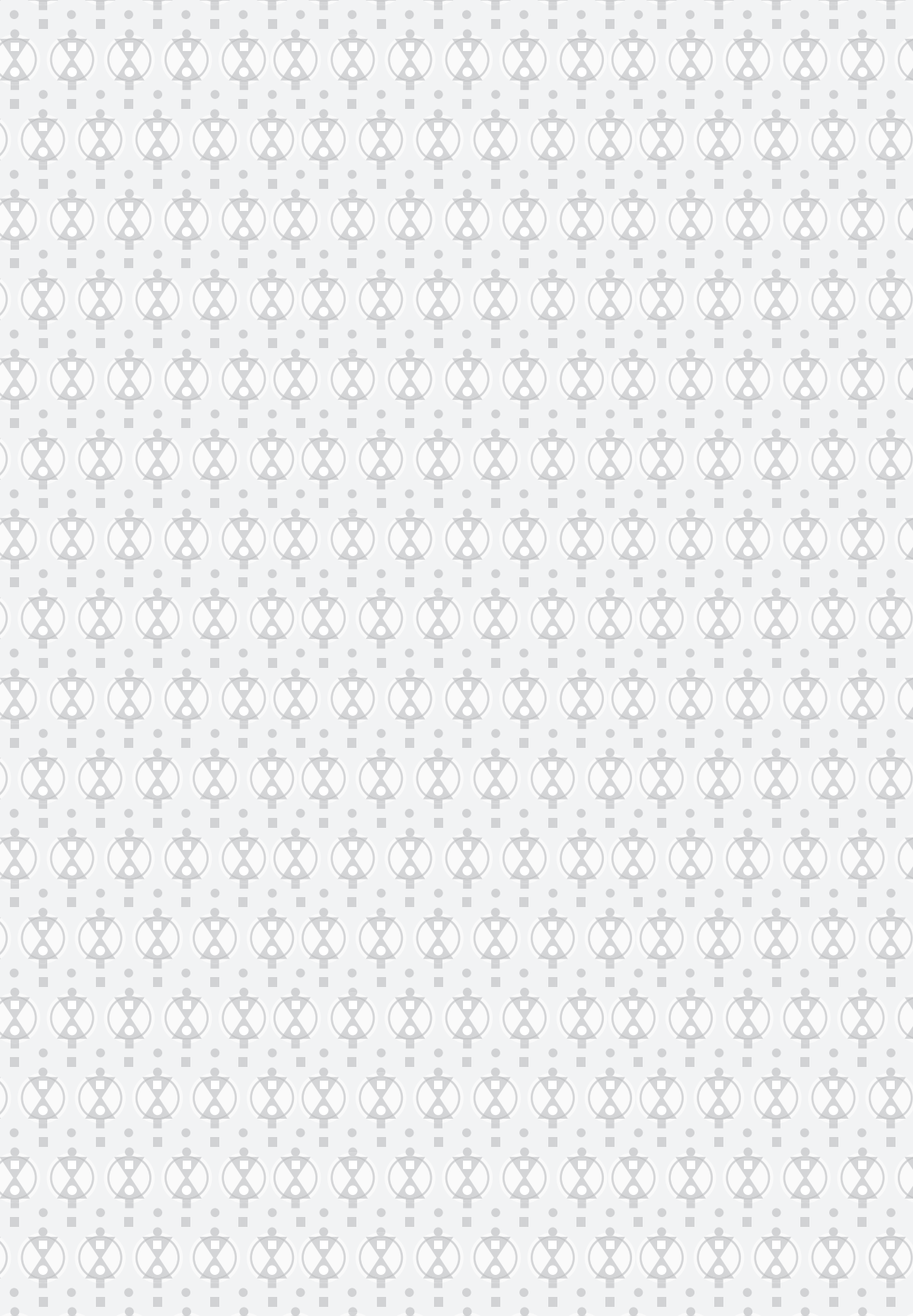


RICARDO CAMPIS ALVARADO
MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Mejora Regulatoria para la Competitividad en la Zona Metropolitana de Guadalajara (2008-2018)



Universidad de Guadalajara



Mejora Regulatoria para la Competitividad
en la Zona Metropolitana de Guadalajara
(2008-2018)

RICARDO CAMPIS ALVARADO
MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Mejora Regulatoria para la Competitividad
en la Zona Metropolitana de Guadalajara
(2008-2018)

Universidad de Guadalajara
2021

Esta publicación fue sometida a dictamen a doble ciego y financiada con el fondo federal PROINPEP 2020 Programa de incorporación y Permanencia de los Posgrados en el PNPC

Primera edición, 2021

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario

de Ciencias Sociales y Humanidades

Unidad de Apoyo Editorial

Guanajuato 1045

CP 44260

Alcalde Barranquitas

Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-571-090-7

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Índice

Prólogo	13
Capítulo I.	
La mejora regulatoria como institución jurídica del derecho administrativo	21
Contexto internacional	23
Marco teórico-conceptual	32
<i>Conceptos básicos y evolución histórica</i>	37
<i>Breve referencia al derecho comparado</i>	41
<i>Mejora regulatoria</i>	44
Marco histórico de la mejora regulatoria	57
La corrupción en México	71
Estado de Derecho	80
Capítulo II.	
Marco normativo federal	89
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	90
<i>Competitividad como un principio constitucional</i>	91
<i>Reforma Constitucional en materia de mejora regulatoria</i>	103
<i>Nuevo último párrafo del artículo 25 de nuestra Constitución</i>	103
<i>Artículo 73 fracción XXIX-Y de nuestra Ley Fundamental</i>	104

<i>Artículo sexto transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles</i>	104
Acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados	105
Contexto internacional general de la mejora regulatoria	107
Ley General de Mejora Regulatoria	123
Ley de Planeación	125
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	129
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	137
Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios	172
Agenda común de mejora regulatoria de las entidades federativas y sus municipios	179
Tesis aisladas y jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial Federal del Gobierno Mexicano	189

Capítulo III.

