiasmo, así como la credibilidad política para formar y dirigir a la Dirección. Como se indicó anteriormente, este cambio administrativo deberá fincar en el nuevo reglamento de inspección municipal no supletorio que debería aclarar y confirmar el papel de liderazgo en la implementación de la política de inspección y cumplimiento. Sus recursos presupuestales e informáticos deberán igualmente ser confirmados, en particular para proyectar la seriedad e importancia de la política para la administración municipal.

La conformación de la Dirección deberá ser consolidada lo antes posible con manuales y otras importantes normas internas que regirán su poder y actuación.

El personal de la Dirección deberá ser el punto de anclaje para la aplicación de las diferentes herramientas de la política, como los registros de visitas, inspectores, la elaboración de los *checklists* y el diseño de la función de verificación administrativa (ver diversos componentes más abajo).

Un punto álgido en la labor de la Dirección será el promover el uso intensivo de los recursos informáticos. Esto, aunque en un principio puede ser laborioso y costoso, deberá ser la base para el desarrollo orgánico de un sistema integral de manejo y control de las visitas de inspección y de los inspectores, pero sobre todo, del cumplimiento de las empresas y sus incentivos para hacerlo. En efecto, para impulsar la política de inspección hacia una política de cumplimiento, es fundamental conocer a los sujetos del cumplimiento. Para eso, los diferentes servicios de inspección (con la ayuda de los reguladores) deberán crear un “Padrón de Cumplidores” para instrumentar inspecciones basadas en el riesgo de incumplimiento

(Cuadro 3).¹¹ Dicho padrón deberá también permitir la incorporación de empresas informales que puedan ser inspeccionadas. Un punto crucial para el éxito de un sistema de sistemas será asegurar que todos los sistemas utilicen una “monoclave” para cada empresa, que permita el diálogo en línea.¹²

Cuadro 3. Características clave del Registro de Cumplidores

Este registro, construido progresivamente y actualizado cotidianamente, incluye el inventario lo más completo posible de las empresas y sus instalaciones sujetas a inspección o verificación. La base de datos del registro tendrá:

- Capacidad para aplicar la clasificación de riesgos de incumplimiento de las empresas como base para orientar y planificar las visitas de inspección;
- Capacidades automatizadas para programar y asignar visitas de inspección, preparación de visitas y registro de resultados de visitas a través de listas de verificación;
- Elaboración de informes de visitas y acciones posteriores a la visita;
- Capacidad para consultar información (actual e histórica) sobre cada empresa, incluyendo sus ubicaciones y los resultados de inspección;
- Generar informes y estadísticas sobre negocios, visitas de inspección y resultados de visitas.
- Dar de alta a las empresas informales.

Los esfuerzos de centralización administrativa podrán permitir un fortalecimiento técnico, informático y tecnológico de la Dirección. Pero este rol tecnocrático necesario debería beneficiarse de manera paralela de una estructura más “política” y menos técnica. Para eso, se sugiere establecer un **Consejo de la Inspección y el Cumplimiento** (o alternativamente, en su caso, un subcomité del Consejo de Mejora Regulatoria creado por el Reglamento de Mejora Regulatoria), compuesto de los más altos funcionarios y reguladores del municipio (i.e. los Secretarios) que permita la coordinación con las secretarías y direcciones normativas. Su principal función será el evitar caer en la “Trampa del abuso del cumplimiento”, es decir, el error de hacer cumplir malas regulaciones. El Consejo deberá también investigar y orientar los incentivos de cada una de las principales partes interesadas, así como abordar sus preocupaciones y limitaciones, para lograr las metas y objetivos mencionados anteriormente.

¹¹ Es de notar que el establecimiento de dicho Padrón de “sujetos regulados” es recomendado por los *Lineamientos sobre buenas prácticas de selección estratégica en materia de inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias* (DOF; 13 de julio de 2020) de la LGMR y de la LFCC.

¹² Política conocida como “one business, one number”.

Concretamente, el Consejo deberá monitorear los avances del Plan de Acción (Ver Parte C del Reporte) identificando con la mayor claridad posible las distintas categorías de actores y qué y cuándo tienen que actuar para su éxito.

A fin de nutrir una comunidad empresarial del cumplimiento, el Consejo podrá reunirse - en sesión paralela abierta - con los representantes de las empresas reguladas para entablar un diálogo productivo sobre lecciones y propuestas de mejora. En efecto, es sumamente importante asegurar la retroalimentación entre inspecciones/verificación y la calidad de la regulación, a fin de evitar la “Trampa del abuso del cumplimiento”.

Finalmente, es necesario subrayar que, si bien la Dirección deberá contar con un apoyo presupuestal adecuado, el jefe de la Dirección deberá también rendir cuentas anualmente de sus resultados, tanto intermedios como finales.

Componente 3: Mejoras a los procedimientos y prácticas durante las visitas de inspección

El Modelo

Sobre la base de una política con un sólido sustento legal e institucional, el organismo de inspección y cumplimiento - que para fines de este documento se asimilará a la Dirección General de Inspección y Verificación (i.e., la “Dirección”) - podrá iniciar y continuar reformando las inspecciones municipales con mejores prácticas y herramientas modernas.

Para esto, y en caso de no haberlo realizado con el detalle requerido, la Dirección revisará todos los procedimientos administrativos, manuales, formatos, y demás figuras ligadas a las inspecciones para establecer, en caso de no existir, o modernizar, en caso de estar ya normados, los procedimientos administrativos para cada inspección homologada, incorporando mejores herramientas y prácticas pues esto tiene dos grandes beneficios.¹³

Este esfuerzo de sistematización permitirá homologar, racionalizar y armonizar las actuaciones de los inspectores y verificadores, lo que facilitará el mejorar el uso de los instrumentos informáticos y el manejo de los recursos humanos. La revisión para su modernización de los procedimientos de inspección permitirá acotar la discreción de los inspectores, reduciendo excesos discriminatorios (por ejemplo, para las más pequeñas empresas) o hasta oportunidades de corrupción. Si bien la discrecionalidad durante el proceso de inspección es necesaria pues toda situación y toda empresa es diferente y, por lo tanto, requiere que el inspector reaccione a condiciones específicas de un sitio que pueden diferir de otros sitios, demasiada discrecionalidad en la evaluación de la existencia (real o posible) de “fallas de mercado” aumenta el peligro de errores de apreciación, injusticias

¹³ Este esfuerzo será la continuación del requisito de la LGMR de establecer el “catálogo municipal de inspecciones”.

basadas en evaluaciones subjetivas y posibilidades de actos y amenazas ilegales por parte del inspector.¹⁴

La gestión de la discrecionalidad durante una visita es en efecto clave para la reforma y su apoyo popular. Requiere que todos, inspector e inspeccionado, sepan qué esperar durante y después de que se realiza la evaluación de la conformidad con los requisitos normativos. Con ese fin, órganos de inspección experimentados han desarrollado procedimientos extremadamente detallados que cubren los principales requisitos y obligaciones que una inspección debe cubrir. Estos listados de requisitos estipulados, “manuales de campo”, o listas de cumplimiento – genéricamente llamados “checklists” - regulan la discreción de los inspectores e informan al empresario de sus obligaciones y derechos. Por lo general, se publican y son utilizados por las empresas para proteger sus derechos durante la inspección. Tales procedimientos también mejoran y agilizan la eficiencia y reducen el tiempo de las visitas de inspección (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Los *Checklists* de Inspección

El procedimiento consiste en completar una "lista de verificación" estándar (*checklist*) por parte del inspector en presencia del empresario inspeccionado. Se minimiza la posibilidad de verificar condiciones que no estén previstas en la lista de comprobación. Una copia de esta lista se deja en la empresa como un registro de una inspección completa. Esta práctica es un elemento tan vital de una inspección de calidad que se puede hacer una recomendación general: cada inspección debe establecer normas de procedimiento transparentes y coherentes para reducir los abusos y aumentar la confianza en el proceso de adopción de decisiones. El manejo de materiales o información confidenciales es una parte importante de tales procedimientos. Un inspector a menudo tiene acceso a prácticas comerciales confidenciales y conocimientos comerciales sensibles, y debe manejarlo adecuadamente para proteger los derechos de propiedad. Otra funcionalidad de los *checklists* es que se pueden dar a conocer de manera previa al inspeccionado, permitiéndole anticiparse al cumplimiento de los requisitos, lo que reduce también el tiempo en la inspección y la discrecionalidad.

La importancia de los *checklists* radica en que no solamente reduce la discrecionalidad innecesaria durante las visitas, sino también permite comunicar los requisitos por cumplir a los empresarios. Es importante notar que a nivel internacional se ha mostrado que la severidad del costo e irritación con las inspecciones están relacionados con la antigüedad de la empresa; así, a medida que pasan los años y los empresarios acumulan experiencia, logran “regularizarse” lo que implica menores visitas y visitas menos costosas. Esto puede implicar dos cosas: la primera, que el costo de las inspecciones se concentra en la pequeñas y nuevas

¹⁴ En la mayoría de los países en desarrollo, una parte importante del riesgo regulatorio es la discreción irresponsable e incontrolada de los inspectores.

empresas que no pueden rápidamente “regularizarse” (o adherirse a asociaciones y cámaras) ,y la segunda, que la información sobre cómo cumplir con las regulaciones se va adquiriendo con el paso del tiempo y no por esfuerzo del regulador.

En segundo lugar, la modernización de los procedimientos administrativos, además de mejorar la legalidad, transparencia y rendición de cuentas de la función de inspección, deberá también buscar mejorar la eficiencia económica y presupuestal de las visitas de inspección, tanto para la Dirección y sus inspectores como para los empresarios.

