



"Cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza", a 27 de marzo de 2023

Oficio No. COMEREP/0295/2023

**Asunto:** Dictamen Regulatorio sobre la Propuesta Regulatoria denominada "*Programa de Pisos Firmes y Techos Firmes para el Mejoramiento de la Vivienda en el Estado de Puebla, 2023*".

FRANCISCO JAVIER MOCTEZUMA SALAS  
DIRECTOR JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE  
BIENESTAR

P R E S E N T E

Referente a la propuesta regulatoria denominada "*Programa de Pisos Firmes y Techos Firmes para el Mejoramiento de la Vivienda en el Estado de Puebla, 2023*", a cargo de la Secretaría de Bienestar, recibida en esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla (COMEREP) por medio del oficio No. SB.DJ.062/2023 de fecha **22 de marzo de 2023**, de manera física en las oficinas de esta Comisión.

Sobre el particular y con fundamento en los artículos 32 fracción XII y 34 fracciones I y XI de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración (LMRBA); lineamientos Séptimo y Octavo de los Lineamientos para llevar a cabo el Análisis de Impacto Regulatorio (LAIR); 21 de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2023 (LEEPEF 2023); y 1, 2, 4, 5 fracción I y 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la Secretaría de Bienestar a efecto de garantizar la regulación.

Le comunico que, una vez analizada la información contenida en la propuesta regulatoria y su formulario respectivo, esta Comisión emite el siguiente **Dictamen Regulatorio**, al tenor de las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI, alrededor de 35 millones 233 mil 462 viviendas habitadas existen en el país. En el caso de Puebla, solo el 4.86% corresponde del total del país de viviendas habitadas, esto equivale a 1 millón 713 mil 865 viviendas.

Por otro lado, 28.2% de las personas en el Estado viven en localidades rurales. Y parte de la población, en si 577 mil 347 personas hablan alguna lengua indígena (CONEVAL, 2020). Una de las principales modalidades de tenencia de las viviendas Poblanas es la propiedad (70.0% de las viviendas), seguida de la renta (15.3%) y 14.0% de las viviendas son prestadas (INEGI, 2020).

Por su parte el indicador "Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias" reportó que en el año 2014 México tuvo el 13.05 % de su población en este rubro. En el Estado de Puebla se registra un avance significativo en materia de acceso a los servicios básicos y calidad en la vivienda, sin embargo, hay tareas pendientes, en específico en la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda.



En la Entidad, con una población de más de 6 millones de habitantes, se tienen registradas más de un millón y medio de viviendas particulares habitadas (un promedio de cuatro habitantes por vivienda).

De acuerdo con la última publicación de los datos del CONEVAL 2018 - 2020, la Carencia por Calidad y Espacios en la Vivienda, muestra el siguiente comportamiento: En el año 2018, había en Puebla 754 mil 847 personas con dicha carencia, lo que representaba un 11.7% de la población del Estado; para el año 2020 se reportaron 685 mil 935 personas lo que representa el 10.4% de la población total en la entidad en dicha condición. En el año 2020 Puebla obtuvo el noveno lugar nacional en el número de personas que mejoraron en la Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda con respecto a 2018, logrando que 68 mil 912 poblanos mejoren las condiciones de su vivienda, a través de la instalación de un techo firme, un piso firme, una recámara adicional.

Respecto de los materiales de las viviendas, se identificó que 3.0% de la población habitan en viviendas con piso de tierra, equivalente a 201 mil 354 habitantes que padecen esta condición; 1.7% reporta que el techo de su vivienda, están hechos con materiales de lámina de cartón o desechos, equivalente a 115 mil 384 poblanos (CONEVAL, 2020).

De nuevo, es evidente la brecha entre el ámbito rural y el urbano, la cual se considera de 5.0% personas en el Estado que viven en localidades rurales, equivalente a 332 mil 072 sufre de Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda (CONEVAL, 2020) y de 5.3% igual a 353 mil 863 personas que padecen esta condición en localidades urbanas.