Marco normativo de Jalisco y de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco, en materia de mejora regulatoria	207
Constitución Política del Estado de Jalisco	208
Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios	212
Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios	216
Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios	220

Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco	255
Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED)	256
Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	259
Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara y Marco Jurídico de los Municipios que Integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)	261
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	261
<i>Constitución Política del Estado de Jalisco</i>	269
<i>Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco</i>	276
Capítulo IV.	
Conclusiones y Recomendaciones	289
Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios	290
Facilidad y obstáculos para hacer negocios en Guadalajara-México	294
Apertura de una empresa	300
Visión desde el punto de vista académico-empresarial	323
Una visión desde lo local	337
Bibliografía	365

Cuanto más corrupto es el estado, más leyes tiene

Frase atribuida a Cornelio Tácito

Nunca se vio más estragada la República que cuando tuvo más número de leyes

Cornelio Tácito¹

Las leyes al principio eran sencillas y sin artificio, respecto a reinar en los ánimos de los hombres éstas mismas calidades, celebrando mucho la fama de los cretenses, dadas por Minos, de los Espartanos por Licurgo, y después de estas las que Solon dió a los atenienses, más exquisitas y en mayor número. A nosotros nos gobernó Rómulo a su voluntad. Obligo después Numa al pueblo a la religión y el derecho divino. Tulo y Anco inventaron algunas; pero sobre todo fue Servio Tulio el principal inventor de las leyes a las que los reyes obedeciesen también. Después, ni por las guerras de Italia, ni por las civiles que siguieron luego, se dejaron de hacer muchas y diversas leyes, hasta que Lucio Sila dictador, anuladas o corregidas las primeras y añadiendo otras muchas más, dio algún breve reposo a esta ocupación, hasta que sobrevinieron la sediciosas leyes de Lépido, y poco después la licencia restituida a los tribunos de bajar el pueblo a toda buena voluntad. Y ya desde entonces, no sólo en común, sino contra particulares, se hacían estatutos; de tal modo, que nunca se vio más estragada la República que cuando tuvo más número de leyes²

¹ Al investigar sobre la fuente bibliográfica de la frase "Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene", la misma no fue encontrada precisamente con esa redacción; ya que Tácito en el Libro III de su obra Anales, se refiere a la siguiente frase: Nunca se vio más estragada la República que cuando tuvo más número de leyes. Tácito, Cornelio. Anales, 1a ed., Ed. Porrúa Colección "Sepan Cuantos" núm. 291, México. P. 83.

² Fragmentos de la Obra Anales. Cornelio Tácito. Anales, 1a ed., Ed. Porrúa Colección "Sepan Cuantos" núm. 291, México. Pp. 82-83.

*El Árbol de las leyes ha de podarse continuamente*³

Nuestra forma de democracia es el soborno en su máxima expresión

Gore Vidal⁴

³ Citado por Gary B. Sandy. 12500 Frases Célebres. 3ª ed. Ed. Tomo. México. 2009. P. 488.

⁴ Citado por Casar, María Amparo. México: Anatomía de la Corrupción Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). México 2015. Pp. 19-41.

Prólogo

Esta obra surge en un escenario de grandes transformaciones, donde la globalización y la interdependencia económica afectan a todos los Estados-nación del orbe, sobre todo en las dimensiones económica, política, social y tecnológica, en las que prevalece una férrea competencia entre las naciones por captar inversión extranjera directa y empresas que inviertan y generen fuentes de empleos. Ante este escenario, la economía mundial exige países cada vez más competitivos con marcos jurídicos adecuados que propicien ambientes aptos para que los emprendedores y empresarios hagan y abran nuevos negocios o empresas, y que puedan operar los ya existentes de una manera ágil y sencilla.

México no escapa a esta dinámica y cada vez es más consciente de que:

- a) Su legislación y trámites relacionados con la apertura y operación de empresas es excesivo y, frecuentemente, se duplican en muchos casos.
- b) Los requisitos, costos y tiempo de respuesta de cada trámite difieren entre un municipio y otro, lo que causa incertidumbre jurídica a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en nuestro país. Además, esta situación se agrava cada tres años con los cambios de la administración pública municipal, en la que suele prevalecer una visión ideológica sesgada, que suele depreciar la comunicación entre

las autoridades en turno y los empresarios y que, usualmente, se caracteriza por reinventar leyes y trámites en perjuicio del ciudadano

Frente a esta realidad, los emprendedores y empresas claman por un sistema jurídico que les otorgue condiciones justas para crear y operar negocios y empresas, para hacer frente a un escenario de constantes cambios, amenazas e incertidumbre jurídica, política, económica, social y tecnológica que trae aparejado un mundo globalizado orientado por los principios del neoliberalismo que, entre otros, exige la garantía de certeza jurídica en los negocios, que permita construir el ambiente adecuado para invertir, negociar, invertir y crear más y mejores empleos.

En este orden de ideas, esta obra identifica algunas áreas de oportunidad, entre las que destacan la sobrerregulación y el exceso de trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios o empresas tanto en los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, como en el resto de los municipios de México. Esto afecta más a las empresas e inversionistas ante la ausencia de coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes de gobierno.

Esta regulación indebida y negativa fomenta la sobrerregulación al facultar a los Ayuntamientos a expedir reglamentos y trámites sin ningún límite y al no existir ninguna coordinación entre municipios, ni siquiera entre los de una misma área metropolitana. Cada uno de los 2,440 municipios mexicanos establece tiempos de respuesta, costos y número de requisitos distintos para un mismo trámite, creando barreras para la apertura y operación de negocios y empresas. Lo que deteriora el valor *seguridad jurídica* de los ciudadanos y emprendedores reduce también la competitividad entre empresas o negocios establecidas en lugares diferentes del país o del extranjero y desincentiva la creación de empleos e inversiones, fomentando el mercado informal.

Así, se aprecia la relación directa que guarda la mejora regulatoria para lograr mercados transparentes y eficientes que contribuyan a recuperar la confianza en las instituciones públicas y privadas como una forma de restablecer el crecimiento económico que implica crear un

ambiente regulatorio más favorable para hacer negocios, para la creación y operación de empresas locales, reduciendo la sobrecarga regulatoria. Esto trae aparejado el fortalecimiento del intangible *seguridad jurídica* en favor de los ciudadanos, emprendedores e inversionistas.

En este contexto, coinciden en nuestro tiempo y de manera afortunada dos instrumentos que disminuyen o atenúan esa problemática:

- a) Por una parte, surge la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada el 18 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Por la otra, este esfuerzo académico que aborda la parte conceptual, teórica e histórica, así como los antecedentes jurídicos de la mejora regulatoria.

Se trata del encuentro de dos herramientas que se complementan mutuamente, ya que se podría afirmar que esta obra es el *qué*, y la Ley General de Mejora Regulatoria, el *cómo*. Dicho en otras palabras, el libro aborda diversos aspectos que la Ley no contempla, por no ser ese su objetivo. Entonces, esta obra complementa detalladamente lo señalado en dicha Ley, al presentar la parte conceptual de la *mejora regulatoria* y su relación con otros conceptos relacionados como lo son la *desregulación* y el *trámite*, por mencionar algunos. De la misma forma, plantea referencias históricas de la mejora regulatoria que datan de hace más de 1800 años en la época del Imperio romano, lo que nos indica que la mejora regulatoria no es un tema novedoso; sin embargo, se dice que el que no conoce la historia está condenado a repetirla y, en ese sentido, nuestro desconocimiento sobre estos fenómenos históricos hace parecer novedosa a la mejora regulatoria todavía en nuestro tiempo, y aun entre los abogados o legisladores; por ello, resulta valioso este antecedente para perfeccionar lo establecido en la Ley General de Mejora Regulatoria.

