



Secretaría
de Administración

Comisión de
Mejora Regulatoria

PROYECTO DEL REDISEÑO DEL SERVICIO PÚBLICO

GUÍA PARA LA CREACIÓN DE MANUALES DE
PROCEDIMIENTOS DE INSPECCIÓN Y/O
VERIFICACIÓN CON ENFOQUE DE RIESGO Y
PROPORCIONALIDAD



**Gobierno
de Puebla**

Hacer historia. Hacer futuro.

Índice

Introducción	2
Objetivo	3
Marco Normativo	4
Glosario	5
Maqueta de Inspecciones bajo el enfoque de riesgo y proporcionalidad	8
Descripción del Desarrollo de Inspecciones con enfoque de riesgo y proporcionalidad	9
1. Organización de las Unidades Inspectoras en equipos de trabajo para la determinación de actividades de Inspección	9
2. Delimitación de elementos o circunstancias de riesgo a inspeccionar	9
3. Estudio y valoración de los riesgos	10
4. Clasificación de los riesgos y determinación de mecanismos de inspección	11
5. Ejecución de las actividades de inspección y/o verificación con enfoque de riesgo y proporcionalidad	12
6. Mitigación de los riesgos determinados	14
7. Evaluación de efectividad de las inspecciones y/o verificaciones	15
De los Manuales de Procedimientos para la Administración Pública Estatal	17

INTRODUCCIÓN

El Estado de Puebla es una entidad federativa caracterizada por su diversidad social, cultural, territorial y económica. Estas cualidades conllevan grandes retos a los gobiernos locales al presentar escenarios complejos que requieren adoptar nuevos enfoques que aseguren el crecimiento económico y desarrollo social del Estado al centrar las actividades de las instituciones gubernamentales en el ciudadano y sus necesidades.

Por ello, la administración pública debe contar con herramientas que le permitan hacer claros y precisos los procedimientos implementados en su actuar cotidiano. Bajo esa premisa, es menester desarrollar instrumentos administrativos que acerquen los trámites y servicios públicos a toda la población, reduzcan los costos impuestos a la ciudadanía, reduzcan los márgenes de discrecionalidad que favorecen al fenómeno de la corrupción y otorguen certidumbre jurídica.

En ese sentido, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, concede a los titulares de las Secretarías la atribución de expedir cualquier manual que estime necesario para su funcionamiento, lo que incluye manuales de organización y de los procedimientos administrativos que se implementen en las unidades administrativas de su adscripción.

Por su parte, los artículos 32, fracciones I, VII, XI y XXIX, 34, fracciones I, V y XI, 41, fracción IV, 55 y 58 de la Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración del Estado de Puebla —interpretados sistemáticamente— conceden a la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria la atribución para diseñar y proponer la implementación de documentos que sirvan de guía para la generación de Manuales de Procedimientos.

Ahora bien, ante la ocurrencia inevitable de eventos riesgosos en la extensión territorial del Estado, la administración pública estatal cuenta con la facultad para realizar actividades de inspección y/o verificación. Dichas actividades son realizadas conforme a la frecuencia en la solicitud de las mismas y atendidas sin criterios de selección estandarizados, por lo que su determinación procede, en la mayoría de casos, por regla general.

La operatividad de estas actividades administrativas ha sido orientadas acorde a la experiencia generada por cada cuerpo de inspectores en la entidad, precisándose un instrumento que norme los aspectos que sean estandarizables de estos procedimientos. De los que destacan: su determinación razonada, la metodología para calcular los riesgos involucrados, los mecanismos de inspección y/o verificación a implementar, las listas de verificación o “*Checklist*”, sus medidas cautelares de atención y los medios para evaluar su eficacia.

Por lo que se elabora el presente instrumento con la intención de establecer de forma clara y concisa la manera de ejecutar cada uno de los procedimientos de inspección, verificación o visita realizados en el Estado de Puebla. Siendo además resultado de uno de los esfuerzos del Gobierno del Estado para asegurar la mejora continua en los procedimientos administrativos.

OBJETIVO

Con motivo de la implementación del Rediseño al Servicio Público, realizado entre el gobierno del Estado de Puebla y la Organización para la Competitividad y el Desarrollo Económicos (OCDE), resulta indispensable contar un instrumento basado en un enfoque de riesgo y proporcionalidad que estandarice la determinación, sistematización, ejecución y evaluación de los procedimientos de inspección y/o verificación derivados de los trámites y servicios brindados por la administración pública estatal.

Acorde a dicho enfoque y con el fin de adecuar los mecanismos que regulan y promueven la eficiencia en el desarrollo de las actividades de inspección y verificación, el modelo proyectado en el presente documento busca el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la sustanciación de estos actos de molestia. Por consiguiente, este modelo pondera el cumplimiento voluntario de las obligaciones administrativas o fiscales como elemento para determinar la procedencia de actividades de inspección y/o verificación.