Fundamentalmente, las reformas procedimentales permitirán una reingeniería de todos los pasos por realizar para cada visita (en particular en el caso de las inspecciones ordinarias) e incluir subprocesos para las siguientes cuestiones:

- Selección de la empresa por inspeccionar antes de la visita;
- Conducta esperada por parte de los inspectores y empresas durante la visita;
- Resolución de discrepancias y disputas después de la visita.

Vale la pena señalar algunas de las áreas clave de mejora de los procesos administrativos ligados a la inspección a nivel municipal:

- Establecer normas claras, derechos y obligaciones de los inspectores y entidades inspeccionadas. La reforma de los procedimientos de inspección busca reducir las disposiciones poco claras y confusas que permiten una discrecionalidad excesiva de los inspectores y establecer normas más precisas que ayuden a las empresas a cumplir adecuadamente y de forma anticipada.
- Controlar el número, la frecuencia y la duración de las visitas de inspección.
- Configurar checklists (o listas de verificación – ver punto anterior) y publicarlas con sus manuales, a fin de asegurar que los procesos de inspección no permitan abuso por parte de los inspectores/verificadores o la apertura de espacios para una negociación. Esto podrá evitar, por ejemplo, que el inspector solicite mayor cumplimiento de requisitos (o nuevos o distintos requisitos) de los que indica la regulación, así como el cumplimiento con requisitos no existentes. Por parte del empresario, el entender los checklists le permitirá tomar acciones que permitan el cumplimiento cabal de la norma y evitar “fallas de mercado”.
- Desarrollar inspecciones basadas en el riesgo de no cumplimiento. Una reforma particularmente crucial del procedimiento de inspección a nivel internacional ha sido el despliegue progresivo -y la comprensión de un número significativo de países- de la práctica de focalizar los esfuerzos de inspección sobre la base de los riesgos de no cumplimiento que provoquen “fallas de mercado”, en particular, en aquellas actividades que representan mayor riesgo para la sociedad, el medio ambiente, los consumidores o la economía. Esta reforma fundamental no solo ha anclado las inspecciones en una justificación real y, por lo tanto, parece más sólida y justa para las empresas inspeccionadas, sino que organizar la inspección en función del riesgo

también ha asegurado un mejor y más eficiente uso de los recursos públicos para realizar una inspección. Este desarrollo ha sido posible en parte gracias a la difusión de registros de empresas más precisos y al uso de herramientas tecnológicas.

- Desarrollar un sistema de información centralizado pero compartido. La puesta en marcha de un sistema de inspección basado en riesgo de cumplimiento es compleja y requiere inversión (incluyendo un sistema de información). Por esto, durante una fase de transición, la Dirección podría establecer un “sistema de semáforos” donde la mayoría de las instalaciones y empresas visitadas sean aleatoriamente seleccionadas. Poco a poco, en función de los reportes de cumplimiento con checklists y un sistema digitalizado para analizar los resultados de las visitas, la Dirección podrá detectar patrones de cumplimiento o incumplimiento según el tipo de giros, lugares y empresarios.

Finalmente, la revisión sistemática de los procedimientos administrativos de las visitas de inspección deberá ser respaldada con la preparación y publicación de manuales, trípticos y otros documentos que detallen los pasos del procedimiento para seleccionar, realizar, decidir sobre hechos e informar los resultados de una inspección. Dichos documentos, publicados en línea generarán mayor confianza de la ciudadanía y del mundo empresarial.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

La oportunidad de consolidar todas las inspecciones e inspectores en un único organismo de inspección y cumplimiento (la Dirección) (ver Componente 2), puede crear una gran oportunidad para acelerar la modernización de los procedimientos administrativos, procesos y prácticas de inspección. El primer paso podría ser el establecimiento de un procedimiento administrativo tipo de inspección con salvedades para algunos tipos de inspección, como, por ejemplo, los mercados, anuncios, o parquímetros.

Tres ejes de mejoramiento adicionales pueden ser subrayados en esta área. Primero, el Municipio puede diferenciar claramente los procedimientos administrativos para una verificación administrativa, una verificación relativa a quejas y una inspección ordinaria para asegurar el cumplimiento normativo con requisitos y estándares. Esta diferenciación permitirá ajustar los procesos y prácticas, así como el perfil del inspector /verificador (ver discusión sobre el tema en el Componente 1).

Para las visitas administrativas y de queja, la Dirección podrá poner en marcha un procedimiento de verificación rápida con base en constatación fotográfica y el llenado de un breve *checklist*. La posibilidad de que este *checklist* contemple varios trámites puede ser un factor para capacitar verificadores multifuncionales. Las experiencias de otras jurisdicciones en México sobre las verificaciones administrativas pueden ser muy valiosas (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Los Institutos de Verificación Administrativa mexicanos

Desde el 2010, el Gobierno del Distrito Federal, ahora la Ciudad de México, creó el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA CDMX), como un Organismo Público Descentralizado de la Secretaría de la Contraloría General. Este organismo realiza inspecciones en diversas materias: Preservación del medio ambiente y protección ecológica; Mobiliario Urbano; Desarrollo Urbano; Turismo y Transporte público, mercantil y privado de pasajeros y de carga. Este organismo cuenta con un marco jurídico robusto, pues cuenta con Ley, Reglamento, Estatuto Orgánico y diversos lineamientos que regulan los procesos de selección, rotación y acreditación del personal que lleva a cabo la labor de verificación administrativa. Cuenta con una Junta de Gobierno que funge como fiscalizadora de su actuación. Este instituto también cuenta con un padrón de verificadores que están plenamente identificados, por lo que los ciudadanos pueden, a través de códigos QR, verificar la veracidad de los inspectores oficiales.

Fuente: <https://www.invea.cdmx.gob.mx/>

Por su parte, el Gobierno del Estado de México creó, desde el 2016, su Instituto de Verificación Administrativa (INVEA EDOMEX), como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Este órgano ordena y coordina las visitas de verificación administrativa en materia de: Comunicaciones, Desarrollo Económico, Desarrollo y Vivienda, Medio Ambiente, Movilidad, Protección Civil, Salubridad Local y Agua, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Se rige por la Ley de creación del propio Instituto. Cuenta con mecanismos disponibles para que la ciudadanía pueda constatar la veracidad de la visita realizada a través del uso de un código QR, así como también puede constatar la acreditación del verificador a través de un número telefónico, con lo que tiene la certeza de que el funcionario público esté acreditado para realizar la inspección.

Fuente: https://inveamex.edomex.gob.mx/marco_juridico

En cambio, en el caso de las visitas enfocadas a asegurar el cumplimiento con requisitos técnicos y estándares, una serie de herramientas y procesos pueden convenir más. Por ejemplo, la preparación de *checklists* de requisitos por cumplir para cada una de las visitas típicas o un programa apoyado por terceros acreditados para profundizar la apreciación de conformidad con requisitos técnicos y verter parte del costo de inspección a las empresas que puedan tener riesgo de incumplimiento (ver Componente 5).

De la mano con este último punto, la Dirección puede iniciar el desarrollo de inspecciones basadas en riesgo, trabajando en un primer lugar en un registro evolutivo de empresas

“Padrón de Sujetos Regulados” que deben cumplir con las regulaciones municipales (ver Cuadro 6). En efecto, es importante subrayar que a nivel internacional la inspección basada en riesgo, y a pesar de la inversión inicial en tiempo y esfuerzos para su desarrollo, provee muy grandes beneficios tanto a las empresas como a los contribuyentes y ciudadanos. Los procedimientos administrativos y diversas técnicas que le son asociadas deben efectivamente ser consideradas una inversión para conocer y priorizar de manera “inteligente” los recursos en los que no cumplen, premiando al mismo tiempo a las empresas “buenas” y confiables.

Cuadro 6: Características y Beneficios Clave de la Inspección Basada en Riesgo¹⁵

Básicamente, un sistema de inspecciones basado en riesgo (en inglés un *Risk Based Inspection* o *RBI system*) es un sistema que se concentra en las instalaciones / negocios cuyo comportamiento implica mayor riesgo de incumplimiento con una regulación y, por lo tanto, un riesgo de “falla de mercado”. Un RBI es más un proceso que un procedimiento estable e inmutable. Implica una mejora continua basada en extraer inteligencia de la información y una mejor gestión de los datos obtenidos para poder seleccionar y dirigir las visitas de inspección. El objetivo final es, como para todo sistema de inspección, el mayor cumplimiento, pero a través de una mejor comprensión de los niveles de cumplimiento o incumplimiento y realizar dicha función de manera más efectiva y eficiente. Un RBI tiene como meta reducir y minimizar las inspecciones de rutina que a menudo producen pocos resultados al considerar que todos los empresarios, independientemente de las diferentes características, personalidades, historia, cultura, lugar, entre otras determinantes, cumplen (o no cumplen) de la misma manera.

Un sistema RBI se centra en los puntos de la cadena de importación, producción o distribución que presentan el mayor riesgo y en particular:

- Maximiza las salvaguardas y la seguridad de los consumidores
- Promueve un enfoque preventivo en lugar de reactivo de los controles por parte de los productores y distribuidores
- Proporciona mayor tiempo y recursos para la inspección
- Optimiza la eficiencia de los controles y el uso de los recursos de inspección
- Minimiza los costos para los importadores, productores, distribuidores y operadores a través de un mejor muestreo y enfoque en productos o procesos de alto riesgo, lo que reduce los costos innecesarios de inspección y prueba

¹⁵ Ver la propuesta metodológica del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria descrita en los *Lineamientos sobre buenas prácticas de selección estratégica en materia de inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias*.

- Fomenta el desarrollo de reglamentos basados en el riesgo, que sean más transparentes que muchos reglamentos prescritos y promueve el reconocimiento mutuo y la equivalencia entre los socios comerciales.