Por otra parte, el libro expone temáticas relacionadas con la corrupción y el Estado de Derecho al introducir un análisis integral del escenario en el que se encuentra la mejora regulatoria frente a otras problemáticas. En ese orden de ideas, se plantea el marco normativo de la

mejora regulatoria que va desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde destaca el principio de competitividad, hasta la reforma constitucional de 2017 en virtud de la cual, finalmente, se reconoce el valor de la mejora regulatoria al concederle un rango constitucional, el más alto escaño en nuestro sistema jurídico.

La obra también alude a diversos acuerdos interinstitucionales internacionales, a múltiples ordenamientos jurídicos nacionales (que siempre estuvieron dispersos y aislados) y a la legislación del Estado de Jalisco relacionada con la mejora regulatoria. Todos ellos resultaron ser, en su conjunto, iniciativas y esfuerzos aislados de cada autoridad y orden de gobierno, sin resultados concretos; hasta que, finalmente, se expidió la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2018. Esta Ley involucró y obligó a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a coordinarse e implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios. Esto pretende fortalecer las bases para que las entidades federativas estén en posibilidad de instrumentar en el mediano plazo las leyes estatales de mejora regulatoria que ordena la Ley General de Mejora Regulatoria.

Recapitulando, a la luz de lo expuesto, esta obra persigue erigirse en una valiosa herramienta para acompañar, instrumentar y aplicar la Ley General de Mejora Regulatoria, y para transformar la realidad económica de nuestro país, lo que se logrará creando un ambiente adecuado para hacer negocios a favor de las empresas establecidas en los municipios de México, mediante la reducción de leyes, reglamentos, trámites y requisitos al máximo posible, así como la homologación o estandarización de trámites y requisitos entre los diversos municipios mexicanos.

De ahí que resulte por demás pertinente la publicación de este libro, ya que —conviene insistir— complementa a la Ley General de Mejora Regulatoria, que, al ser una materia desconocida y novedosa para la mayoría de las personas, incluso para muchos abogados, legisladores y académicos, requiere para su mejor aplicación y entendimiento de todos los ciudadanos, emprendedores, servidores públicos y legisladores, de un

documento que explique, entre otros aspectos, qué es la mejora regulatoria, para qué sirve y a quién beneficia. Así, este libro se da a la tarea de responder estos interrogantes y, por ende, se convierte en una obra que complementa perfectamente a la citada Ley.

Dicho en otros términos, este libro da cuenta de la parte teórica que no se señala en la Ley General de Mejora Regulatoria y representa un documento o *guía básica* para los creadores de leyes y trámites, gobernantes, legisladores, servidores públicos, empresarios, cámaras empresariales, académicos, emprendedores, abogados y todos los interesados en mejorar el ambiente de negocios en torno a la apertura y operación de empresas en México. En síntesis, se busca que dichos colectivos puedan conocer y tomar conciencia sobre lo que es la mejora regulatoria, su importancia, origen histórico, su vinculación con otros conceptos, marco jurídico en México, con el propósito de transformar nuestra forma de hacer las cosas y de ir creando una cultura de la mejora regulatoria, su implicación en nuestro sistema jurídico y la forma en que puede incidir favorablemente en la economía de nuestro país, en general, y de las empresas, en particular.

Así, la obra pretende incidir en los actores que participan en la expedición de leyes, reglamentos, trámites y procesos administrativos para que cambien la forma en que diseñan esas normas y trámites, haciéndolos más simples, ágiles, eficientes y con más calidad, realizando las acciones necesarias para homologar o estandarizar esas leyes, reglamentos y trámites con los realizados en las otras entidades federativas y municipios.

Aumentar y fortalecer la seguridad jurídica de los ciudadanos, como una contribución del derecho y de la academia a las actividades económicas de la sociedad, en general, y de los empresarios, emprendedores e inversionistas de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara y del resto del país, en particular, mediante la creación de leyes y trámites claros, sencillos y homologados entre los diversos municipios de Jalisco y de México constituye el espíritu que subyace a esta contribución.

Adicionalmente, se busca poner en marcha una transformación sobre la forma en que el gobierno se relaciona con los particulares, en especial con emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, conviene señalar que este libro sólo aborda la parte conceptual e histórica y el marco jurídico de la mejora regulatoria en México, hasta la expedición de la Ley General de Mejora Regulatoria de mayo de 2018, conforme a lo siguiente: se hace énfasis en la legislación mexicana federal, estatal jalisciense y municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, cuya vigencia está comprendida entre los años 2008 y 2018, por ser una época en la que la mejora regulatoria cobró un auge importante en nuestro país y en Jalisco; ello se reflejó con reformas a nuestra Carta Magna, cuando se adoptó como principio constitucional la competitividad y se impulsó a la mejora regulatoria en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley General de Mejora Regulatoria.

En ese tenor, también se examina históricamente el fenómeno de la mejora regulatoria, analizando antecedentes que datan de hace más de 1 800 años en la época de Cornelio Tácito en Roma, del año 115 al 118 d.C., tiempo en el que se documentó la sobrerregulación y la necesidad de instrumentar esquemas de mejora regulatoria en Roma; asimismo, se estudian brevemente fenómenos como la corrupción y el Estado de Derecho.

En la última parte, se cuestiona lo que *debería ser* el papel del gobierno frente a la sobrerregulación y el exceso de trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, desde la óptica académico-empresarial.

También se hace referencia al marco normativo federal de la mejora regulatoria en México, revisando las disposiciones jurídicas que más se vinculan con la mejora regulatoria. Para ello dichas disposiciones se relacionan y contrastan con los temas y conceptos expuestos, buscando evidenciar la sobrerregulación que implica el exceso de leyes, reglamentos y trámites en sus diferentes órdenes de gobierno, en torno a la aper-

tura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco.

De la misma forma, se lleva a cabo un comparativo entre diversos países, para analizar cómo ha cobrado importancia la mejora regulatoria en el mundo, hasta estar a punto de ser parte de un tratado internacional.

Se plantea el marco normativo de la mejora regulatoria en Jalisco y en los principales municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), revisando los instrumentos jurídicos relacionados con la mejora regulatoria, procurando evidenciar el exceso de leyes, reglamentos y trámites en los ámbitos estatal y municipal jalisciense.

Sin embargo, esta obra no incursiona en el análisis propio de los temas específicos de la Ley General de Mejora Regulatoria, lo que debe ser materia de futuras publicaciones que busquen enriquecer el tema de mejora regulatoria. Aunque sí se plantean diversas conclusiones y recomendaciones que han emitido respecto a la mejora regulatoria las distintas autoridades e instancias en el orden internacional, nacional mexicano y local jalisciense y, en específico, a los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. Finalmente, el libro ofrece diversos argumentos y conclusiones.

Se trata de una contribución por demás novedosa, ya que es escasa la literatura publicada en México en materia de mejora regulatoria. A la sazón, se trata de una propuesta académica de la Universidad de Guadalajara para coadyuvar a la solución de problemas jurídicos que aquejan a nuestros emprendedores y empresarios en el desarrollo de sus actividades económicas.