Teniendo a la proporcionalidad como criterio rector, el enfoque a implementar en las inspecciones debe destacar la prevención de incidentes riesgosos para implementar medidas de control de daños o para mitigar sus consecuencias. Siendo de suma importancia el cálculo de la probabilidad de ocurrencia de eventos riesgosos y su impacto o posibles consecuencias, para determinar el nivel de riesgo, los mecanismos de inspección y/o verificación a implementar, así como las medidas cautelares de mitigación a imponer.

En ese orden de ideas, el modelo concebido en la presente Guía establece los parámetros de un formato para la generación de los manuales de procedimientos de inspección y/o verificación de cada unidad administrativa. Además, genera las reglas de operación aplicables a los procedimientos de inspección y/o verificación ejecutadas por la administración pública estatal.

Siendo posible concluir que el presente documento busca conciliar la operatividad aplicada actualmente a los diferentes procedimientos de inspección y/o verificación ejecutados por la administración pública de la entidad y el marco normativo aplicable (tanto jurídico como administrativo). No obstante, los impactos positivos esperados de la metodología diseñada solo pueden ser posibles en la medida en que cada unidad inspectora gestione la adecuación de los instrumentos que regulan su actuar.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Mejora Regulatoria.
- Ley de Infraestructura de la Calidad.
- Código Civil Federal.
- Constitución Política del Estado libre y soberano de Puebla.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
- Ley de Mejora Regulatoria y Buena Administración del Estado de Puebla.
- Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla.

GLOSARIO

Acta circunstanciada: Acta de inspección requisitada por el Inspector conforme lo establece el formato de Lista de Verificación, acorde a los principios previstos en la normatividad aplicable, haciendo constar todo suceso acontecido de forma previa, durante o derivada de la actividad de inspección y/o verificación.

Acta de inspección: Documento público en el cual el Inspector habrá de asentar todos aquellos hechos u omisiones que guarden relación con el objeto de la actividad de inspección y/o verificación, misma que deberá ser integrada conforme lo dispone el presente Manual.

Acta validada: Acta de inspección circunstanciada que ha sido debidamente corroborada por el/la funcionario(a) que la elaboró, así como verificada y autorizada –en su caso– por el titular, su suplente o el encargado de despacho la Unidad Responsable, debiendo constar con firma y rúbrica del personal administrativo involucrado.

Cálculo de riesgos: Cómputo realizado de la existencia de riesgos intrínsecos a actividades humanas mediante una metodología cualitativa que conjuga la probabilidad de ocurrencia de un evento riesgoso, con el impacto potencial de daños, así como sus circunstancias atenuantes y agravantes.

Categoría de riesgo: Estrato dentro de cual es posible ubicar a determinado evento riesgoso mediante la metodología prescrita para el establecimiento de los mecanismos de inspección o verificación necesarios.

Circunstanciado(a): Explicación concisa mediante la cual se hacen constar los pormenores ocurridos de forma previa, durante o con motivo de la práctica de determinada inspección y/o verificación, expresando –sin omitir ninguna circunstancia o particularidad–, la manera en que se tuvo convicción de la información obtenida o deducida por el Inspector, así como cualquier otro dato que proporcione certidumbre jurídica al Sujeto Inspeccionado.

Constancia de notificación: Documento público emitido por el o la servidor(a) público(a) encargado de la comunicación de actos administrativos, en el cual se formaliza jurídicamente el conocimiento que tienen los sujetos que intervienen del procedimiento de inspección respecto de estos.

Cumplimiento normativo: Realización por parte de los Sujetos Inspeccionados de aquello a lo que están obligado por los ordenamientos legales y administrativos que resulten aplicables, así como respecto de los términos y condiciones contenidos en los permisos, licencias y autorizaciones otorgadas por el Sujeto Obligado.

Enfoque de riesgo y proporcionalidad: Perspectiva de análisis y determinación de la implementación de prácticas en el ejercicio de las funciones administrativas, considerando la combinación entre la probabilidad de que se produzca un determinado evento adverso y los cálculos sobre su magnitud y la gravedad de sus consecuencias.

Equipo de trabajo interseccional: Conjunto de personas con habilidades y conocimientos complementarios que, mediante una sinergia, persiguen un objetivo en común para lo cual comparten e interoperan insumos que generan un rigor técnico diverso en la productividad de los procedimientos administrativos.

Evento riesgoso: Suceso relacionado con las actividades del ser humano, con los sucesos externos a las operaciones del Sujeto Inspeccionado o con el devenir de eventos de la naturaleza que puedan provocar siniestros, incidentes, accidentes y/o emergencias, vinculados con las actividades de las unidades administrativas a cargo de procedimientos de inspección y/o verificación.

Homoclave: Conjunto de caracteres que sirven para identificar los procedimientos administrativos de trámites y servicios en el Registro Estatal de Trámites, Servicios y Regulaciones, almacenado en la plataforma digital denominada “Ventanilla Digital Puebla”.

Imparcialidad: Ausencia de inclinación en favor o en contra de una persona, situación o cosa al obrar o al juzgar un asunto.

Incidente: Evento o combinación de eventos inesperados no deseados que alteran el funcionamiento normal de las instalaciones, de los procesos o, en general, de determinada industria, que puede estar acompañado o no de afectación al ambiente, a las instalaciones, a la sociedad, al personal del Sujeto Inspeccionado y/o al personal de contratistas, subcontratistas, proveedores y prestadores de servicios.