Dos puntos finales que el Municipio puede incorporar a la mejora de sus procedimientos administrativos. Para las empresas de reciente creación con ciertos riesgos particulares ligados al giro, a los procesos, productos, o el lugar de operación, un procedimiento especial podría ser el que la primera visita “no cuente” para efectos de sanciones. Dicha primera visita serviría para acelerar la educación, entendimiento de los requisitos por cumplir y regularización de la empresa. En esta primera visita de inspección, el inspector otorga un plazo máximo al particular para que cumpla con todos los requisitos o, en su caso, con las observaciones que resulten de la inspección y, a partir de la segunda visita, se pueden imponer las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento.¹⁶

Finalmente, en el caso de la preparación de “checklists” para la inspección, la Dirección podría inspirarse en las listas de cumplimiento elaboradas por algunos comités de plazas comerciales o zonas industriales que permiten rápidamente a los nuevos inquilinos o usuarios ajustarse y cumplir con los requisitos normativos más fundamentales y desarrollar sistemas de cumplimiento efectivos.

Componente 4: Gestión de Recursos Humanos - Los inspectores/verificadores municipales

El Modelo

La contratación y retención de un cuerpo profesional y calificado de inspectores es difícil en los países donde el salario de los funcionarios públicos es significativamente inferior al de trabajadores con similares capacidades y responsabilidades del sector privado.¹⁷ Las dificultades aumentan cuando las habilidades no están fácilmente disponibles en los mercados laborales o cuando existe una fuerte demanda de mano de obra local. Así como hay una escasez de recursos humanos experimentados en las economías emergentes para desarrollar e implementar objetivos de política pública en general, hay una escasez de recursos humanos experimentados para los organismos reguladores y las inspecciones.

¹⁶ En respuesta al contra argumento de que una primera visita sin sanciones podría conllevar riesgos de incumplimiento por los empresarios, y en consecuencia graves riesgos en términos de “fallas de mercado”, se puede recordar que las frecuentes amnistías de inspección organizadas en el pasado por diferentes autoridades públicas mexicanas (como por ejemplo la Ciudad de México a principio de los años 2000), no resultaron en un aumento en el número de accidentes, abusos, desastres y otros percances causados por la actividad empresarial.

¹⁷ A menudo se culpa a la baja remuneración de los inspectores como un elemento clave en posibles actos de corrupción dentro los organismos de inspección.

El problema de contratar y retener buenos inspectores aumenta a medida que se les requiere competencias y capacidades en nuevos procedimientos y herramientas, como la preparación y actualización de *checklists* efectivos, el manejo de sistemas de cumplimiento con base en riesgo o la manipulación de nuevas tecnologías informáticas o de nuevos procesos industriales.

Adicionalmente, la variabilidad en el número y calidad de los inspectores disponibles en los municipios mexicanos es acelerada por las limitantes de la gobernanza municipal. Cada 3 años (o 6 en caso de reelección) existe la posibilidad de un profundo cambio de los responsables y administradores superiores, y esto puede impactar en la motivación y desempeño de los inspectores profesionales. Al final, esto repercute fuertemente en las capacidades y en el *expertise* de los inspectores, principal activo de un sistema de inspecciones eficiente y efectivo (ver Componente 2 Institucionalización).

De ahí que el Modelo preconiza como propuesta básica fundar la política y práctica de la inspección municipal en un sólido y centralizado manejo de los recursos humanos, a fin de efficientizar constantemente los esfuerzos y los conocimientos de los inspectores. Esto implica, por un lado, mejores condiciones de trabajo en relación con mayores responsabilidades sociales. Esta visión implica menos inspectores responsables, pero mejor pagados, apoyados por verificadores, por un mayor uso de tecnología y por la focalización de los esfuerzos municipales en los posibles incumplimientos que impliquen mayores riesgos.

Diversas prácticas y procesos importantes pueden aliviar y superar los problemas actuales y promover la visión de una inspección moderna. Ciertamente, la institucionalización en una institución única, con cultura propia puede resistir mejor a los cambios administrativos y promover una mayor adhesión a largo plazo. Igualmente, los programas de formación intensiva para introducir nuevos conceptos y técnicas de evaluación, capacitación sobre cambios normativos que impliquen nuevos estándares o requisitos normativos o el uso de tecnología informática, se vuelven más costo-eficientes al ser proporcionados al personal de dicha entidad, o bien la introducción de inspecciones y verificaciones basadas en riesgo de incumplimiento (ver Cuadro 6).

Otras soluciones estructurales que pueden ayudar consisten en diferenciar (y en valorizar en capacitación y remuneración) a los verificadores de los inspectores. Dicha diferenciación permite la contratación de verificadores con menores capacidades previas a su entrenamiento, encargados de revisiones visuales sencillas de tipo administrativo (en muchos casos multifuncional), a diferencia de los inspectores, que requieren mayores capacidades técnicas. La creación de verificadores multisectoriales puede a su vez aumentar el beneficio de dicha diferenciación de funciones. Igualmente, el uso de terceros acreditados (ver Componente 5) puede ayudar a concentrar el presupuesto en un número selecto de inspectores estratégicos.

Finalmente, el manejo adecuado de los inspectores requiere la puesta en marcha de sistemas de desempeño que permitan un crecimiento en rango y remuneración de los mejores funcionarios.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

En cierta medida, las limitaciones financieras están ligadas al gran número de órganos de inspección en un municipio. Mientras más centralizado es un órgano de inspección, más recursos puede obtener y sobre todo beneficiarse de economías de escala. También más fácil le será el desarrollar una política de recursos humanos eficiente y eficaz. Por ejemplo, un mayor número de inspectores permite aumentar el impacto de un programa de capacitación (por ejemplo, lo que se puede y no se puede hacer legalmente), un sistema de desempeño que adecue los salarios según las necesidades (verificación o inspección), un sistema de inspección basado en riesgo (que requiere una inversión informática consecuente) o bien regímenes de incentivos que motiven a los inspectores, como por ejemplo un sistema de promociones.

Como se mencionó anteriormente, la creación de una Dirección única, gracias a su mayor dimensión, importancia y peso político podrá permitir desarrollar un mejor y más elaborado manejo de los recursos humanos, en particular diferenciando los jóvenes con poca experiencia laboral, pero con cierta capacitación para fungir como verificadores administrativos ligados a trámites y quejas, y aquellos con más capacitación, experiencia y juicio para operar como inspectores en cuestiones más técnicas o legalmente riesgosas.

En esta línea de ideas, será importante que el nuevo sistema pueda distinguir claramente el papel de los verificadores administrativos con menores capacidades y responsabilidades, del de los inspectores con experiencia y juicio. Entre ambos perfiles, el sistema podrá desarrollar nuevos roles como inspectores multifuncionales. Esto favorecerá la motivación profesional también. Para inspectores que trabajan en un órgano de inspección pequeño con poco personal, las cargas de trabajo excesivas reducen el sentido de profesionalismo y contribuyen a malas prácticas o de baja calidad.

Igualmente, el gobierno municipal puede fomentar la estabilidad y profesionalización de los inspectores más capaces y permitir que los nuevos o jóvenes verificadores desarrollen una verdadera carrera profesional con un currículo adecuado, incluyendo pasantías y estancias de aprendizaje en otros servicios públicos o hasta en empresas.

Componente 5. Terceros Acreditados

El Modelo

La figura de tercero acreditado es cada día más usual en la gobernanza regulatoria internacional. Se fundamenta en la posibilidad de que una autoridad normativa sea asistida por personas físicas o morales, registradas y autorizadas para encargarse de la supervisión del cumplimiento de los requisitos. En México, dicha figura es ampliamente utilizada para asegurar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas (NOMs) y otros estándares técnicos,

pero también para requisitos y regulaciones en materia de construcción, protección civil, medio ambiente, etc.¹⁸

¿Por qué la necesidad de terceros acreditados? Dos grandes causas pueden ser detectadas para justificar la utilización de terceros acreditados.

La primera, si no se dispone de recursos para elevar la dotación de personal a niveles razonables, la inspección puede hacer uso de los servicios de control de conformidad realizados por terceros acreditados que las empresas pueden contratar para demostrar el cumplimiento. Los recursos para tales servicios generalmente se proporcionan a través de tarifas por servicios pagados directamente por la empresa privada.¹⁹ En este enfoque, los costos de las inspecciones se convierten en un costo normal de las empresas y se incorporan al precio de sus productos y servicios, en lugar de ser financiadas por los contribuyentes a través de salarios y recursos de inspectores y verificadores.

La segunda, a medida que la reforma regulatoria se enfoca en mitigar o eliminar cada día riesgos más complejos creados por más sofisticadas “fallas de mercado” que preocupan a la ciudadanía, el gobierno requiere mayor capacidad técnica para los encargados de analizarlos. Para esto, el gobierno deberá ofrecer mayores salarios a los inspectores con mayor capacidad técnica y científica y, por lo tanto, aumentar el gasto y recaudación pública. Ante estas crecientes limitantes, sobre todo para el control de cumplimiento de normas para mitigar riesgos superiores y complejos, los gobiernos han venido confiando cada vez más en la evaluación de la conformidad proporcionada por auditores, verificadores o inspectores privados.

Una consecuencia del uso de terceros acreditados es hacer más eficaces y eficientes los recursos presupuestarios destinados a la inspección, los cuales pueden así concentrarse en el monitoreo y la inspección de un número menor de terceros acreditados que fungen como “inspectores” privados. Esta figura, también permite visualizar mejor (“externalizar”) los costos de inspección y hace que las empresas con mayores riesgos paguen proporcionalmente más por dichos servicios, a través de un mercado competitivo de los servicios de terceros acreditados.²⁰

Sin embargo, el uso y control de terceros acreditados puede ser complicado ya que puede crear inadvertidamente “fallas regulatorias”. El uso de terceros acreditados requiere de una buena regulación para funcionar. Sin regulación, transparencia y monitoreo (y en su caso

¹⁸ Su origen se basa en gran parte en la del notario en cuestión de trámites o en el auditor externo en el ámbito financiero.