En el ámbito de personas hablantes de lengua indígena que padecen por Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda en el Estado, alcanza a 150 mil 083 poblanos, que se encuentran considerados en este rubro.

Que de acuerdo a lo establecido en su párrafo séptimo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa; por su parte, el párrafo tercero del artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, prevé que toda familia poblana, tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, debiendo establecer el Ejecutivo Estatal, los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo.

Que en ese contexto y en armonía a lo anterior, el Plan Estatal de Desarrollo prevé en el Eje 4 Disminución de las desigualdades, Línea de Acción 1, Desarrollar esquemas que permitan renovar o mejorar las viviendas de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad; de la misma manera el Gobierno del Estado de Puebla a través de la Secretaría de Bienestar, promueve mecanismos para atender a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la implementación de programas y acciones que promuevan sus derechos sociales a fin de mejorar su calidad de vida, para reducir el déficit en calidad, que incidan en el bienestar de las familias.

Que en ese sentido, para materializar los objetivos trazados en los programas sociales, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla, establece en sus artículos 1 fracciones II, IV y 4 fracción I, las bases para lograr un desarrollo social integral, mediante la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de Desarrollo Social; asimismo, establece el Sistema Estatal de Desarrollo Social con los Municipios y fortalecer las relaciones de éstos, así como con los sectores social y privado para consolidar las bases de la coordinación de las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Estatal



de Desarrollo Social; lo anterior con el fin de satisfacer las necesidades materiales básicas de la población, esencialmente en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social.

Al respecto, la COMEREP observa que la Secretaría estableció en el numeral 3 de la Propuesta Regulatoria el **objetivo general del Acuerdo**, que consiste en: *“Mejorar el acceso y cobertura de la calidad y espacios en la vivienda de las familias del Estado de Puebla, a través del servicio de entrega de un techo firme y un piso firme”*. Por otra parte, la presente Propuesta Regulatoria contiene los lineamientos generales de los apoyos, mismos que consideran la cobertura, los criterios y requisitos de elegibilidad.

Con base al lineamiento séptimo de los Lineamientos para llevar a cabo el AIR (LAIR), establece que la Propuesta Regulatoria, deberá contener, para efectos del Dictamen de esta Comisión, al menos lo siguiente:

- I. El formulario del AIR que corresponda, debidamente llenado;
- II. Oficio solicitando dictaminación para la propuesta regulatoria;
- III. Propuesta regulatoria sobre la que se solicite la dictaminación;
- IV. Cualquier otra información que coadyuve para la dictaminación de la propuesta regulatoria.

En lo que se refiere al lineamiento octavo de los LAIR, es decir, respecto de la elaboración de los AIR y la solicitud de exención, los Sujetos Obligados deberán observar los formularios que forman parte de los presentes lineamientos, mismos que contienen los elementos establecidos en el artículo 66 de la Ley (LMRBA), esta Comisión observa que la Propuesta Regulatoria indica dichos criterios de conformidad con los siguientes:

- a) Por lo que hace a los **criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo**, se observa que en los numerales 6 y 7, se definen a los beneficiarios, así como las localidades objetivo, al indicar que la población objetivo serán *“las personas que habitan en viviendas con pisos de tierra y techos de material endeble, dando prioridad a los municipios que resulten afectados por desastres naturales y los grupos considerados en condición de vulnerabilidad con carencia por calidad y espacios en la vivienda y hacinamiento”*. Al respecto, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria **cumple** con este concepto.
- b) Por lo que hace a la **descripción completa de los mecanismos de selección de los beneficiarios**, se observa que en los numerales 5, 10 y 15, establecidos en la propuesta regulatoria, cubren la descripción completa de los mecanismos de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política definidos en la Propuesta Regulatoria, razón por la cual esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria **cumple** con este concepto.
- c) En referencia a la **especificación textual para todos los trámites o requisitos que identifiquen la acción a realizar**, se corroboró que en el numeral 9 se indican los requisitos y trámites necesarios. Asimismo, se faculta a solicitar *“los demás documentos que se establezcan por parte de la Secretaría de Bienestar. [...]”*, situación que contraviene la certeza jurídica de los solicitantes, al generar oportunidades de discrecionalidad a la autoridad que solicite más requisitos no contemplados desde las reglas de operación. Por

lo anterior, esta Comisión considera que la propuesta regulatoria **cumple parcialmente** con este concepto.