Indicador: Elemento de análisis estadístico que representa una función de un conjunto de valores finito o infinito, diseñado para hacer un resumen e interpretación de datos con la finalidad de trazar estrategias de políticas públicas, programar objetivos o metas institucionales, con el objetivo de medir y mejorar la administración gubernamental.

Inspección: Acto de molestia que se realiza para constatar –por medio de los sentidos y el intelecto– algún producto, proceso, servicio, instalación o actividad con la finalidad de evaluar si cumple con los requisitos y/o normas legalmente aplicables.

Lista de verificación o Checklist: Documentos generados para la ejecución de actividades estandarizadas que permite el control del cumplimiento de una lista de requisitos y la recopilación de datos de forma ordenada y sistemática.

Guía: El presente documento.

Mecanismo de inspección o verificación: Maneras de producir o realizar las actividades de inspección y/o verificación, acorde al fin perseguido y a los riesgos calculados, así como su nivel acorde a la metodología diseñada en la presente Guía.

Medida cautelar: Providencia necesaria para mantener una situación de hecho existente, cuya naturaleza provisional está destinada a hacer posible la actuación sucesiva en un proceso, con el objetivo de prevenir repercusiones que pudieran ser perjudiciales en la esfera jurídica del interesado.

Medios de evaluación: Instrumentos de análisis de los resultados que permite la medición de las variables de eficiencia, eficacia y efectividad dentro de los procedimientos administrativos.

Nivel de riesgo: Magnitud de un factor o actividad de riesgo, o de una combinación de éstos.

Normatividad: Dispositivos jurídicos o administrativos que regulan la naturaleza, facultades, obligaciones, estructura, procedimientos y demás aspectos aplicables a un factor de riesgo, actividad riesgosa o a los sujetos de derecho público y privado que confluyen involucrados.

Objetividad: La ausencia de conflictos de interés o que éstos se resuelvan sin afectar de forma adversa a las actividades de inspección, verificación o visita domiciliaria.

Orden de inspección o verificación: Documento público debidamente fundado y motivado en el que se asienta el mandamiento de autoridad administrativa competente para llevar a cabo una actividad de inspección o verificación.

Personal inspector: Recurso humano operativo dentro de las unidades responsables encargado de la ejecución de actividades de inspección o verificación *in situ*.

Registro: Base de datos que provee evidencia objetiva de las actividades ejecutadas o resultados obtenidos en determinada actividad o relación de actividades.

Reglas de operación: Enunciados generales aplicables a todos o algunos de los procedimientos, y que buscan prever escenarios hipotéticos en donde se requiere tener criterios específicos que orienten el actuar del personal administrativo.

Riesgo intrínseco: Factor de riesgo presente en una actividad o situación por su propia naturaleza, y que surge de su mera existencia, sin tener en cuenta ningún control del riesgo ejecutado con intervención humana.

Sujeto inspeccionado: Persona, moral o física, que habrá de resentir el acto de molestia consistente en la actividad de inspección o verificación, ya sea de forma personal o mediante la designación que legalmente haga.

Supuesto de inspección: Hipótesis prevista en la normatividad aplicable que da fundamento a la implementación de determinada actividad de inspección o verificación.