RICARDO CAMPIS ALVARADO Y
MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Guadalajara, Jalisco, 11 de Marzo de 2019

Capítulo I

La mejora regulatoria como institución jurídica del derecho administrativo

La presente contribución surge ante la problemática que implica para los ciudadanos el exceso de leyes y trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios y empresas en los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco. Dicha situación se agrava por la diferencia de criterios en lo que se refiere a la gestión de un mismo trámite entre un municipio y otro en esa zona, e igualmente por las discrepancias en los tiempos de respuesta, costos y requisitos solicitados por la autoridad municipal. Se estima que esto deteriora la seguridad jurídica de los habitantes de la ZMG para abrir nuevas empresas o negocios y mantener las operaciones de los ya existentes, lo que reduce la competitividad de esos negocios o empresas respecto de otras empresas nacionales y extranjeras.

Así, a continuación se ponen a consideración del lector las diferentes aproximaciones a la regulación y sobre-regulación en el mundo de los negocios, así como aquellos asuntos críticos relacionados inextricablemente con el clima de competitividad que la era de la globalización económica y el neoliberalismo imponen a los Estados-nación.

En ese tenor, conviene comenzar por definir los dos últimos términos a los que hemos aludido. En primer lugar, *por globalización económica* se entiende:

La aceptación y reconocimiento por parte de todo tipo de naciones de la inevitable interdependencia para la promoción del desarrollo económico.⁵

Los sectores público, social y privado en Jalisco no son ajenos a esa dinámica de transformación, por lo que dichos sectores deben adaptarse a esas rápidas y radicales transformaciones que está generando la globalización, a fin de estar en posibilidad de competir con otras naciones y regiones del mundo, si es que éstos desean permanecer.

En lo que respecta al *neoliberalismo*, Eduardo Haro Tecglen señala:

El liberalismo anterior era la negación de la intervención del Estado en la libertad de mercados, de trabajo y movimiento de capitales; el neoliberalismo requiere la intervención del Estado a favor de sus objetivos.⁶

Por su parte, Nigel Ashford y Stephen Davies afirman que el *neoliberalismo* es:

El renacimiento y desarrollo de ideas liberales clásicas tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del mercado libre. El neoliberalismo puede ser sintetizado como la creencia en que la intervención gubernamental usualmente no funciona y que el mercado usualmente sí lo hace. El fracaso del gobierno en la consecución de sus metas “fracaso gubernamental”, es predecible y lo confirma la experiencia, a pesar del gasto de recursos considerables. El mercado, el intercambio voluntario de bienes y servicios, satisfará habitualmente los requerimientos de los individuos con mayor eficacia que el gobierno, dentro de las restricciones de recursos limitados.⁷

⁵ Ruiz de Chávez, Manuel, et al., *Un proceso de transformación y privatización en respuesta a los retos del mercado global*, 1.ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 5.

⁶ Haro Tecglen, Eduardo, *Diccionario Político*, 1.ª ed., España, Planeta, 1995, pp. 329-330.

⁷ Ashford, Nigel, y Davies, Stephen, *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*,

En otro orden de ideas, cabe resaltar que este capítulo se vincula directamente con el capítulo segundo, referente al marco jurídico federal de la mejora regulatoria en México, así como con el capítulo tercero dedicado al marco jurídico de la mejora regulatoria en Jalisco y el de sus municipios establecidos en la ZMG. Hemos relacionado ese marco jurídico con los temas, definiciones y argumentos que se exponen en este capítulo.

Contexto internacional

Ante el escenario que hemos expuesto, organismos internacionales reconocidos como autoridad en materia de mejora regulatoria —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial— plantean un marco general sobre el particular.

Así, la OCDE, al contextualizar la importancia de la mejora regulatoria a nivel global, resalta:

La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto fallas muy importantes en la gobernanza y la regulación, las cuales han minado la confianza en las instituciones públicas y privadas por igual. En medio de la incertidumbre económica actual, resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de recuperar la confianza y restablecer el crecimiento.⁸

Luego de la crisis financiera global, la importancia de que existan marcos regulatorios sólidos se ha vuelto más evidente que nunca. Una buena regulación es fundamental para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales y medioambientales. Sin

[trad. del inglés por Horacio Pons], 1.^a ed., Nueva Visión, Buenos Aires, 1992, pp. 241-242.

⁸ *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* 2012. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf> <consultado vez el 28 de octubre de 2015>.

embargo, lograr la buena regulación es una tarea demandante que nunca termina.⁹

De estos párrafos la OCDE advierte que, ante la crisis económica global, se evidencia la necesidad de que los países cuenten con un marco jurídico nacional eficaz y sólido para lograr mercados eficientes a fin de recuperar la confianza en las instituciones públicas y privadas y con ello reestablecer el crecimiento.

Por su parte, el Banco Mundial en su reporte denominado *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency* [Doing Business 2016. Midiendo las regulaciones para hacer negocios], al abordar el tema de mejora o reforma regulatoria mundial, lo plantea como el nivel de “facilidad para hacer negocios”, y en ese tenor dispone que:

Las economías se clasifican del 1 al 189 en la facilidad para hacer negocios. Una clasificación elevada indica un entorno regulatorio más favorable para la creación y operación de una empresa local. La clasificación se determina al ordenar el agregado de las puntuaciones de distancia a la frontera en 10 áreas a las que se otorga el mismo peso, cada una consistiendo de varios indicadores. La clasificación de todas las economías está determinada con fecha de junio de 2015.¹⁰

En ese sentido, en la tabla 1.1,¹¹ generada por el Banco Mundial, se detalla el ranking o relación entre 189 países.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, D.C., World Bank, 2016. DOI:10.1596/978-1-4648-0667-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. En <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf> <consultado el 28 de octubre de 2015>.