¹⁹ Estas tarifas son determinadas por la oferta y la demanda, más son monitoreadas para evitar violaciones a las políticas de competencia.

²⁰ Un mercado competitivo de terceros acreditados ofreciendo servicios de “conformidad y cumplimiento”, que proporcionan a través de tarifas por servicios pagados directamente por la empresa privada, puede reflejar el costo “real” para las sociedades, de tal forma que el costo de las inspecciones es asumido por empresas, en lugar de ser financiado por los contribuyentes.

inspección y control) de los terceros acreditados, estos pueden coludirse con las empresas que incumplen o pueden aliarse entre ellos para evitar competir y, por lo tanto, aumentar el precio de sus servicios sin relación con la calidad de sus verificaciones o de su responsabilidad social.

Por todo esto, es normal que el uso de terceros acreditados vaya creciendo en México y en el mundo. Esto va ligado a la complejidad de los requisitos por cumplir, pero también a la escasez de recursos humanos y financieros para atraer inspectores confiables y expertos. Es así como un creciente número de autoridades mexicanas de distintos órdenes de gobierno han establecido terceros acreditados para asegurar la conformidad y el cumplimiento con regulaciones técnicas. Ejemplos van desde el control de los riesgos ligados a la construcción con figuras como los Directores Responsables de Obras, hasta unidades de verificación responsables de garantizar la conformidad con las NOMs.²¹ En los sectores de alta complejidad con grandes riesgos de fallas de mercado, es muy usual ver terceros acreditados asistiendo a los reguladores, por ejemplo, en medio ambiente, servicios financieros, etc.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

Ante la necesidad de contar con inspectores de alta calidad y, por otro lado, la dificultad de carecer de recursos suficientes para contratar inspectores (o hasta verificadores administrativos) competentes en suficiente número, un Municipio puede ampliar y mejorar el uso de servicios de “consultoría” o servicios de inspecciones por terceros que las empresas pueden contratar para demostrar su cumplimiento.

Aumentar el número de áreas bajo la responsabilidad de terceros acreditados permite reducir el número de inspectores enfocados al monitoreo general del cumplimiento en temas que requieran mayor detalle, prioridad o urgencia, y contratar un mayor número de “verificadores” menos experimentados, bajo el control - a través de medios de comunicación eficaces - de un grupo selecto de “jefes” inspectores mejor pagados. Por ejemplo, la figura de “consultor” de Protección Civil que existe en algunos municipios puede ser mejorada y reproducida para el control de requisitos técnicos y estándares más estrictos en asuntos de medio ambiente, salud, transporte, etc.

Incluso, el uso de terceros acreditados también podría ser considerado para las verificaciones administrativas de requisitos de información (es decir para la realización de trámites), siguiendo un esquema similar al de algunos trámites IMMEX de la Secretaría de Economía a nivel federal. Para estos, el empresario puede hacer uso de cualquier fedatario público para

²¹ La Ley de Infraestructura de la Calidad los define como Organismos de Evaluación de la Conformidad, art. 4, fracción XVII, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lical.htm>, consultada el 17 de junio de 2022.

confirmar la veracidad de la información de sus solicitudes, ahorrando tiempo y, sobre todo, visitas previas al otorgamiento de la autorización²².

Sin embargo, será muy oportuno que el Municipio regule y monitoree de manera sistemática a los terceros acreditados. El Municipio y los empresarios que los contratan deben tener certeza de que los terceros acreditados cuentan con experiencia actualizada (legal y técnica) en su trabajo de verificación de la conformidad, que no exista colusión entre empresarios/clientes y que no se coludan entre terceros acreditados (por ejemplo, evitando la entrada de nuevos terceros acreditados para mantener poca oferta y precios altos). En otras palabras, el Municipio debe de regular e inspeccionar regularmente a los terceros acreditados. Esta situación es más favorable que la anterior, pues aquí solo se habla de controlar aleatoriamente o con base en una selección por riesgo de no cumplimiento a una centena de individuos y no a miles de empresas u obras.

De hecho, debido a la necesidad de una sana competencia entre terceros acreditados y el costo de su monitoreo (así como el riesgo de que algunos consultores de poca calidad migren a otros municipios mal o no regulados), este tema podría ser contemplado de manera coordinada con otros municipios conurbados cuando sea posible (ver Componente 6).

Componente 6. Coordinación y Cooperación entre Inspecciones

El Modelo

Aunque desde 2018 existe a nivel nacional un marco jurídico que provee derechos a los ciudadanos y empresas mexicanas en cuanto a inspecciones, la organización de la política de inspección es responsabilidad de los órganos de inspección de los gobiernos federal, estatal y municipal, quienes deben de velar que sus jurisdicciones estén claramente definidas.²³ Sin embargo, existen considerables problemas de superposición, duplicidad, incoherencia o confusión entre órganos de inspección de diferente nivel o jurisdicción. Así mismo, han sido escasas las iniciativas para establecer mecanismos de coordinación que permitan reducir los costos y riesgos de duplicidad, transposición e incluso contradicción en la actuación del gobierno frente a las empresas. Esto es de particular importancia para las tres grandes áreas de competencia concurrente entre la federación, el estado y los municipios: Protección

²² En este sentido, un notario o corredor público funge como un tercer acreditado, en parte regulados por su cúpula gremial. Como todo tercer acreditado, será importante sin embargo el monitorear su desempeño, en particular en cuestiones de prácticas anti-competitivas.

²³ Ver Alcance Normativo del Municipio Mexicano (términos generales) en el Apéndice I del Anexo 2

Civil ²⁴ , Medio Ambiente ²⁵ y finalmente, Ordenamiento Territorial ²⁶ , donde existen controversias incluso a nivel constitucional.

Los problemas en cuanto a falta de coordinación también existen al interior de un municipio en concreto. En México, un gran número de autoridades municipales inspeccionan sin suficiente coordinación, lo que genera un gran número de visitas a algunas empresas, inconsistencias en el procedimiento y que los resultados de las inspecciones no puedan ser compartidos con otros inspectores o dependencias.

Desde esta perspectiva el Modelo aboga por un esfuerzo de coordinación y cooperación, tanto en una dimensión vertical (con autoridades estatales y federales) como horizontal (entre autoridades municipales). Particularmente, tres directrices pueden ayudar. En primer lugar, la Dirección puede realizar consultas - de forma pasiva (p. ej., por portal) o activamente (por encuesta o “focus groups”) a empresarios representativos para entender mejor los problemas. En segundo lugar, la Dirección puede organizar foros de discusión con órganos de inspección municipales, estatales o federales (en particular sobre la base de los insumos empresariales). Finalmente, los reguladores a través de las evaluaciones Ex Ante (AIR) o Ex-Post pueden investigar y evaluar los problemas de inspección dentro de una visión sistémica y multi-sectorial.²⁷

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

Como en anteriores componentes, las posibilidades de análisis y de mejora en la coordinación entre inspectores antes, durante y después de cada visita deberán aumentar gracias a la centralización bajo la Dirección. Tres elementos podrán asentar y asegurar mayor coordinación. Primero, una acción fundamental será un esfuerzo para elaborar un sistema de verificación e inspección de las empresas, útil para un gran número de visitas basadas en procedimientos y procesos armonizados, y la posibilidad de compartir reportes de verificación/inspección entre diferentes inspectores de áreas distintas que visiten una misma empresa. Esto se puede lograr a través del desarrollo informático de la política de inspección. Para esto, sería necesario imponer el uso de una clave única por “sujeto cumplidor empresarial” - de preferencia el RFC - con la posibilidad de un sufijo que determine geográficamente un lugar por ser verificado /inspeccionado (bodega, anuncio, etc.).²⁸ En la medida que este sistema se expanda y se alimente de diversa información, su uso como

²⁴ Ley General de Protección Civil, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpc.htm>

²⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>

²⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

²⁷ La promoción del AIR es parte de un componente paralelo de este proyecto de USAID (Ver introducción más arriba).

²⁸ En caso de empresas informales, ocupar su CURP u otro número requiriendo su formalización.

fundamento para una inspección que contenga memorias sobre el cumplimiento individual, podrá volverse la base para el establecimiento de una inspección basada en riesgo.

Segundo, la centralización de las funciones de inspección puede ser la posibilidad de desarrollar y expandir el uso de verificadores multifuncionales o multisectoriales donde un verificador pueda constatar rápidamente y de manera visual (por ejemplo, con base en fotografías) el cumplimiento administrativo de requisitos de información solicitados por varios trámites y/o el llenado de distintos *checklists*. Esto permitirá a los inspectores “senior” – incluso de diferentes aspectos normativos – el concentrarse en validar o realizar inspecciones de validación más delicadas y detalladas durante una segunda visita. Igualmente, la figura de verificadores multisectoriales liberaría tiempo de los inspectores “senior” para planear de manera estratégica las verificaciones e inspecciones a realizarse, enfocándose en aumentar el cumplimiento y no la cantidad de visitas.