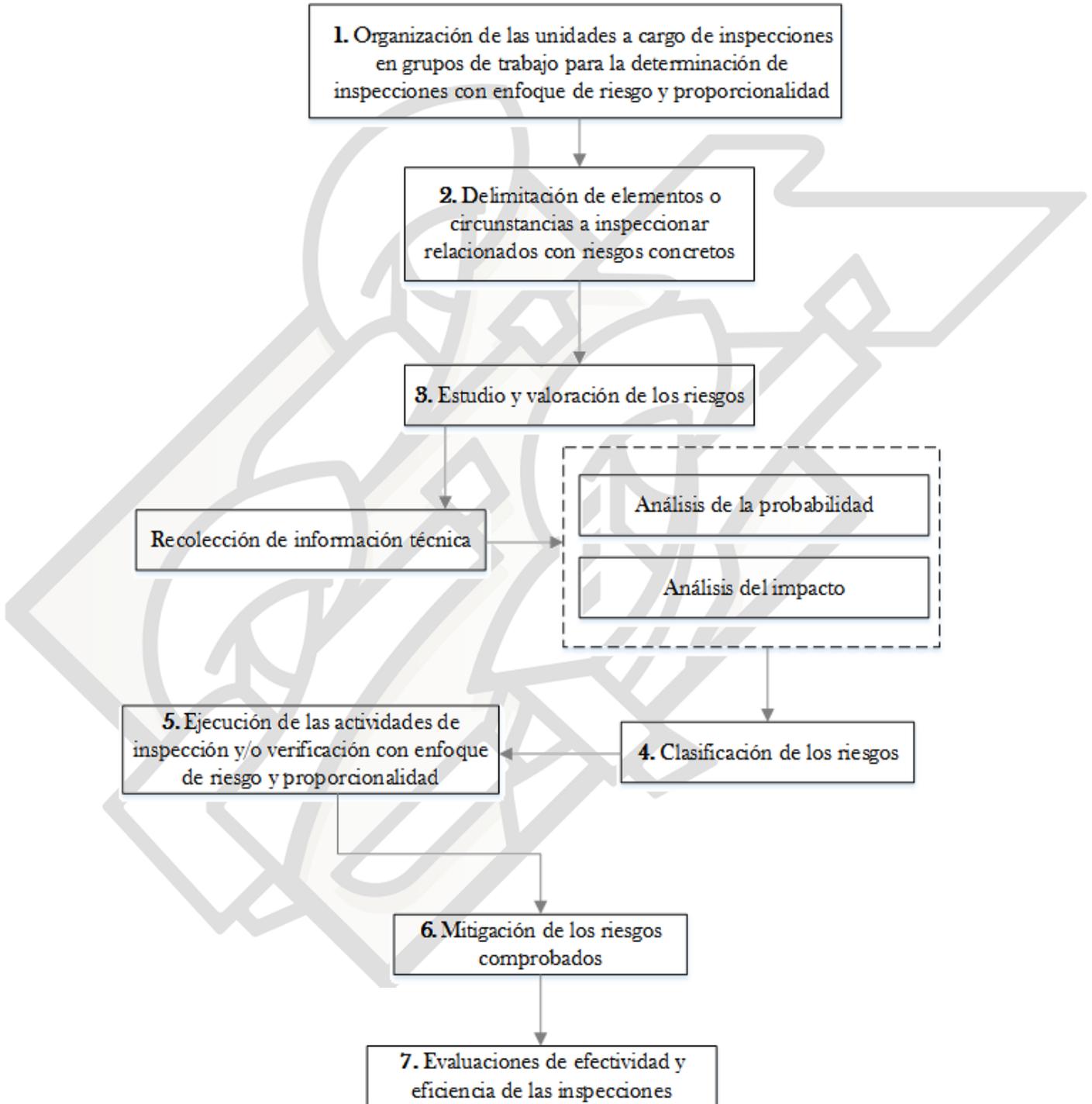
Terceros: Los auditores externos, los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y las unidades de verificación, así como las personas físicas o morales que lleven a cabo evaluaciones e investigaciones técnicas, así como de certificación y auditorías referidas en normatividad aplicable, autorizados por los Sujetos Obligados.

Unidad responsable: Unidad administrativa a cargo de determinado procedimiento de inspección y/o verificación.

Validación: Acción de constatar la firmeza y subsistencia de la validez legal de la(s) actividad(es) inspeccionada(s).

Verificación: Acto de molestia por el cual se comprueban, mediante los sentidos y el intelecto, las condiciones de un determinado producto, proceso, servicio, instalación y/o actividad –previamente inspeccionado— para conocer el estado actual del cumplimiento a la normatividad aplicable.

MAQUETA DE INSPECCIONES BAJO EL ENFOQUE DE RIESGO Y PROPORCIONALIDAD



Fuente: Elaborado por personal de la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla.

DESCRIPCIÓN DEL DESARROLLO DE INSPECCIONES CON ENFOQUE DE RIESGO Y PROPORCIONALIDAD

1. ORGANIZACIÓN DE LAS UNIDADES INSPECTORAS EN EQUIPOS DE TRABAJO PARA LA DETERMINACIÓN DE ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN

En el desempeño de las funciones de las unidades administrativas a cargo de actividades de inspección y/o verificación –conformadas por personal administrativo, operativo y técnico– es preciso conformar equipos de trabajo interseccionales acorde a su área de habilidades y experiencia. Para ello se deberá privilegiar en todo momento la integración de equipos bajo un liderazgo concreto que será, preferentemente, colegiado.

Aunque los equipos de trabajo serán interseccionales, buscarán en todo momento la especialización de las labores dentro de los procedimientos de inspección y/o verificación. Para favorecer la interseccionalidad, deberán optar por un sistema de comunicación constante que permita circular e interoperar los insumos necesarios desde la parte administrativa hasta la parte operativa.

Así pues, cada equipo de trabajo deberá conformarse por integrantes con determinado nivel de experiencia y conocimientos respecto a los riesgos intrínsecos a las actividades inspeccionadas, así como de las herramientas o mecanismos para su atención y gestión.

De forma independiente de las aptitudes y conocimientos particulares que por sus funciones deban dominar, el Personal inspector debe contar con las siguientes características:

- Capacidad de emitir juicios objetivos de forma independiente, de conformidad con los riesgos correspondientes;
- Responsabilidad, rigor e imparcialidad para la evaluación;
- Respeto y tolerancia durante la realización de la inspección;
- Disposición constructiva y adecuada con el personal que atiende la actividad de inspección y/o verificación; y
- Capacidad de comunicación asertiva.