¹¹ *Ibidem.*

TABLE 1.1 Ease of doing business ranking

Rank	Economy	DTF score	Rank	Economy	DTF score	Rank	Economy	DTF score
1	Singapore	87.34	64	Jamaica	67.27	127	Cambodia	55.22
2	New Zealand	86.79	65	Bahrain	66.81	128	Maldives	55.04
3	Denmark	84.40	66	Kosovo	66.22	129	West Bank and Gaza	54.83
4	Korea, Rep.	83.88	67	Kyrgyz Republic	66.01	130	India	54.68
5	Hong Kong SAR, China	83.67	68	Qatar	65.97	131	Egypt, Arab Rep.	54.43
6	United Kingdom	82.46	69	Panama	65.74	132	Tajikistan	54.19
7	United States	82.15	70	Oman	65.40	133	Mozambique	53.98
8	Sweden	81.72	71	Bhutan	65.21	134	Lao PDR	53.77
9	Norway	81.61	72	Botswana	64.98	135	Grenada	53.46
10	Finland	81.05	73	South Africa	64.89	136	Palau	53.43
11	Taiwan, China	80.55	74	Tunisia	64.88	137	Guyana	51.83
12	Macedonia, FYR	80.18	75	Morocco	64.51	138	Pakistan	51.69
13	Australia	80.08	76	San Marino	64.21	139	Tanzania	51.62
14	Canada	80.07	77	St. Lucia	64.20	140	Marshall Islands	51.58
15	Germany	79.87	78	Tonga	64.13	141	Malawi	51.03
16	Estonia	79.49	79	Bosnia and Herzegovina	63.71	142	Côte d'Ivoire	50.93
17	Ireland	79.15	80	Malta	63.70	143	Burkina Faso	50.81
18	Malaysia	79.13	81	Guatemala	63.49	143	Mali	50.81
19	Iceland	78.93	82	Saudi Arabia	63.17	145	Papua New Guinea	50.74
20	Lithuania	78.88	83	Ukraine	63.04	146	Ethiopia	49.73
21	Austria	78.38	84	Brunei Darussalam	62.93	147	Sierra Leone	49.69
22	Latvia	78.06	84	China	62.93	148	Micronesia, Fed. Sts.	49.67
23	Portugal	77.57	86	El Salvador	62.76	149	Kiribati	49.50
24	Georgia	77.45	87	Uzbekistan	62.60	150	Togo	49.03
25	Poland	76.45	88	Fiji	62.58	151	Gambia, The	48.99
26	Switzerland	76.04	88	Trinidad and Tobago	62.58	152	Burundi	48.82
27	France	75.96	90	Vietnam	62.10	153	Senegal	48.57
28	Netherlands	75.94	91	Dominica	61.44	154	Comoros	48.22
29	Slovak Republic	75.62	92	Uruguay	61.21	155	Zimbabwe	48.17
29	Slovenia	75.62	93	Dominican Republic	61.16	156	Suriname	47.69
31	United Arab Emirates	75.10	94	Vanuatu	61.08	157	Bolivia	47.47
32	Mauritius	75.05	95	Seychelles	61.05	158	Benin	47.15
33	Spain	74.86	96	Samoa	60.70	159	Sudan	46.97
34	Japan	74.72	97	Albania	60.50	160	Niger	46.37
35	Armenia	74.22	97	Zambia	60.50	161	Iraq	46.06
36	Czech Republic	73.95	99	Nepal	60.41	162	Gabon	45.99
37	Romania	73.78	100	Paraguay	60.19	163	Algeria	45.72
38	Bulgaria	73.72	101	Kuwait	60.17	164	Madagascar	45.68
38	Mexico	73.72	101	Namibia	60.17	165	Guinea	45.54
40	Croatia	72.71	103	Philippines	60.07	166	São Tomé and Príncipe	45.50
41	Kazakhstan	72.68	104	Antigua and Barbuda	59.70	167	Myanmar	45.27
42	Hungary	72.57	105	Swaziland	59.10	168	Mauritania	44.74
43	Belgium	72.50	106	Bahamas, The	59.00	169	Nigeria	44.69
44	Belarus	72.33	107	Sri Lanka	58.96	170	Yemen, Rep.	44.54
45	Italy	72.07	108	Kenya	58.24	171	Djibouti	44.25
46	Montenegro	71.85	109	Indonesia	58.12	172	Cameroon	44.11
47	Cyprus	71.78	110	Honduras	58.06	173	Timor-Leste	44.02
48	Chile	71.49	111	St. Vincent and the Grenadines	57.91	174	Bangladesh	43.10
49	Thailand	71.42	112	Solomon Islands	57.86	175	Syrian Arab Republic	42.56
50	Peru	71.33	113	Jordan	57.84	176	Congo, Rep.	41.88
51	Russian Federation	70.99	114	Ghana	57.69	177	Afghanistan	40.58
52	Moldova	70.97	114	Lesotho	57.69	178	Guinea-Bissau	40.56
53	Israel	70.56	116	Brazil	57.67	179	Liberia	40.19
54	Colombia	70.43	117	Ecuador	57.47	180	Equatorial Guinea	40.03
55	Turkey	69.16	118	Iran, Islamic Rep.	57.44	181	Angola	39.64
56	Mongolia	68.83	119	Barbados	56.85	182	Haiti	39.56
57	Puerto Rico (U.S.)	68.73	120	Belize	56.83	183	Chad	38.22
58	Costa Rica	68.55	121	Argentina	56.78	184	Congo, Dem. Rep.	38.14
59	Serbia	68.41	122	Uganda	56.64	185	Central African Republic	36.26
60	Greece	68.38	123	Lebanon	56.39	186	Venezuela, RB	35.51
61	Luxembourg	68.31	124	St. Kitts and Nevis	55.83	187	South Sudan	34.78
62	Rwanda	68.12	125	Nicaragua	55.78	188	Libya	31.77
63	Azerbaijan	67.80	126	Cabo Verde	55.54	189	Eritrea	27.61

Source: Doing Business database.

Note: The rankings are benchmarked to June 2015 and based on the average of each economy's distance to frontier (DTF) scores for the 10 topics included in this year's aggregate ranking. For the economies for which the data cover two cities, scores are a population-weighted average for the two cities. An arrow indicates an improvement in the score between 2014 and 2015 (and therefore an improvement in the overall business environment as measured by *Doing Business*), while the absence of one indicates either no improvement or a deterioration in the score. The score for both years is based on the new methodology.

En la tabla, vemos que el primer lugar lo ocupa Singapur, al presentar un valor superior respecto de los otros 189 países. Así, este país se presenta como el “mejor lugar para hacer negocios”. Este *ranking* se constituye como un indicador mundial en el que las empresas globales se basan para decidir si invierten o no en un país determinado; de ahí que México debe aspirar a ocupar los primeros lugares en ese *ranking*.

Conforme a esa clasificación del entorno para hacer negocios, México se encuentra en el lugar 38 de 189 países, lo que lo coloca como un entorno favorable para hacer negocios respecto de los 151 países que están por debajo de él; sin embargo, el gran reto estriba en superar lo logrado hasta hoy y alcanzar a los países que están por encima del nuestro, como Singapur, que se encuentra en el primer lugar; Nueva Zelanda, en el segundo; Reino Unido, en el sexto; Estados Unidos de América, en el séptimo, y Canadá, en el 19, entre otros.

Cabe destacar que, aun así, México es el país latinoamericano mejor posicionado, ya que Chile y Perú se encuentran en las posiciones 48 y 50, respectivamente.