Tercero, esta reforma debe investigar oportunidades de colaboración en aspectos de inspección y vigilancia con otros municipios colindantes, en aspectos que requieran una cierta inversión en tiempo, recursos humanos o *expertise*, como podría ser el preparar e impartir talleres de elaboración de *checklists*, capacitación de verificadores administrativos y/o inspectores, desarrollo de un marco regulatorio para los “consultores” (terceros acreditados) de Protección Civil – incluso en mantener una lista única de “consultores” metropolitanos, a fin de asegurar que los consultores dolosos eviten acreditarse en otros municipios. Un posible foro para iniciar este tipo de cooperación y coordinación podría ser a través de reuniones de colaboración, como por ejemplo la recién inaugurada Mesas de Colaboración Metropolitana en la Ciudad de Monterrey.²⁹

Componente 7. Creación de una “Comunidad” para la Mejora del Cumplimiento Normativo

El Modelo

Un elemento vital para aumentar la eficacia y eficiencia de las inspecciones es la calidad de las comunicaciones entre los órganos de inspección y los ciudadanos y empresas reguladas que deben cumplir. En un Estado de Derecho, que busca ciudadanos y empresas con derechos, pero también con obligaciones, un mayor y mejor cumplimiento exige más consultas sobre el diseño y el funcionamiento de las funciones de inspección, así como de los requisitos por cumplir (es decir, las regulaciones). Los inspectores (y claro, los reguladores que diseñaron los requisitos para mitigar las “fallas de mercado”) deben comunicar sus reglas,

²⁹ La Mesa de Colaboración Metropolitana oficializó su funcionamiento el 17 de diciembre de 2021 y se centra en tres ejes principales: Desarrollo Urbano y Movilidad; Seguridad; y Medio Ambiente y Emergencia Climática. En ella participan municipios de la zona metropolitana de Nuevo León: Apodaca, Cadereyta, Escobedo, El Carmen, García, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Pesquería, Salinas, Santiago, San Nicolás, Santa Catarina y Victoria. <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/oficializa-gobernador-mesa-de-colaboracion-metropolitana>

obligaciones y requisitos de manera simple y efectiva a las empresas. A pesar del principio “Ignorantia juris non excusat”, es utópico esperar que los ciudadanos y empresas conozcan y se mantengan al día de la gran cantidad de requisitos establecidos en la ley y reglamentos, que además cambian, se modifican y desaparecen cotidianamente. De hecho, el éxito de la inspección estará determinado en gran medida por lo bien que las empresas entiendan los requisitos reglamentarios por cumplir.

Para esto, una labor fundamental de los reguladores e inspectores municipales es el esforzarse en la codificación, simplificación, así como en la síntesis y coherencia de los requisitos por cumplir por parte de las empresas, eliminando así incongruencias, duplicidades o requisitos inútiles y, sobre todo, de consulta y comunicación con las empresas afectadas. Informar a las empresas sobre la política de inspección tanto en sus derechos como en sus obligaciones por cumplir es importante. Un desafío mayor es asegurar que las reglas en sí mismas sean claras, disponibles y fáciles de cumplir.

Un esfuerzo activo por parte de la autoridad para indicar concretamente lo que los empresarios deben cumplir aumenta la confianza en el estado de Derecho y en el gobierno y sus reguladores. Como se destacó previamente en el Componente 3, esta obligación del Estado Regulador puede lograrse sistematizando el uso de *checklists* fácilmente comprensibles, en particular por las PYMES. También puede ser realizado a través de un esfuerzo constante de informar a las empresas sobre las reglas que se aplican, y proporcionando copias de esas reglas y sus *checklists* adecuados.

Finalmente, es importante para una reforma de la inspección cuyo objetivo es aumentar el cumplimiento, así como reducir la corrupción y ampliar la confianza de los ciudadanos y empresarios en el gobierno municipal, que las iniciativas de mejora, tanto de las regulaciones como de los instrumentos de inspección (por ejemplo, *checklists*), sean consultados con los sujetos de inspección (i.e. las empresas) previo a su entrada en vigor. Para esto, un foro donde los responsables de la inspección y representantes empresariales puedan discutir, evaluar éxitos, intercambiar lecciones y sugerencias puede ser vital.

Así mismo, no se puede evitar el hecho que toda reforma compleja y de gran impacto, enfrentará inevitablemente oposición de intereses creados. Fuerzas explícitas o implícitas buscarán mantener el statu quo, debilitando con el tiempo a los reformadores. Un apoyo externo al gobierno (que además mantenga su visión más allá de un mandato administrativo) es necesario. La comunicación y diálogo con organismos e instituciones no gubernamentales pueden al final del día consistir en la creación de una comunidad pro-reforma que se anteponga a las partes conservadoras y opuestas al cambio. En debido tiempo, esta comunidad pro-reforma podrá arraigarse y volverse un aliado para el cambio y el mejor seguro contra una muerte prematura de las reformas.

Opciones y consejos para instrumentar el Componente

Como se indicó anteriormente, una nueva política de inspección y cumplimiento requiere de instituciones bien diseñadas y sólidas que puedan permanecer ante los cambios

administrativos y, a la vez, ajustarse a los entornos económicos y normativos siempre cambiantes. En este sentido, se recomienda, además de la consolidación en una Dirección sustentada en un reglamento de inspecciones, la creación de un Consejo (posiblemente como parte del andamiaje institucional de la Mejora Regulatoria) para seguir y nutrir la política con una institucionalización adecuada (Ver Componente 2). Dicho Consejo podría reunirse periódicamente con los representantes empresariales y otras ONG.

Para dichos encuentros, la Dirección puede no solamente abrir un espacio de retroalimentación tanto positiva como negativa en cuanto a avances, sino también un foro para la presentación y consulta del futuro reglamento de Inspección. Dicho foro también puede enfocarse en temas importantes por entablar, tanto a nivel general (informalidad, nuevos o menos requisitos por cumplir, etc.) como programáticos (discutir campañas de comunicación como ciudad limpia, control del agua, etc.).

En forma más concreta, la Dirección puede ampliar la coordinación con el sector privado al abrir la participación de expertos empresariales en el desarrollo de nuevas herramientas y prácticas como son la elaboración de *checklists* o los requisitos para un buen sistema de terceros acreditados. Gracias a este tipo de consulta y comunicación concreta con empresarios y especialistas, tanto sobre la forma como el fondo de estos instrumentos, el municipio puede verificar y asegurar el entendimiento de las obligaciones de cumplimiento, sobre todo por parte de jóvenes o pequeños empresarios.

En forma más novedosa, el Municipio puede diseñar un procedimiento para la “Primera Visita” para los “nuevos empresarios”, que no contemple sanciones y permita un “coaching” básico por parte de las autoridades sobre cómo cumplir. Por ejemplo, utilizando el tema: “cómo obtener 10/10 en sus *checklists*”.

III Propuesta de Metodología para la Implementación del Modelo en un Municipio

En el contexto del Proyecto “Municipios Competitivos, Regulación Inteligente y Compromiso Empresarial”, el Modelo se diseñó para ser un instrumento fácil de entender por las autoridades supremas del municipio, así como por los inspectores, fácil de instrumentar por un posible organismo único de inspección y verificación, y fácil de promover en los servicios regulatorios y de inspección del municipio.

Aunque dicho Proyecto contempla un trabajo de asistencia activa en los 15 municipios seleccionados para su aplicación, se considera que, con voluntad, todo municipio mexicano puede auto aplicarlo para mejorar su política de inspección y cumplimiento.

Para tal efecto se recomienda seguir cuatro etapas principales.

Establecer el Grupo de Trabajo

En esta etapa el Presidente Municipal debe nombrar un jefe de proyecto y establecer un grupo de trabajo donde por lo menos participen los principales funcionarios de la Secretaría del Ayuntamiento, del Consejero jurídico municipal y de las principales secretarías encargadas de funciones de inspección. En los términos de referencia del jefe de proyecto y del grupo de trabajo se recomienda establecer una fecha final para finalizar el proyecto.

Realizar el Diagnóstico Ejecutivo

La segunda etapa para instrumentar el proyecto es realizar un amplio diagnóstico analítico de la situación de las inspecciones municipales. Para esta labor, el Anexo 1 propone un cuestionario tipo que puede ser ajustado al contexto municipal. Para asegurar la pertinencia y precisión de las respuestas, el Grupo de Trabajo puede circular para consulta las respuestas de los órganos municipales a los sujetos de la inspección u organizar puntos focales con empresas o partes involucradas.

Propuestas y Revisión

La tercera etapa consiste en discutir y elaborar una serie de propuestas de reforma. A fin de no caer en la trampa de negociar bilateralmente, se recomienda redactar las propuestas, consolidarlas a través de una serie de reuniones informativas, mas no de negociación, con funcionarios – en particular, inspectores –y finalizar presentando una lista de reformas por realizar.

En el caso del Proyecto, se solicitó a los municipios seleccionados responder por CADA órgano de inspección un cuestionario diagnóstico enviado previamente al inicio de una misión (Ver Anexo 1). Durante la misión, expertos evaluadores pudieron discutir las

respuestas, a través de entrevistas con los responsables de las inspecciones municipales. Estas discusiones fueron complementadas y validadas a través de “focus groups” con empresarios organizado por CAINTRA durante la misión.

La preparación de un Plan de Acción ajustado a cada Municipio participante

Finalmente, la lista propuesta de recomendaciones correspondientes a cada uno de los 7 componentes estratégicos debe organizarse en un Plan de Acción para su implementación.

Con una visión que conjugue gradualismo y capture las oportunidades de reformas posibles, el “Plan de Implementación de las recomendaciones” se puede dividir en tres etapas: aquellas aplicables en los próximos 4 – 6 meses (corto plazo), aquellas que podrían ser realizadas antes del fin de la administración municipal (medio plazo) y aquellas que podrían ser implementadas a partir de la próxima administración (largo plazo) (ver tabla Anexo 2).

Anexo 1. Cuestionario de Diagnóstico

Mejores prácticas para inspecciones reglamentarias en

Municipio de xxxx

Establecimiento de puntos de referencia para el desarrollo y los procesos institucionales

Cuestionario ³⁰

Fichas informativas sobre buenas prácticas en materia de inspección para cada Órgano de Inspección

Fecha: / /

General

1. Nombre del Órgano de Inspección:³¹

2. Nombre e email del responsable de contestar el Cuestionario

3. ¿Con base en qué mandato normativo el Órgano de Inspección tiene la facultad de iniciar una vista de inspección?

4. Definir el tipo de riesgos (área o sector) relacionados a las visitas de inspección

³⁰ Algunas preguntas y respuestas son similares al cuestionario del IENMR del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria. Favor de armonizar.