- d) En lo relativo a los **casos o supuestos que brindan el derecho a realizar la solicitud** para ser beneficiario o participante del programa contenido en la propuesta regulatoria, se verificó que en los **numerales 5, 6, 7** del Acuerdo, se encuentran contempladas las definiciones y clasificaciones, sin embargo, de su contenido se puede leer que serán beneficiadas aquellas viviendas que se **“[...] localicen en polígonos de pobreza definidos por la Secretaría de Bienestar Federal”**, de lo cual en un mismo sentido, se ha considerado a aquellas que **“[...] de no encontrarse en la situación del punto anterior, deberá cumplir con cada uno de los apartados del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS)[...]”**, sin embargo, esta información no permite al solicitante conocer el estatus de su vivienda más allá de lo anteriormente mencionado, por lo que se recomienda facilitar al solicitante los recursos necesarios para definir si es susceptible de ser beneficiario del programa.

En otro sentido, respecto a lo señalado por el **numeral 7, inciso d)**, por el que se contempla que **“en caso de ser necesarios trabajos de demolición y retiro de escombros, deberán ser los propietarios los encargados de ejecutarlos, ya sea de manera individual o bien organizados en faenas comunitarias entre los beneficiarios que se encuentran cercanos y que califiquen para el Programa”**, en concatenación con lo contenido en el **numeral 12.2., inciso d)**, por el que se menciona que será obligación de quienes de los beneficiarios o solicitantes el **“participar activamente en las faenas comunitarias, para la limpieza y preparación de las viviendas previo a la ejecución de la acción de Mejoramiento de la Vivienda”**, se menciona que si bien es cierta la importancia de minimizar la generación de residuos y preparación para los espacios correspondientes, derivados de las actividades de construcción, demolición y/o modificación, resultados de este programa, también es cierto que a través de la regulación objeto de análisis, se estaría sometiendo a quienes resulten beneficiarios en comunidades diversas, sin observar una razón lógica en función de la población objetivo.

Por lo anterior, se recomienda omitir como obligación de beneficiarios y/o solicitantes la ejecución de actividades en faenas comunitarias, sujetando a estos de la responsabilidad que tendrán respecto de la disposición de los residuos generados en el cumplimiento del programa. Por tal motivo, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria **cumple parcialmente** con este concepto.

- e) Respecto a lo que refiere a los **medios para la realización de la solicitud**, se constató que en el **numerales 15.2 primer párrafo**, contienen dicha información, a través de los cuales se especifica que **“El Beneficiario ingresa una solicitud abierta dirigida a la titular de la Secretaría de Bienestar en la oficina de Oficialía de Partes de la Secretaría de Bienestar, ubicada en la calle 20 Oriente 2036, colonia Humboldt, en el municipio de Puebla.”** En consecuencia, la Propuesta Regulatoria en comento **cumple** con lo dispuesto por los lineamientos en mención.
- f) Sobre los **datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad**, se menciona que en el **numeral 12.2, inciso d)**, se enlista una serie de documentos necesarios para el



estudio, ejecución, operación y comprobación del Programa, los cuales han sido adjuntados para ser sujetos al presente análisis, de los cuales se tienen las siguientes observaciones:

- I. **Formato de Solicitud y Agradecimiento del Apoyo de la acción:** Es importante mencionar que el otorgamiento de los apoyos no deberá estar sujeto al agradecimiento de las personas que resulten beneficiarias, por lo que se sugiere observar el contenido de dicho formato en aras de dar alcance únicamente los objetivos de ejecución, cumplimiento, evaluación y verificación de el programa.

En otro sentido, y como parte de buenas prácticas en materia de mejora regulatoria, se recomienda reducir el número de formatos para considerar a través de un único formato el consentimiento para su integración al Padrón correspondiente, en caso de resultar beneficiario del programa, así como la declaración de no haber obtenido apoyo similar con anterioridad.