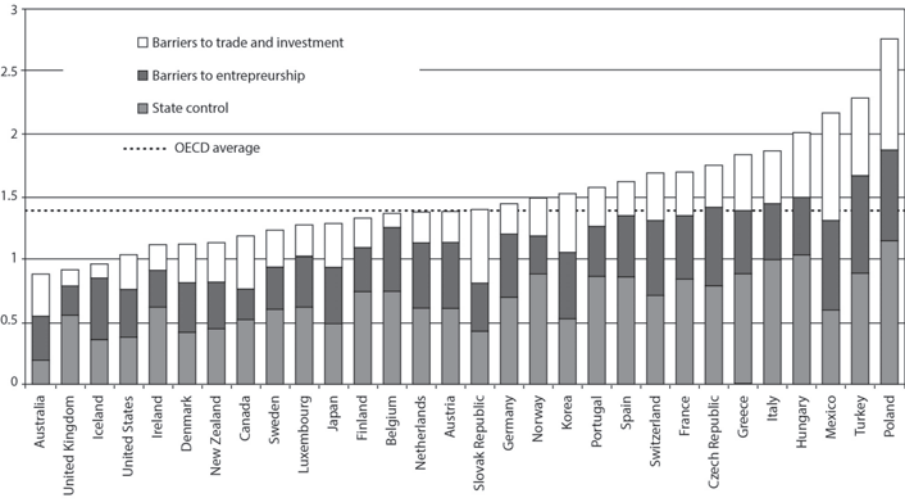
En este marco, el Banco Mundial señala en los puntos 54 a 57 de su resumen ejecutivo sobre la competitividad en México, el siguiente argumento:

54. México necesita reducir su carga regulatoria para mejorar su productividad.¹²

Esto es, numerosos estudios demuestran cómo la carga regulatoria todavía obstaculiza el crecimiento de los negocios. Por ejemplo, en una revisión del efecto de las regulaciones del mercado de producto en la inversión y el crecimiento, la OCDE determinó que, cuando la regulación es restrictiva, el crecimiento de la productividad en general está por debajo del promedio de la OCDE (véase gráfica 1).

¹² Banco Mundial, *La competitividad de México: Alcanzando su potencial*, 2 vol., Informe núm. 35388-MX, México, Banco Mundial, 2006., p. 22.

Gráfica 1. La regulación restrictiva de los mercados de productos es alta en las economías de mercado emergentes de la OCDE.



De acuerdo con la misma fuente, esto no implica que los gobiernos deban desmantelar las regulaciones, puesto que la regulación es necesaria para el buen funcionamiento de las economías de mercado. No obstante, la regulación también puede contribuir a impedir la competencia con consecuencias perjudiciales para la asignación de recursos, la innovación y la productividad. Por tanto, el desafío para México es rediseñar regulaciones que ayuden a salvaguardar el bien público sin afectar el desempeño económico.

La OCDE estima que, si los sectores que están rezagados en términos de productividad modernizan su marco regulatorio y se ajustan a las buenas prácticas, la productividad podría incrementarse hasta en 10 por ciento. De ello se derivan importantes recomendaciones del Banco Mundial para nuestro país, de las que destacan las siguientes:

- a) México necesita *reducir su carga regulatoria*. Esta afirmación implicaría un reconocimiento expreso del Banco Mundial sobre la exis-

- tencia de sobrerregulación. Ésta está directamente vinculada a la exigencia de trámites excesivos en nuestro país, lo que afecta su productividad, así como la apertura y operación de empresas y negocios.
- b) Esa carga regulatoria está obstaculizando el crecimiento de los negocios en México —y, por lo tanto, en sus estados y municipios—, lo que reduce su productividad al mantenerla por debajo del promedio de la productividad de otras naciones miembros de la OCDE; además, esa excesiva carga regulatoria puede contribuir a impedir la competencia, desincentivando la innovación.
 - c) Nuestro país debe *rediseñar y modernizar* sus regulaciones (leyes, reglamentos y trámites) y ajustarse a las buenas prácticas, para aumentar su desempeño económico e incrementar su productividad que implica también la de sus estados y municipios.
 - d) Vale la pena resaltar la importante reflexión que hace el Banco Mundial cuando reitera que el desafío para México es *rediseñar regulaciones* que ayuden a salvaguardar el bien público sin afectar el desempeño económico. Desde nuestro punto de vista, esto se podría expresar de la siguiente manera:

La ley debe ser el punto de equilibrio entre el bien público y el desempeño económico de la sociedad.

Desde esta óptica, se considera que la ley debe garantizar el *bienestar social* sin lesionar o afectar las actividades económicas de los particulares. De ahí que el Banco Mundial recomiende además:

55. Hacer un estudio comparativo integral de los costos de hacer negocios en México es determinar dónde pueden hacerse mejoras mediante reformas regulatorias dirigidas con precisión.

Los informes Doing Business y la base de datos del Banco Mundial han comparado los indicadores de los costos de hacer negocios en México en relación con más de 150 países en todo el mundo. El informe cubre regulaciones de entrada, regulación de licencias, regulación de

empleo, registro de propiedades, eficacia de los tribunales, eficacia de la gobernanza corporativa, derechos de acreedor e información de crédito, quiebra y temas impositivos.¹³

Siguiendo la secuencia de ideas, el Banco Mundial sostiene que:

56. En comparación con otros países de América Latina, México está claramente rezagado en lo siguiente:

- a) Tiempo y costo de iniciar una empresa;
- b) Tiempo y costo de obtención de una Licencia;
- c) Costo de contratación; y,
- d) Costo de cumplimiento impositivo.

Los indicadores de *Doing Business* contribuyen a entender mejor el progreso en la reforma regulatoria y a demostrar la labor que queda por hacerse para mejorar el ambiente regulatorio y así permitir al sector privado de México mejorar su competitividad. A pesar de sus falencias, el desempeño general de México en los indicadores de *Doing Business* supera el promedio y se ubica 40% por arriba. Sin embargo, competidores como Chile, Malasia y Tailandia están lo superan en 20 por ciento.¹⁴

Aquí se destacan los informes denominados *Doing Business* y la bases de datos, ambos del Banco Mundial, como fuentes de información valiosa para efectos de esta investigación, en donde se determinan los costos de hacer negocios en México y se identifica dónde deberían hacerse mejoras regulatorias de manera específica en aspectos como regulaciones para, en principio, abrir una nueva empresa y para obtener licencias de algún giro determinado, entre otros, así como para mejorar el ambiente regulatorio y la competitividad del sector privado, ya que México se ha visto superado por economías más débiles como Chile, Malasia y Tailandia, lo que debe alertar a nuestros sectores público y privado.

¹³ *Ibidem.*

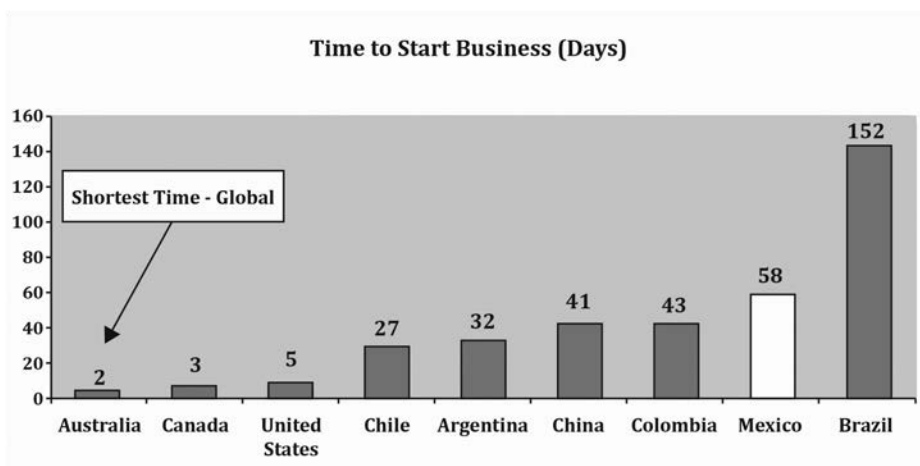
¹⁴ *Ibidem*, p. 23.