³¹ Se entiende por Órgano de Inspección y Cumplimiento (OIC) toda entidad municipal con mandato para organizar, realizar visitas de inspección/verificación a las empresas/establecimientos e imponer sanciones por no cumplimiento.

Área de la inspección	Notas ³²
Seguridad de los alimentos y bebidas. Aquí podrían incluirse: sanidad-veterinaria, venta de bebidas alcohólicas, fitosanidad y seguridad-alimentaria; seguridad ocupacional; protección al Consumidor	
Seguridad de los productos no alimentarios. Aquí podría incluirse: la Vigilancia del mercado (protección del consumidor de productos no alimentarios, metrología legal, normalización-normas oficiales mexicanas (NOM))	
Seguridad técnica y de infraestructura/construcción. Aquí podría incluir: objetos industriales peligrosos (incluidos objetos energéticos), protección contra incendios, protección civil y situaciones de emergencia, construcción; seguridad Ocupacional; protección al Consumidor	
Salud pública. Aquí podrían incluirse: saneamiento, medicamentos, equipos médicos y proveedores de servicios privados	
Medio ambiente. Aquí podrían incluirse: medio ambiente, minería, silvicultura; seguridad nuclear	
Servicio de Impuestos. Aquí podrían incluirse: fiscal y parcialmente aduanero para los controles posteriores al despacho de mercancías;	
Trabajo y seguridad social. Aquí podrían incluirse: contratos de trabajo, trabajo infantil, exigencia de sindicatos, horarios, salarios mínimos, trabajo ilegal; no discriminación	
Seguridad en el transporte. Aquí podrían incluirse: el transporte aéreo, naval y terrestre	
Otros Educación, calidad del servicio, etc.	
Otros	

³² Indicar en particular en caso de que el municipio cuente con distintos Órganos de inspección en la misma área: por ejemplo, control de bebidas y control de seguridad ocupacional, etc.

5. ¿Número aproximado de empresas sujetas al mandato de inspección (actual)?

6. ¿Qué información verifica una visita típica de inspección?

7. ¿Para qué utiliza esta información el Órgano de Inspección?

Procesos de inspección actuales

8. ¿Cuál fue el presupuesto ejercido por el Órgano de Inspección dividido en:

	2019	2020	2021 ³³
Presupuesto Municipal			
Otras fuentes de ingreso			

9. ¿Existe(n) otra(s) fuente(s) de financiamiento adicionales al presupuesto estatal?

Listar autorizaciones, certificados, registro estatal de algún servicio público

a) ¿Cuál es el fundamento legal de estas otras fuentes?:

³³ En caso de tener datos más recientes, favor de incluirlos en las respuestas siguientes.

10. Número de empleados en el año 2019, 2020 y - 2021:

a) Número de empleados

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

b) Personal administrativo

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

c) Inspectores de sitio

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

d) ¿Número de inspectores que realizaron visitas a empresas/establecimientos?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

11. ¿Cuál es el nivel educativo promedio de los inspectores actuales en el Órgano de Inspección?

Educación básica:

Media y alta (nivel universitario):

Especializados:

12. ¿Cuenta el Órgano de Inspección con un programa para capacitar a los inspectores?

Sí		No	
----	--	----	--

13. Indicar frecuencia promedio de la capacitación

.....

14. ¿Cómo considera la eficiencia de los inspectores (de sitio)?

	¿Por qué?
Buena	
Mediana	
Por mejorar	
Mala	

15. ¿El Órgano de Inspección tiene un sistema de gestión que ayuda en la selección de las empresas a inspeccionar y de los documentos que se solicitan (sistema de gestión de documentos)?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

a) En caso afirmativo, describir a grandes rasgos:

16. ¿El Órgano de Inspección tiene suficiente infraestructura física? (instalaciones adecuadas como laboratorios, depósitos de bienes confiscados o de muestra, automóviles para los inspectores, etc.)

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

17. En caso negativo, indique lo que falta o cualquier problema relacionado con:

Oficina: _____

Transporte/automóviles: _____

Equipo: _____

Otros: _____

18. ¿El Órgano de Inspección tiene suficiente infraestructura digital (computadoras, impresoras, scanners, software tipo Word, Excel, PowerPoint, etc.) en las oficinas municipales?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

19. En caso negativo, indique lo que falta o cualquier problema relacionado con:

Redes: _____

Tecnología: _____

Base de datos: _____

Sitio web: _____

20. ¿Prevé el Órgano de Inspección algún cambio funcional u organizacional en un futuro próximo (2-3 años)?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

a) En caso afirmativo, ¿específicamente qué?

Procedimiento administrativo de una visita de inspección

21. ¿Cuenta el Órgano de Inspección con un sistema para seleccionar ex ante las empresas a ser inspeccionadas?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

22. En caso afirmativo, ¿cuál es el sistema? Describa los criterios.

23. ¿Tiene el Órgano de Inspección un procedimiento escrito que deben seguir los inspectores durante una visita de inspección (en sitio)?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

a. En caso afirmativo, ¿cuál?

24. ¿Está publicado dicho procedimiento y dónde?

25. ¿Los inspectores utilizan listas de verificación y/o protocolos de inspección?

<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--	--------------------------

a) En caso afirmativo, ¿cuál?

26. ¿Tiene el Órgano de Inspección algún sistema o esquema de calendarización para llevar a cabo las vistas de inspección (p.ej. citas, agenda, programación, etc.)?

a) En caso afirmativo, especifique:

27. ¿Tiene el Órgano de Inspección documentos y normas adicionales para apoyar el procedimiento de inspección (p.ej. Checklists)?

a) En caso afirmativo, especifique:

28. ¿Tiene el Órgano de Inspección algún objetivo de cuántas empresas/establecimientos se deben visitar por inspector por día/semana/mes?

Sí		No	
----	--	----	--

29. En caso afirmativo, ¿cuáles y cuántos?

30. ¿Cuánto dura en promedio una visita de inspección y cómo varía según el tipo de empresa/establecimiento visitado?

Sí		No	
----	--	----	--

31. Principales elementos/circunstancias que explican diferencia en el tiempo promedio de una visita

32. ¿Cuántas visitas “normales” de inspección se realizaron en el año 2019, 2020 y 2021?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

33. ¿Cuántas visitas ad-hoc (de emergencia/extraordinaria) se realizaron en el año 2019, 2020 y 2021?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

34. ¿Qué tipo de medidas puede tomar el inspector y cuál es el fundamento legal? Listar

1.-----

- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

35. ¿El Órgano de Inspección ha utilizado medidas preventivas durante el período 2019-2021?

Sí		No	
----	--	----	--

36. En caso afirmativo, enumere los tipos de medidas preventivas utilizadas (por ejemplo, responder a las consultas individuales o informar a la entidad económica sobre las irregularidades y sus consecuencias o emitir advertencias orales):

- 1.
- 2.
- 3.

37. ¿Pueden los inspectores sancionar in situ a una empresa/establecimiento que no cumple (incluso clausurar)?

Sí		No	
----	--	----	--

38. ¿Cuántas empresas fueron sancionadas en?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

39. ¿Valor total de las sanciones económicas emitidas en los años 2019, 2020 y 2021? (en pesos mexicanos)

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

40. ¿Debe el informe final de la visita ser firmado por un supervisor (p. ej.: jefe de la inspección municipal u oficina sub municipal)?

Sí		No	
----	--	----	--

a) ¿En caso afirmativo, describa por quién?

.....

41. Si la firma debe ser autógrafa o se prevén medios electrónicos para la misma (por ejemplo: Firma Electrónica Avanzada);

42. ¿Existe un sistema de seguimiento o una persona/funcionario que supervise, cambie o invalide la decisión del inspector?

Sí		No	
----	--	----	--

a) En caso afirmativo, describa:

Garantizar la Coherencia de la Función de Inspección

43. ¿Puede la empresa/establecimiento inspeccionado inconformarse ante el propio Órgano de Inspección?

Sí		No	
----	--	----	--

a) ¿Cuántas inconformidades fueron presentadas en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

b) De las inconformidades presentadas ¿Cuántas fueron admitidas y cuántas fueron desechadas en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	Admitidas		Desechadas	
2020	Admitidas		Desechadas	
2021	Admitidas		Desechadas	

c) De las inconformidades admitidas ¿Cuántas fueron procedentes y cuántas fueron improcedentes en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	Admitidas		Desechadas	
2020	Admitidas		Desechadas	
2021	Admitidas		Desechadas	

44. ¿Puede la empresa/establecimiento inspeccionado impugnar el resultado de la visita del Órgano de Inspección ante los órganos jurisdiccionales?

Sí		No	
----	--	----	--

a) ¿Cuántas impugnaciones fueron presentadas en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	2020	2021
------	-------	------	-------	------	-------

b) De las impugnaciones presentadas ¿Cuántas fueron admitidas y cuántas fueron desechadas en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	Admitidas		Desechadas	
2020	Admitidas		Desechadas	
2021	Admitidas		Desechadas	

c) De las impugnaciones admitidas ¿Cuántas fueron procedentes y cuántas fueron improcedentes en los años 2019, 2020 y 2021?

2019	Admitidas		Desechadas	
2020	Admitidas		Desechadas	
2021	Admitidas		Desechadas	

Coordinación de Inspecciones

45. ¿Cómo se coordina el Órgano de Inspección con otros organismos de inspección municipal?

46. ¿Cómo se coordina el Órgano de Inspección con organismos de inspección estatal?

47. ¿Cómo se coordina el Órgano de Inspección con organismos de inspección federal?