Además, de forma puntual, es preciso que el personal inspector disponga conocimientos en:

- Cálculo de los riesgos intrínsecos a sus actividades a inspeccionar;
- Características y especificaciones de los procesos, operaciones y aspectos técnicos relacionados con las actividades a inspeccionar;
- Normas oficiales mexicanas y normatividad aplicable para la determinación de riesgos; y,
- Modelos predictivos de daños.

2. DELIMITACIÓN DE ELEMENTOS O CIRCUNSTANCIAS DE RIESGO A INSPECCIONAR

Como parte de la fase de preparación de las actividades de inspección bajo el enfoque de riesgo y proporcionalidad, es necesario que un equipo de trabajo de los conformados dentro de la unidad administrativa inspectora se especialice en la determinación y delimitación de elementos y/o circunstancias de riesgo dentro de determinadas actividades o establecimientos.

En esta etapa resulta inadecuado el establecimiento de una regla general que sirva para determinar la existencia de elementos concretos de riesgos, toda vez que esta ha de variar acorde a la actividad por inspeccionar, así como a las circunstancias propias de cada solicitud o supuesto de inspección. Por ello es necesario que cada unidad administrativa inspectora establezca criterios concretos para evaluar la presencia efectiva de riesgos.

Asimismo, un equipo de trabajo estará comisionado de la definición de aspectos vinculados a riesgos a evaluar acorde a los criterios considerados por la unidad administrativa de su adscripción, considerando de forma enunciativa más no limitativa:

- El tipo de uso de suelo.
- El giro comercial del establecimiento a inspeccionar.
- La naturaleza de las actividades a inspeccionar.
- La existencia de elementos y/o circunstancias de riesgo de los considerados en el Atlas Nacional de Riesgos.
- Historial de ocurrencia de eventos similares.
- Efectos esperados ante la ocurrencia de un evento riesgoso.
- La existencia de una Norma Oficial Mexicana que regule la materia de las actividades a inspeccionar.

3. ESTUDIO Y VALORACIÓN DE LOS RIESGOS

La última parte de la fase de preparación de las inspecciones bajo el enfoque de riesgo y proporcionalidad contempla un análisis de fondo de los factores de riesgo que se encuentran inmersos en las actividades a inspeccionar.

En un primer momento se habrá de recolectar la información necesaria para conocer los alcances de determinados riesgos, para lo cual el equipo de trabajo a cargo de esta parte de la preparación de la inspección deberá partir de fuentes de información confiables, actualizadas y con rigor técnico o científico.

El personal a cargo de este análisis determinará—acorde al alcance y naturaleza de cada inspección— los insumos de información requeridos para proceder a la valoración de los riesgos involucrados. Mismos que serán obtenidos mediante los mecanismos institucionales que cada unidad administrativa establezca para allegarse de la información necesaria tendiente a evaluar determinados riesgos.

Además, el personal a cargo deberá identificar de forma precisa los diversos peligros existentes en las actividades sometidas a su consideración, así como determinar su impacto potencial. Esta evaluación permitirá desarrollar acciones preventivas que disminuyan la vulnerabilidad y brinden elementos para la correcta toma de decisiones ante la ocurrencia de un desastre.

Ahora bien, toda vez que los riesgos intrínsecos existentes en las actividades a inspecciones en el desarrollo de las actividades de la administración pública pueden variar considerablemente—en razón de su naturaleza y magnitud— se considera que lo más efectivo es que cada unidad inspectora prevea dentro de sus procedimientos o “Manuales de Procedimientos” de Inspección y/o Verificación la metodología que implementarán para el cálculo de los riesgos.

En este sentido, las unidades administrativas en el diseño de sus procedimientos deberán observar el contenido del documento denominado “Guía OCDE para el cumplimiento regulatorio e inspecciones (Toolkit de Inspecciones)”. Específicamente, deben adecuar los procedimientos de sus actividades de inspección acorde a los 12 principios previstos en este documento elaborado por la Organización para la Competitividad y Desarrollo Económicos.

4. CLASIFICACIÓN DE LOS RIESGOS Y DETERMINACIÓN DE MECANISMOS DE INSPECCIÓN

Además, la metodología diseñada por las unidades administrativas debe considerar, de forma posterior a su cálculo, un instrumento para poder categorizar estos riesgos en niveles (de riesgo mínimo o riesgo máximo) que, a su vez, permitan la implementación de medidas para la mitigación de sus efectos o consecuencias.

De tal manera, asignado el riesgo a una categoría será posible establecer el mecanismo de inspección y/o verificación que –acorde a las condiciones particulares– debe llevarse a cabo. En ese sentido, la identificación del nivel de riesgo dependerá de que exista un consenso entre los equipos de trabajo interseccionales para la determinación de existencia de riesgos, de su nivel y clasificación acorde a lo cual se ordenará o no la ejecución de los diferentes mecanismos de inspección y/o verificación.