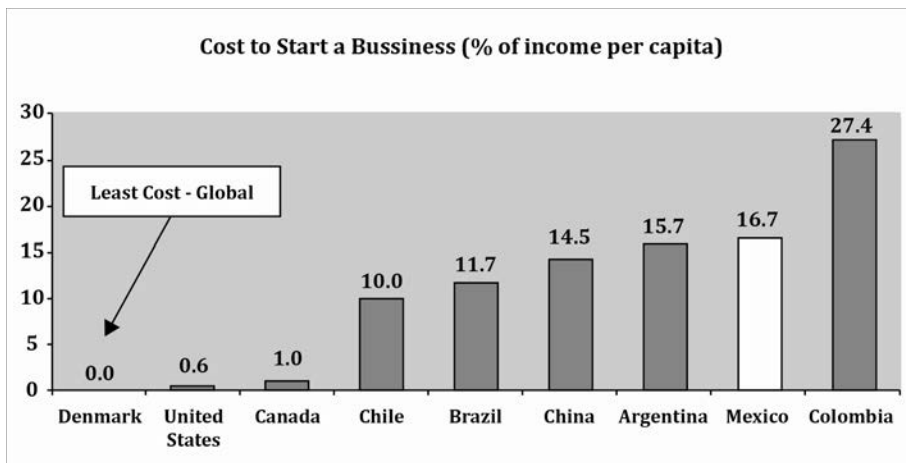
En ese sentido y en el caso específico de México, el Banco Mundial hace especial énfasis en los siguientes rubros:

57. Los tiempos y costos para iniciar una empresa en México son altos en comparación con los de China y el resto de América Latina.

Los datos de Doing Business demuestran que es más barato y más rápido iniciar una empresa en China (41 días, 14.5% de ingreso per cápita) que en México (58 días y 16.7% de ingreso per cápita) (véase figura 1). El panorama se ensombrece considerablemente cuando se compara a México con sus vecinos latinoamericanos. En Chile, que compete con México en comercio con la Unión Europea, se tarda menos de la mitad (27 días) de tiempo que en México para iniciar una empresa. México también está claramente atrás de países como Argentina (32 días), Colombia (43 días) e incluso Bolivia (50 días).

Figura 1. Tiempos y costos para iniciar un negocio.





Fuente: Banco Mundial, base de datos de *Doing Business*.¹⁵

Estos antecedentes se vinculan fuertemente con nuestro objeto de estudio, precisamente en el ámbito de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco, en donde también es necesario reducir su carga regulatoria y de trámites, ya que además de presentarse exceso de normas y trámites en relación con la apertura y operación de negocios y empresas, existen diferencias entre los costos, tiempos de respuesta y requisitos solicitados para un mismo trámite, entre los municipios que integran la ZMG; se estima que todo ello deteriora el valor seguridad jurídica de los ciudadanos en relación con esos aspectos y reduce la competitividad de las empresas ahí establecidas, por lo que esos referentes se constituyen como pilares fundamentales de esta contribución.

Cabe preguntarse si el exceso de leyes, reglamentos y trámites municipales, así como la diferencia de tiempos, costos y requisitos para gestionar trámites entre municipios que integran la ZMG, deteriora la seguridad jurídica de los ciudadanos, reduce la competitividad de las empresas y desincentiva la apertura de nuevos negocios y empresas en dicho espacio geográfico. A la luz de una respuesta afirmativa, como se tratará de

¹⁵ *Ibidem*.

demostrar, se pone a consideración del lector la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en la ZMG, tales como la eliminación de normas y trámites innecesarios, la reducción al máximo posible de los tiempos, costos y requisitos para gestionar trámites y la homologación de trámites municipales entre diversos municipios, con el objeto de fortalecer la seguridad jurídica de los habitantes de esa zona, para abrir nuevas empresas o negocios y mantener sus operaciones, con el consiguiente aumento de la competitividad de esas empresas o negocios respecto de otras empresas nacionales y del extranjero.

Por lo anterior, se hace necesario conocer el problema a detalle tratando de encontrar sus orígenes y buscar una solución que permita reducir el exceso de leyes y trámites en torno a la apertura y operación de empresas en la ZMG que fortalezca la seguridad jurídica de los ciudadanos y aumente la competitividad de las empresas establecidas en esa zona. De conseguirse, esto permitiría la creación de más y mejores empleos y la realización de nuevas inversiones, detonando la economía de la ZMG.

Marco teórico-conceptual¹⁶

Raúl Rojas Soriano señala que “Al hablar de marco referencial se debe considerar que la elaboración de la parte conceptual requiere el manejo de información proveniente de la realidad concreta relacionada con el problema que se estudia. Ello es así, debido a que los conceptos se construyen considerando las referencias teóricas y la información empírica pertinente”.¹⁷

Una vez planteado lo anterior, ofrecemos el marco teórico-conceptual de nuestro objeto de estudio. Para ello, iniciamos a la luz de los va-

¹⁶ Raúl Rojas sostiene que, si se desea, puede evitarse el nombre de *marco teórico y conceptual* y ponerse *Referencias teóricas y conceptuales o Sustentación teórica y conceptual de la investigación*. Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, 38.^a ed., México, Plaza y Valdés, 2013, p. 89.

¹⁷ *Ibidem*, p. 88.

lores jurídicos, en donde se destaca que la sobrerregulación y el exceso de trámites en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, vulnera el valor jurídico del derecho denominado *seguridad jurídica*, al reducir la certeza jurídica de los gobernados, que deben enfrentar:

- a) El exceso de leyes y trámites.
- b) La discrecionalidad de los servidores públicos en turno que en muchas ocasiones solicitan documentos y requisitos no previstos en las leyes.
- c) La diferencia entre los tiempos, costos y requisitos que existen de un municipio a otro, respecto de la gestión de un mismo trámite municipal; es decir, los requisitos, costos y tiempos para tramitar, verbi-gracia, una licencia de giro en un municipio son diferentes en cualquiera de los municipios vecinos.

Esto reduce la *seguridad jurídica* de los gobernados y desincentiva la apertura de nuevos negocios o la realización de nuevas inversiones y la generación de empleos.