Anexo 2. Elementos de un Reglamento Municipal de Inspección

La Ley General de Mejora Regulatoria ha identificado y propuesto medidas para mejorar las inspecciones en México, en particular a nivel municipal, con el objetivo de reducir los costos administrativos, aumentar la competitividad de las municipalidades del país, reducir las oportunidades de corrupción y disminuir la superposición, duplicación, inconsistencia y redundancia en las labores de inspección de ciudadanos y empresas.³⁴

Como parte del “Modelo para una Reforma de los Sistemas de Inspección y Cumplimiento Municipal en México” (El “Modelo”), este documento, preparado por Jacobs, Cordova & Associates busca asistir a los Cabildos municipales a preparar un marco jurídico eficiente, transparente que promueva la rendición de cuentas por parte de los inspectores y cumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos y empresas.³⁵

Se basa tanto en mejores prácticas internacionales, así como en los esfuerzos realizados en México.

Preparar el proyecto de Reglamento Municipal de Inspección

Como se indicó en el Modelo, es fundamental para el éxito a corto, medio y largo plazo de la reforma de las inspecciones³⁶ que el presidente municipal, con el aval del Cabildo, solicite a sus servicios administrativos la preparación de un proyecto de Reglamento de inspección único (el “Reglamento”).³⁷

³⁴ Por ejemplo, la LGMR (DOF; 18 de mayo de 2018) requiere para 2024, entre otros aspectos, la creación en todos los municipios mexicanos de un listado de inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias que pueden realizar los Sujetos Obligados (que incluyen a los municipios) y de un padrón de inspectores, ambos publicados en el portal oficial de la CONAMER. Ver LGMR artículos 55, 56, 58 y 59. Otros aspectos importantes que regulan los sistemas de inspecciones en México se fincan en la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana (DOF; 20 de enero de 2020) y en particular en los Lineamientos sobre buenas prácticas de selección estratégica en materia de inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias (DOF; 20 de enero de 2020).

³⁵ Este documento es parte del Componente Inspecciones Municipales del proyecto “Municipios Competitivos, Regulación Inteligente y Compromiso Empresarial” de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El propósito del Proyecto es mejorar la transparencia empresarial y las prácticas de integridad en los municipios seleccionados.

³⁶ El Modelo y este documento no diferencia, salvo que se indique de manera explícita, las funciones de inspección, verificación, fiscalización y monitoreo.

³⁷ Para buenas prácticas y técnicas generales para la preparación y redacción de Reglamentos municipales, ver CIDE-COFEMER *Guías Para La Mejora Regulatoria Municipal. Técnica Normativa para Elaborar Regulaciones Municipales*. Comisión Federal de Mejora Regulatoria Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://www.politeia.org.mx/IMG/pdf/guia-tnerm.pdf>

Dicho esfuerzo deberá tener como términos de referencia el:

- Organizar una recopilación general de instrumentos jurídicos, reglamentos, instrucciones y memorandos de entendimiento que fundamenten las visitas de inspección.³⁸
- Analizar las áreas de superposición y duplicación dentro de las áreas clave de un sistema de inspección municipal en México (Ver Apéndice 1).
- Brindar al Cabildo un texto listo para ser consultado con el público en general que incluya las recomendaciones del Modelo, a fin de simplificar los roles y mandatos de inspección en consulta con las partes interesadas de los sectores público y privado.³⁹

Será igualmente importante asegurar que el Reglamento no duplique – más haga referencias precisas - a otras normas municipales básicas que rigen la organización y las funciones de inspección del municipio, las reglas generales del procedimiento administrativo municipal, etc. Si bien debe contemplarse la supletoriedad, lo ideal es que el Reglamento sea un instrumento mayormente autocontenido.

Principales elementos de un Proyecto de Reglamento de Inspección

A continuación, se presentan los principales elementos (elementos mínimos) que deberá considerar el Reglamento en acorde con el Modelo de Inspección.

Definiciones y alcance del Reglamento de inspección

El alcance del Reglamento requerirá la definición de conceptos claves de manera lo más precisa posible, así como de una definición de las materias que serán sujetas a la inspección y a la verificación para brindar certeza sobre las áreas susceptibles a la práctica de visitas por parte de inspectores y verificadores, así como de los sujetos obligados a su observancia y cumplimiento.

En particular, se necesitará de una puntual diferenciación entre el concepto de “inspección” (es decir cumplimiento con todos los requisitos necesarios para eliminar o minimizar los riesgos substanciales que la normatividad municipal vigente hizo explícitos) y el concepto de “verificación” (es decir de cumplimiento con requisitos documentales asociados al cumplimiento con los trámites). Igualmente, será importante que el concepto de “empresa” incluya tantos a empresas y organizaciones privadas (con o sin fines de lucro) como a públicas.

³⁸ En su caso incluir las principales normas estatales con incidencia directa en la función de inspección, por ejemplo, en cuestión de procedimientos administrativos, mejora regulatoria, etc.

³⁹ Dos buenas prácticas requeridas son la necesidad de evaluar el impacto, sobre todo presupuestal, de la implementación del Reglamento y consultar por lo menos por internet con todas las partes involucradas.

El alcance también tiene que señalar de forma explícita las exclusiones, por ejemplo, la inspección de productos y servicios de consumo, aspectos ligados a seguridad pública (por ejemplo, relacionados a los órganos de policía).

La Dirección General de Inspección

El Modelo propone la implementación de una política de inspección bajo la responsabilidad de una institución única de tipo dirección general de inspección (la "Dirección). El Reglamento establecerá que dicho organismo deberá centralizar todos los aspectos de la política de inspección y ser responsable de la implementación de dicha política, en particular de aspectos fundamentales como el reclutamiento, capacitación y desempeño de todos los inspectores municipales, así como de su eficaz y responsable aplicación de los procedimientos administrativos relacionados con la inspección.

Esta centralización institucional tiene por objetivos el resolver la superposición y la duplicación de los temas y visitas de inspección⁴⁰ y, sobre todo, evitar que las otras direcciones operativas encargadas de la substancia regulatoria funjan como "juez y parte".⁴¹

Más a detalle, la Dirección será responsable de desarrollar procesos y herramientas para mejorar las inspecciones y verificaciones como son:

- Establecer la lista oficial de inspectores (de conformidad con la LGMR);
- Establecer la lista de vistas de inspección (de conformidad con la LGMR);
- Preparar planes de inspección anuales y mensuales por realizar por los inspectores y verificadores;
- Seleccionar las empresas por inspeccionar/verificar diaria o semanalmente, a través de un mecanismo basado en el riesgo de no cumplimiento;
- Elaborar padrones de establecimientos sujetos a visitas de inspección (y un mecanismo para especial para los establecimiento o instalaciones informales);
- Redactar en cooperación con las direcciones operativas listas de control de requisitos por cumplir (*checklists*);
- Llevar a cabo una iniciativa de socialización y comunicación con los ciudadanos y empresas para promover el cumplimiento con los requisitos normativos;

⁴⁰ Con base en los resultados de la revisión legal integral que se haya llevado a cabo para analizar y abordar los mandatos superpuestos de las inspecciones.

⁴¹ En el caso del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (INVEA), este goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y decisión funcional, así como regular el procedimiento de verificación administrativa. El INVEA cuenta también con una Junta de Gobierno (Art 1 y 16 de la Ley de 2019; ver también el caso de estudio sobre el INVEA).

- Manuales para establecer los procesos y herramientas en procedimientos administrativos claros.

La Dirección también podrá crear y mantener sistemas de información apropiados e interconectados, en cooperación con las autoridades reguladoras municipales responsables.⁴²

El jefe de dicha Dirección (el “Director”) deberá responder a un alto funcionario nombrado por el alcalde con rango de secretario para tener autoridad y acceso a las diversas instancias de gobierno del municipio.

Autoridades y Responsabilidades de las Autoridades Reguladoras Municipales

El Reglamento deberá aclarar que las otras autoridades reguladoras municipales (“direcciones operativas”) continuarán siendo responsables de elaborar las normas, definir los requisitos cuyo cumplimiento serán inspeccionados y verificados, y establecer los criterios de los riesgos regulados bajo su responsabilidad.

El Reglamento establecerá un procedimiento para asegurar una consulta y coordinación eficiente entre las direcciones operativas (reguladoras) y la Dirección para asegurar que ambas lleven a cabo sus mandatos coordinada y adecuadamente.

El Consejo para Reforma de la Inspección

El Reglamento establecerá un foro público-privado que apoye a la Dirección y favorezca la cooperación, el intercambio de ideas, el seguimiento de los aspectos técnicos de la reforma (por ejemplo, sobre la instrumentación de procesos de inspecciones basadas en riesgo) y otros mecanismos de retroalimentación por parte de los ciudadanos y empresas inspeccionadas.

En esta parte se describirá el mandato del Consejo, así como sus miembros, frecuencia de las reuniones, mecanismo de toma de decisiones (es decir, votación), Secretaría del Consejo, etc.⁴³

⁴² Ver por ejemplo, los sistemas del INVEA: El Sistema Unificado de Verificación será una plataforma digital que contendrá el Padrón de Personas Físicas y Morales con actividad de carácter mercantil que operan en la Ciudad de México, el Padrón de Cumplimiento Responsable y el Padrón Único de Verificadores; vinculado con el Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles (SIAPEM), con el fin de contar con un procedimiento unificado de visitas de verificación para transparentar la actuación de los involucrados en materia de verificación administrativa (ver Ley del INVEA Art 31).

⁴³ Este foro podrá operar en paralelo o ser parte del Consejo de Mejora Regulatoria municipal si este ya fue instalado conforme a la LGMR, artículo 3 vi.

Tipos de Inspección

El Reglamento diferenciará los tipos de inspecciones, conforme a su objeto: *inspección* de cumplimiento con los requisitos dictados en normas municipales, y *verificación* del cumplimiento con los requisitos de información necesarios para completar un trámite.

El Reglamento diferenciará igualmente los tipos de inspección conforme a su origen:

- Inspección ordinaria y de seguimiento de rutina;
- Inspección basada en quejas, o;
- Inspección de emergencia o extraordinaria (por ejemplo, como consecuencia de accidentes o casos especiales).