A manera de ejemplo, se proponen los siguientes mecanismos para ejecutar actividades de inspección y/o verificación:

CATEGORÍA DE RIESGO	MECANISMO POR IMPLEMENTAR	DESCRIPCIÓN	PERIODICIDAD RECOMENDADA
Irrelevante - Menor	Inspección y/o verificación documental	Realizada sobre todo aquel elemento que por su naturaleza objetiva consigna en sí mismo la memoria de un hecho, acto o acontecimiento mediante el empleo del lenguaje escrito, visual o auditivo, y que amparen el cumplimiento de determinada normativa vigente.	Conforme lo establezca la determinación de actividades de inspección y/o verificación.
Moderado - Moderadamente alto	Inspección y/o verificación física y documental	Además de la inspección y/o verificación documental, se realizará también de forma física con la finalidad de constar situaciones actuales corroborables mediante la percepción sensorial del personal adscrito a las unidades de inspección, comparando el contenido documental con la realidad práctica.	Será programada por lo menos una vez al año, sin poder exceder de dos actividades.

CATEGORÍA DE RIESGO	MECANISMO POR IMPLEMENTAR	DESCRIPCIÓN	PERIODICIDAD RECOMENDADA
Alto - Extremo	Inspección y /o verificación técnica, física y documental	Reservada para los supuestos de mayor nivel de riesgos, además de las actividades de inspección y/o verificación documental y física, se requiere constatar con rigor técnico o científico el cumplimiento o incumplimiento de la normatividad aplicable, por lo que debe ser llevado a cabo por personal profesionalizado.	Una vez al año, salvo que por las condiciones específicas la autoridad de la materia determine la procedencia de más actividades.

Fuente: Elaborado por personal de la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla.

No obstante lo anterior, las Unidades Administrativas cuentan con la facultad para diseñar e implementar actividades de inspección y/o verificación diversas a las aquí propuestas, acorde a sus atribuciones, obligaciones y a su capacidad operativa.

5. EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN Y/O VERIFICACIÓN CON ENFOQUE DE RIESGO Y PROPORCIONALIDAD

Las actividades de inspección y/o verificación determinadas acorde al enfoque de riesgo y proporcionalidad se sustanciarán preferentemente de conformidad con las siguientes reglas de operación:

- I. En toda inspección se levantará acta circunstanciada que dé testimonio de los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante el proceso de inspección;
- II. El inspector deberá constituirse en el domicilio señalado en la orden de inspección, portando identificación oficial vigente y visible, la cual deberá ser emitida por la autoridad administrativa a la que se encuentra adscrito;
- III. El inspector deberá cerciorarse por cualquier medio que el domicilio señalado en la orden de inspección corresponda al de su visita, para lo cual asentará en el acta la razón correspondiente, señalando los medios utilizados para tal acción;
- IV. El inspector deberá apersonarse ante el Sujeto inspeccionado o, en su caso, con la persona con capacidad jurídica designada por éste, acreditando su personalidad al menos con carta poder firmada por el sujeto inspeccionado, el sujeto designado y dos testigos;
- V. Una vez que el inspector se ha identificado con el Sujeto inspeccionado o designado, deberá solicitar a éste que acredite su personalidad a través de identificación oficial vigente;
- VI. Exhibir orden de inspección, que deberá comprender al menos la siguiente información:
 - a. Fundamento que da origen a la inspección;
 - b. Trámite o servicio que motive la inspección;

- c. Autoridad que ordena la inspección;
 - d. Domicilio del lugar a inspeccionar;
 - e. Fecha y vigencia para la ejecución de la orden de inspección;
 - f. Sujeto regulado a inspeccionar;
 - g. Objeto y alcance de la inspección, así como los bienes a inspeccionar; y
 - h. Firma del titular del área administrativa que emite la orden de inspección.
- VII.** Tanto en la orden de inspección, como en la presentación que el inspector haga al constituirse en el lugar a inspeccionar (y que debe obrar en el acta circunstanciada de la inspección) se debe especificar la determinación de una actividad de inspección y/o verificación acorde al riesgo o riesgos detectados.
- VIII.** En la orden de inspección se deben destacar los riesgos detectados y que se encontrarán previamente previstos en la lista de verificación o Checklist aplicable.
- IX.** En la referida orden de inspección se debe especificar el mecanismo de inspección y/o verificación a implementar acorde al nivel de riesgo determinado.
- X.** El inspector deberá realizar la inspección del lugar, solicitar documentos y/o ejecutar revisión de trabajo técnico, conforme al resultado obtenido de la evaluación de riesgo y proporcionalidad correspondiente;
- XI.** Al momento de desahogar la actividad de verificación, se debe circunstanciar en el acta el objeto y el alcance de la inspección determinada con enfoque de riesgo y proporcionalidad.
- XII.** El inspector deberá requisitar acta de inspección conforme los puntos de cumplimiento contemplados en la lista de verificación respectiva. Asimismo, se dará lugar para que el sujeto inspeccionado manifieste lo que a su derecho convenga ante la autoridad ejecutora. El acta de inspección deberá considerar como mínimo lo siguiente:
- a. Nombre, denominación o razón social del sujeto regulado;
 - b. Hora, día, mes y año en que inicie y concluya la diligencia;
 - c. Domicilio donde se ejecutó la inspección;
 - d. Número de oficio o registro, así como fecha de la orden que da origen a la visita;
 - e. Nombre y cargo de la persona que atendió la inspección,
 - f. Datos del documento oficial vigente utilizado para identificar a la persona que atendió la inspección, considerando al menos la autoridad que lo emite, el número de registro y su vigencia;
 - g. Descripción en forma circunstanciada de los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la visita de inspección;
 - h. Manifestaciones formuladas por el sujeto regulado, en caso de que este quisiera hacerlas, en caso contrario se deberá asentar en acta; y

- i. Nombre y firma de quienes intervinieron en la inspección. Si cualquiera de ellos se negase a participar deberá ser asentado en el acta respectiva, así mismo se deberá realizar la descripción precisa de los diversos rasgos físicos de dicha persona considerando información que permitan su identificación.