- II. **Los documentos que la Secretaría de Bienestar establezca:** Como se ha mencionado en el inciso c) del presente Dictamen, este supuesto contraviene la certeza jurídica de los solicitantes, al generar oportunidades de discrecionalidad a la autoridad que requiera más requisitos no contemplados desde las reglas de operación, por lo que es importante definir desde las reglas de operación aquellos documentos o trámites estrictamente necesarios para la ejecución del programa.

- III. **Participar activamente en las faenas comunitarias, para la limpieza y preparación de las viviendas previo a la ejecución de la acción de Mejoramiento de la Vivienda:** Se recomienda dar atención conforme lo mencionado en el inciso d) del presente Dictamen.

Por lo anterior se considera que la Propuesta Regulatoria cumple parcialmente a lo establecido en este concepto.

- g) En lo tocante a la **definición de los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad**, se observa que no se describe ningún plazo de prevención, ni de resolución, en tal sentido, esta Comisión, considera que la propuesta regulatoria no cumple con este concepto.
- h) A propósito de la necesidad de **especificar las unidades administrativas ante las que se realiza el trámite o en su caso, si hay algún mecanismo**, se observa que en los numerales **13.1. Y 14.2** de la Propuesta Regulatoria se especifican las instancias ejecutoras, normativas y de seguimiento, así como la autoridad ante quien se presentará la solicitud correspondiente. En consecuencia, la Propuesta Regulatoria en comento cumple con lo dispuesto por los lineamientos en mención.

Aunado a lo antes mencionado, la Secretaría de Bienestar no señaló la ejecución de algún ejercicio de consulta pública, a fin de tomar en consideración las observaciones de los usuarios de la propuesta regulatoria en comento.

En otro orden de ideas, respecto al monto destinado para la ejecución de los apoyos, señalado en el numeral **11.2.** que es citado a continuación:



*"El monto del apoyo para cada una de las modalidades estará en función del costo de la acción y/o concepto a desarrollar de acuerdo con el contenido del Expediente Técnico correspondiente para la gestión de la suficiencia presupuestal del Programa."*

Se recomienda que sea establecida la cantidad de apoyos a otorgar con base en el presupuesto autorizado, o en su caso, señalar los mecanismos que permitirán determinar la misma en función del costo de la acción y/o concepto a desarrollar, con el objetivo de contar con insumos necesarios para procesos de evaluación, monitoreo y auditoría del programa.

Por lo tanto, derivado del análisis sobre la calidad regulatoria del **ACUERDO de la Secretaría de Bienestar del Gobierno del Estado de Puebla, por el que emite las Reglas de Operación del "Programa de Pisos Firmes y Techos Firmes para el Mejoramiento de la Vivienda en el Estado de Puebla, 2023"** esta Comisión considera que es importante atender las observaciones vertidas antes de determinar como procedente la propuesta en comento.

El presente dictamen se emite con fundamento en los lineamientos séptimo y octavo de LAIR, por lo que constituye únicamente una valoración sobre el apego del Acuerdo que se dictamina, como consecuencia corresponde a las dependencias y organismos descentralizados, en su caso, verificar que los Acuerdos observen el cabal cumplimiento de la totalidad de las disposiciones jurídicas aplicables a la expedición y operación de dicho acuerdo, así como, en caso de que hubiese comentarios en el presente dictamen, efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los mismos.

No se omite señalar que, en términos de lo dispuesto por el artículo 49, penúltimo párrafo de la LMRBA, la **Secretaría de Bienestar, deberá remitir a la COMEREP dentro de los 10 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la regulación en comento, la información a inscribir en el Registro Estatal de Trámites y Servicios conforme a lo señalado por el artículo 48 de este ordenamiento, respecto de los trámites o servicios que se crearán, eliminarán o modificarán tras la publicación del anteproyecto en Periódico Oficial del Gobierno de Puebla.**

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Marco Antonio Molina Sánchez

Comisionado de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla

Cco Archivo  
MAMS/evn/gbcm