También el Reglamento establecerá el marco general para regular (incluyendo el control y sanción) de inspecciones realizadas por terceros acreditados.⁴⁴

Acceso a la Información

La Dirección asegurará el acceso público a la información relacionada con los procedimientos y requisitos de inspección, como tener una guía de inspección para empresas, listas de control de requisitos por cumplir (checklists), requisitos legales y técnicos, sensibilización, mecanismos de resolución de disputas entre los inspeccionados y los inspectores, sistemas eficientes de quejas, entre otros.

Procedimientos para Realizar una Visita de Inspección (ordinaria, de queja y extraordinaria) y de Verificación⁴⁵

Un punto álgido de toda inspección consiste en la visita física de los inspectores y verificadores a las instalaciones de los particulares. El Reglamento describirá en forma general los requisitos generales por cumplir (establecidos previamente por las direcciones operativas).

Por ejemplo, el Reglamento puntualizará que los inspectores y verificadores deberán estar inscritos en un catálogo oficial público, presentar una tarjeta o gafete de identificación oficial al ingresar a la instalación que lo acredite como inspector/verificador, presentar documento oficial que motive y fundamente la realización de la visita, el procedimiento para minimizar la interrupción de las operaciones comerciales, informar al propietario de la empresa sobre los resultados de la visita y su derecho a apelar y los procedimientos posteriores a la visita.

⁴⁴ Los terceros acreditados son una herramienta que permite, a través de personas físicas o morales autorizadas por el propio gobierno, realizar de una manera eficiente la labor de inspección y verificación. Ver Componente 5 del Modelo.

⁴⁵ Un manual adicional publicado en el sitio internet podrá especificar los plazos en días y otros criterios puntuales.

Los inspectores/verificadores deberán rendir diariamente (de preferencia por medio electrónico) un informe de actividades al Director, marcando copia del mismo, según sea el caso, al Director del área regulatoria correspondiente.

Obligaciones de los Inspectores durante una Visita de Inspección o Verificación

En esta parte, el Reglamento describirá las principales etapas y plazos del procedimiento para efectuar una visita de inspección/verificación, organizada según las siguientes etapas:

- Orden de visita de inspección/verificación;
- Práctica de visita de inspección/verificación;
- Determinación y, en su caso, ejecución de medidas de seguridad;
- Calificación de las actas de visita de inspección/verificación, y
- Emisión, y en su caso, ejecución de la resolución dictada en la calificación de las actas de visita de inspección/verificación.

Igualmente, el Reglamento aclarará las obligaciones de los inspectores y verificadores, incluyendo la obligatoriedad de contar con una Orden de visita, la definición de los requisitos de inspección (i.e. checklist), la validación de las actas por las partes interesadas relevantes (salvo rechazo explícito), la utilización de pruebas, en particular fotos y videos, el uso de sistemas de inspección basados en el riesgo, el establecimiento de planes y objetivos de inspección, el uso de listas de control de requisitos por cumplir (checklists), la documentación de los resultados de las visitas y el envío -vía medios electrónicos- del informe de inspección a los responsables o propietarios del establecimiento inspeccionado.

Inspecciones Conjuntas, Multisectoriales y Delegación de Poderes de Inspección y Verificación

El Reglamento fomentará activamente la posibilidad de realizar visitas de inspección multisectoriales donde inspectores y verificadores puedan delegar la totalidad o unas partes de sus inspecciones a otros inspectores y verificadores multifuncionales. Esta delegación será privilegiada en el caso de visitas de establecimientos considerados de bajo riesgo de incumplimiento.

El Reglamento también establecerá mecanismos y medidas para regular la delegación con otras autoridades estales o municipales, por ejemplo, a través de la formación de comités conjuntos de inspección. El Reglamento también instaurará medidas para compartir información y colaboración entre las distintas inspecciones, utilizando medios informáticos y de comunicación.

Calificaciones, Deberes y Obligaciones de los Inspectores y Verificadores

El Reglamento definirá criterios generales para la calificación de los inspectores y verificadores tanto para su reclutamiento como para su desempeño (por ejemplo, nacionalidad, aprobación de un examen de entrada, evaluaciones periódicas, especialidades profesionales, grados académicos, etc.).

Será importante en esta parte asegurar criterios más estrictos para los inspectores que para los verificadores en cuanto a su responsabilidad y autoridad. Se precisarán los deberes de los inspectores y verificadores como el cumplimiento de los procedimientos de inspección y verificación durante las etapas dedicadas a planear, realizar y concluir las visitas, la confidencialidad, la conducta con la que deberán desempeñar la visita, etc. Las facultades se definirán igualmente considerando aspectos como el ingreso a las instalaciones, la realización del recorrido, el acceso a documentos, el tomar fotografías, etc.

Derechos y Obligaciones de los Particulares y Empresas Inspeccionadas/Verificadas

El Reglamento establecerá los derechos y las obligaciones de los particulares y empresas en aspectos como el de cooperar con los inspectores y verificadores, durante las etapas de los distintos procedimientos, en particular los necesarios para completar la visita de inspección sin discrepancias en cuanto a los derechos para apelar las decisiones de inspección y verificación.

Cooperación con otras Políticas Municipales

Será importante que el Reglamento asegure una efectiva coordinación en aspectos clave de buen gobierno municipal como son la lucha contra la corrupción y abuso de discrecionalidad por parte de las autoridades, la política de mejora regulatoria, la política de transparencia, la necesidad de cooperación intermunicipal y las relaciones municipio -gobierno del Estado.

Sanciones de personas inspeccionadas

El Reglamento especificará las sanciones por no cumplimiento que podrán consistir en amonestación por escrito y multas establecidas por el inspector/verificador y validadas por su superior.

En caso de falta de cumplimiento grave que conlleve riesgo inminente para la sociedad o el medio ambiente, el inspector (mas no el verificador) podrá recomendar como acción inmediata - aprobada por medio electrónico por un superior desde la Dirección - una suspensión temporal de la actividad, la clausura temporal o permanente, parcial o total, la revocación de la licencia, autorización o permiso; o inhabilitación temporal o definitiva para ejercer la actividad comercial de que se trate.

Dichas sanciones deberán ser validadas y aplicadas por el superior del inspector tomando en cuenta circunstancias, gravedad, capacidad económica del infractor, carácter intencional o negligencia, posibles daños, reincidencia, etc.

Sanciones a Inspectores y Verificadores

Se establecerán sanciones a los inspectores, verificadores y sus superiores por incumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento. Las sanciones deberán ser acordes a las establecidas en normas específicas relevantes de buen gobierno municipal.

El Reglamento también se referirá a los recursos de revisión o de inconformidad al que todo acto administrativo está sujeto.

Transitorio

Además de los artículos usuales en cuanto a publicación y entrada en vigor, y a fin de asegurar perfecta coordinación y transparencia legal, el Reglamento solicitará la revisión y eliminación explícita de los aspectos de inspección y verificación establecidos en normas existentes. Estas reformas jurídicas deberán realizarse en los próximos xxx meses.

Apéndice 1: Alcance normativo del municipio (términos generales)

Las inspecciones y verificaciones cubrirán el cumplimiento de los requisitos normativos en las siguientes materias:

- Anuncios;
- Cementerios y Servicios Funerarios, y
- Construcciones y Edificaciones;
- Desarrollo Urbano;
- Espectáculos Públicos;
- Establecimientos Mercantiles;
- Estacionamientos Públicos;
- Mercados y centrales abasto;
- Protección Civil;
- Protección de no fumadores;
- Protección Ecológica;
- Servicios de alojamiento, y
- Uso de suelo.

Anexo 3. Ejemplo de Formato del Plan de Acción de las Principales Acciones para la Implementación de la Política de Inspección y Cumplimiento.

Componentes estratégicos	Capacidad planeada	Acciones inmediatas y de corto plazo (máximo 6 meses)	Acciones a Mediano Plazo Antes del final de la administración	Acciones a Largo Plazo Siguiendo administración municipal
1. Establecer una política, con su marco Jurídico, de un Sistema de Inspección enfocado a mejorar el cumplimiento con las regulaciones municipales.	Política de Inspecciones Municipales			
2. Institucionalizar la política de mejora de inspección y cumplimiento para hacerla más eficiente y permanente.	Organismo de Inspección, Verificación y Cumplimiento (OVIC)			
	(Sub) comité de Mejora de la inspección			

Componentes estratégicos	Capacidad planeada	Acciones inmediatas y de corto plazo (máximo 6 meses)	Acciones a Mediano Plazo Antes del final de la administración	Acciones a Largo Plazo Siguiendo administración municipal
	Sistema de información y gestión de inspecciones			
3. Mejorar los procedimientos y procesos de la visita de verificación o inspección a empresas, a través de la incorporación de buenas prácticas de inspección.	Diferenciar inspección de verificación administrativa.			
	Programa de elaboración de Checklists.			
	Programa de inspección con base en riesgo.			
	Acceso a la normatividad municipal por cumplir.			
4. Profesionalizar los recursos humanos (los inspectores).	Capacitación de inspectores y verificadores.			

Componentes estratégicos	Capacidad planeada	Acciones inmediatas y de corto plazo (máximo 6 meses)	Acciones a Mediano Plazo Antes del final de la administración	Acciones a Largo Plazo Siguiendo administración municipal
5. Fomentar la figura de Terceros Acreditados.	Mejorar los sistemas de terceros acreditados			
6. Cooperación y coordinación en verificación e inspección	Aumentar la cooperación y coordinación de los servicios de verificación e inspección, tanto dentro de la Dirección y de la administración municipal como con los órganos de inspección estatales y federales.			
7. Promover una comunidad de interés con empresarios y ciudadanos para validar y asentar las reformas.				