XIII. Informar al sujeto regulado el medio por el cual obtendrá el resultado de la inspección o bien, el procedimiento siguiente para dar continuidad al trámite o servicio que dio origen al proceso de inspección realizado.

No obstante, las Unidades administrativas inspectoras deben generar los Manuales de Procedimientos de Inspección y/o Verificación (o Procedimientos en sí), acorde a la estructura establecida acorde a los siguientes documentos de apoyo administrativo:

- a) *Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Estatal para el diseño, elaboración, actualización y registro de los Manuales Administrativos.*
- b) *Guía para la elaboración de Manuales de Procedimientos, emitida por la Secretaría de Administración del Estado de Puebla y actualizada a enero de 2022.*

6. MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS DETERMINADOS

Concluida la ejecución de la actividad de inspección o verificación con enfoque de riesgo y proporcionalidad, el acta circunstanciada deberá ser validada por la unidad administrativa a cargo de la inspección. Además, dicha acta deberá contar con el visto bueno de los equipos de trabajo a cargo de la determinación de la inspección y de la mitigación de los daños.

En ese sentido, para que puedan validar los resultados obtenidos por el personal inspector que desahogó la actividad de inspección o verificación, es necesario que conozcan y comprendan de forma precisa las observaciones realizadas por el personal que ejecutó la inspección. Con tal fin se integrará una base de datos interoperable entre estos equipos y en la que se concentrarán dichas observaciones, ordenándose acorde a su relación con factores de riesgo y que sean determinantes para la ocurrencia de un evento riesgoso.

Esta base de datos servirá para determinar el cumplimiento efectivo de las obligaciones necesarias para mitigar o solventar fenómenos de riesgo, por lo que, ante la existencia de circunstancias graves en el/los objeto(s) de inspección, será necesario hacerlo de conocimiento a los titulares de las unidades encargadas de la inspección.

Como regla general, se deberán motivar las causas para programar una nueva actividad de verificación en un plazo máximo de diez días naturales pero que no podrá ser menor a 72 horas, salvo justificación técnica para la atención de riesgo urgente que en su caso desarrollará el equipo de trabajo encargado de la evaluación de resultados.

Sin embargo, si del análisis que realice el equipo de trabajo a cargo de la evaluación de los resultados se desprende la existencia de dudas por parte del personal inspector o incongruencias en la integración de la actividad de inspección o verificación, se procederá a constatar dichos resultados mediante una nueva actividad de verificación que se ceñirá exclusivamente a aquellos puntos en los

que se haya justificado con respaldo documental la necesidad de corroborar la veracidad de los mismos.

Considerando que el análisis de los factores de riesgo tiene como objetivo principal la implementación de mecanismos que sirvan para evitar o disminuir los efectos reales y potenciales ante la ocurrencia de determinado evento riesgoso, la última fase de modelo propuesto contempla la existencia de medidas cautelares aptas para enfrentar los escenarios plausibles. Por ello, se proponen la implementación de las siguientes:

- **Advertencia:** Corrección disciplinaria que sirve como una prevención especial o llamada de atención para que se haga o deje de hacer determinada cosa. En el entendido que, de persistir la circunstancia que la origine, se aplicará una medida cautelar diversa.
- **Segunda actividad de inspección o verificación:** Providencia administrativa ordenada ante la existencia de incumplimiento en elementos intrínsecos al objeto de determinada actividad de inspección o verificación. En esta se corroboran situaciones puntuales pendientes de una primera inspección.
- **Exhorto al cumplimiento de obligaciones administrativas:** Invitación concreta al cumplimiento de obligaciones derivadas de situaciones administrativas, mediante mecanismos de control coactivo. Estas pueden consistir en multas económicas o administrativas, que sirvan para motivar acciones de mitigación de riesgos.
- **Atención inmediata de riesgos:** Ante la existencia de un evento riesgoso inminente, la unidad administrativa a cargo de los procedimientos de inspección podrá ordenar la imposición de medidas que busquen impedir o disuadir de manera urgente los efectos inmediatos de determinados riesgos.

Entre las medidas de atención inmediata se considera la inmovilización del objeto de la inspección, la clausura parcial, total o temporal del inmueble, la orden de realizar estudios técnicos o la contratación de servicios profesionales para la disminución de riesgos. De ser necesario para corroborar el cumplimiento efectivo de las medidas de atención inmediata impuestas u ordenadas, se ordenará una nueva actividad de verificación que deberá desahogarse antes de cinco hábiles.

No obstante lo anterior, las Unidades Administrativas cuentan con la facultad para diseñar e implementar medidas cautelares de prevención y mitigación de riesgos diferentes a las propuestas, siempre que respondan a los riesgos estudiados, considerando principalmente su existencia acorde a la metodología implementada por la Unidad Administrativa en concreto.

7. EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DE LAS INSPECCIONES Y/O VERIFICACIONES

Todo aquello que no se puede medir no se puede controlar, y aquello carente de control no puede mejorar. De tal modo, las actividades de inspección y/o verificación solo son susceptibles de una mejora constante en su efectividad, en la medida en que sus resultados son tasables, comparables y verificables.

En ese sentido resalta la postura del teórico de la administración, Peter Drucker¹, que profundiza en la distinción de conceptos que hasta entonces tenían un papel indistinto en los procesos de productividad, estos son: eficiencia, eficacia y efectividad. Sucede que, aunque para la Real Academia Española estos tres términos sean sinónimos, es posible distinguir entre ellos acorde a lo siguiente:

1. **Eficiencia:** El “hacer bien las cosas”, es decir, buscando la mejor relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos, y su manifestación directa es la observación de “cómo” se hacen las cosas.
2. **Eficacia:** El “hacer las cosas correctas”, esto es, las que mejor conducen a los resultados deseados, y esto se expresa con “qué” cosas se hacen.
3. **Efectividad:** El “hacer bien las cosas correctas”, o sea, la suma de los resultados obtenidos entre la eficiencia y eficacia.

En el contexto de las inspecciones, el estudio de los resultados de las inspecciones debe ser útil no solo para determinar la procedencia o no de determinado trámite o servicio, así como tampoco puede limitarse al establecimiento de medidas cautelares para evitar o mitigar los riesgos. Por el contrario, debe generar la información suficiente para deducir el nivel de efectividad de las mismas, considerado como la conjugación entre la eficiencia y la eficacia.

La efectividad propuesta resulta entonces de encontrar un término medio con sentido lógico entre las variables de eficacia y eficiencia, sin virar hacia los extremos que nos lleven a derrochar recursos sin que esto represente la consecución de resultados proyectados, así como tampoco el de plantear objetivos irreales sin que se destinen los recursos necesarios.

Por lo anterior, resulta indispensable que cada Unidad Administrativa diseñe e implemente un proceso de evaluación continua y estandarizada de las inspecciones y del personal inspector, para lo cual se recomienda la creación de indicadores acorde a las variables que se desprendan de sus registros o bases de datos.

Además, este proceso de evaluación debe darse en un doble sentido: interno y externo. De forma interna, se evaluará la eficiencia de las inspecciones acorde al número de solicitudes de trámites/servicios recibidas o de inspecciones determinadas, sobre las inspecciones llevadas a cabo realmente. Y de forma externa, la ciudadanía o los sujetos inspeccionados deben ser capaces de evaluar que el actuar del personal inspector se dé conforme a lo establecido en la lista de verificación y/o *Checklist*.

¹ Cfr. Drucker, P. (2014). El ejecutivo eficaz. Penguin Random House Grupo Editorial, Argentina, pp-161-164.

DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Atendiendo a las necesidades que imperan en la ejecución de procedimientos de inspecciones, se debe considerar de vital importancia el desarrollo y aplicación de herramientas que permitan el control en las actividades realizadas por personal adscrito a las Entidades y Dependencias de la Administración Pública.

Lo anterior cobra mayor vigencia tratándose de los factores que propician la discreción de los Sujetos Obligados, puesto que comprometen la confianza del ciudadano en las instituciones públicas y que podría verse afectada por acciones u omisiones de los servidores públicos. Especialmente en la ejecución de actividades de inspección y/o verificación se genera desconfianza entre la ciudadanía y el Gobierno, misma que obstaculiza el desarrollo económico de nuestro Estado.

En este orden de ideas y en seguimiento a los objetivos del presente manual, se contempla que las Unidades Administrativas del Estado estructuren y desarrollen sus procedimientos de inspección, verificación y/o visitas domiciliarias de conformidad al modelo general previsto en los siguientes instrumentos de la administración pública local:

- a) *Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Estatal para el diseño, elaboración, actualización y registro de los Manuales Administrativos.*
- b) *Guía para la elaboración de Manuales de Procedimientos, emitida por la Secretaría de Administración del Estado de Puebla y actualizada a enero de 2022.*

Mediante esta propuesta se comprende un marco procedimental claro y objetivo que limita a los servidores públicos la posibilidad de operar de forma discrecional, considerando de suma importancia contar con elementos esenciales en el actuar de los sujetos responsables de inspecciones y/o verificaciones.

De igual manera, atendiendo a un enfoque de mejora continua dentro de los procedimientos llevados a cabo por las autoridades administrativas, se contempla el uso de indicadores que permitan evaluar la eficiencia y eficacia, a través del análisis frecuente de resultados con la finalidad de reducir costos tanto para la ciudadanía como para el Estado.