Vale la pena describir uno de los tres valores jurídicos que se relacionan con esta investigación y que, de manera específica, es el valor jurídico del derecho denominado *seguridad jurídica*. Mario I. Álvarez Ledesma plantea la noción de *valor* de la siguiente manera:

El concepto “valor” corresponde al mundo de la ética y, concretamente, el de la axiología. Cuando se habla de un valor se alude a un bien moral, es decir, a ideas o criterios (ideales) que nos permiten diferenciar en la realidad entre lo que es bueno y malo, correcto e incorrecto, la fealdad de la belleza, lo benéfico de lo nocivo, lo agradable de lo desagradable.¹⁸

¹⁸ Álvarez Ledesma, Mario I., *Conceptos jurídicos fundamentales*, México, Mc Graw Hill, México, 2008, pp. 71-73.

Dichos valores se caracterizan por las siguientes notas esenciales:

1. Dependencia (no existen por sí mismos, requieren de un depositario, que es el bien; los valores son cualidades de los bienes —la belleza, es el valor, una pieza de música, una pintura, son el bien respecto del cual se predica el valor belleza—);
2. Polaridad (encierra dos opuestos —bien y mal, belleza y fealdad—); y,
3. Jerarquía (poseen una gradación; hay valores superiores e inferiores, de hecho, se dice que el hombre tiende e realizar los primeros).

El Derecho, con su sola aparición y presencia en sociedad, al cumplir una función, adquiere un valor, al que llamaremos el valor de lo jurídico, el cual está dado inicialmente por lo que el derecho aporta a la vida social.

Consecuentemente, es dable afirmar que el Derecho, por sí mismo, en cuanto conjunto de normas jurídicas, encarna y propicia ciertos valores, ciertos bienes propiamente jurídicos, sin los cuales sería imposible cumplir su función original, a saber, la de facilitar la convivencia social que asegure intereses primigenios. En efecto, y como se ha afirmado al respecto: El Derecho como ordenamiento de conducta crea ya de por sí toda una serie de valores que son otras tantas razones para su cumplimiento.

Los bienes o valores que el Derecho con su sola presencia aporta, constituyen el ya mencionado valor de lo jurídico, el valor del Derecho.

Dichos valores los contiene todo sistema jurídico normativo, independientemente de cualquier posterior consideración moral; es decir, se trata de valores que la sola presencia del Derecho comporta, a saber: el Orden, la Seguridad, y la Igualdad Jurídicos.¹⁹

Por lo anterior se presenta el siguiente cuadro, donde se detalla en qué consiste cada uno de los tres valores jurídicos, con base en lo señalado por Mario I. Álvarez:

¹⁹ *Ibidem.*

Valor jurídico	Descripción del valor jurídico
Orden jurídico Primer valor	<p>Implica la existencia de un conjunto sistematizado y jerarquizado de normas. Es decir, prescripciones obligatorias y coercibles que deben ser observadas por los miembros de la sociedad.</p> <p>Delimita instancias y competencias, es decir, el ámbito concreto de lo que la autoridad debe hacer o debe abstenerse de hacer y con qué límites.</p> <p>Obviamente, adscribe caracteres y condiciones para ser autoridad, para producir y decir el derecho (institucionalidad).</p> <p>Todo ello, a través de un sistema normativo, o sea un conjunto de normas lógicamente articuladas (jerarquizadas, entrelazadas e interactuantes).</p> <p>Al derecho se le identifica con la idea de ordenamiento jurídico</p>
Seguridad jurídica Segundo valor	<p>Es la certeza o posibilidad de predicción con que cuenta el gobernado para saber qué conductas son jurídicamente debidas y cuáles no.</p>
Igualdad jurídica Tercer valor	<p>Las normas de un sistema de derecho otorgan el mismo trato (iguales derechos y deberes) a todos aquellos que se encuentren en idéntico plano normativo.</p> <p>Igual trato a los iguales jurídicamente, es decir, a quienes la norma da la misma posición, y trato diferente a los ubicados en una situación jurídica distinta</p>

Luego de lo expuesto, se retoma el análisis del segundo de los valores jurídicos que es el de *seguridad jurídica*, por ser el que se encuentra directamente vinculado con la presente investigación y que se define como:

La certeza o posibilidad de predicción con que cuenta el gobernado para saber qué conductas son jurídicamente debidas y cuáles no.²⁰

Tal definición sintetiza que ese valor jurídico constituye la certeza o posibilidad de predicción que tiene el gobernado para determinar las conductas jurídicamente debidas y las que no lo son.

Siguiendo el mismo orden de ideas, Mario I. Álvarez complementa el tema señalando que:

Gracias al Derecho, en las sociedades se establece claramente el margen entre lo jurídico y lo no jurídico y, por lo tanto, se distingue entre las acciones u omisiones que pueden ser reprimidas coactivamente de aquellas que no pueden serlo. Es decir, que la presencia de lo jurídico hace posible discriminar entre conductas indebidas desde el ámbito religioso, la costumbre o los convencionalismos sociales y las que lo son por virtud de la normatividad jurídica.²¹

La creación del derecho ha significado para la civilización humana un avance sustancial entre la decisión caprichosa, absoluta, del más fuerte, y la decisión de poder ceñida al derecho, sometida y constreñida a los límites establecidos por la ley. Principio éste en el que se sustenta la idea del *Estado de Derecho*.²²

El valor seguridad jurídica encuentra su polo contrario en la arbitrariedad, ya que la autoridad tiene proscrito hacer u omitir lo que la norma no autoriza. Así, un estudioso del derecho y, con razón, ha escrito que, por más injusto que pueda ser el contenido del derecho, hay un fin

²⁰ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

²¹ *Ibidem*.

²² Entretanto, para Rodrigo Borja, Estado de Derecho es, en su más simple acepción, el Estado sometido al derecho, o sea, el Estado sujeto a la acción omnicompreensiva de la Ley. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 2.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 398.

que siempre cumple en virtud de su mera existencia: el de la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica garantiza dos situaciones básicas:

1. Un margen de acción a los gobernados.
2. La certidumbre de que la acción de la autoridad tendrá límites.

De ahí que el valor de seguridad jurídica produzca en la realidad social un ámbito en el que las personas puedan actuar, es decir, coadyuva al ejercicio de la libertad (mayor o menor, según el orden jurídico de que se trate), estableciendo reglas claras que eviten que los seres humanos se interfieran unos a otros.

La seguridad jurídica prescribe y garantiza un número de procedimientos sociales. Por eso, sintetizando en una frase los valores jurídicos de orden y seguridad, se ha dicho que “el derecho es el orden colectivo de la libertad social”. En contraste, al sobrerregular una actividad económica de los particulares, plantear un exceso de trámites y actuar con discrecionalidad (por ejemplo, al solicitar requisitos o costos no previstos en la leyes o reglamentos respecto de un acto jurídico) afecta y reduce la seguridad jurídica de los gobernados a la luz del valor de seguridad jurídica.

Conceptos básicos y evolución histórica

Ante la problemática que representa la sobrerregulación y el exceso de trámites respecto a la apertura y operación de negocios o empresas, así como el deterioro a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el sistema jurídico de un país, estado o municipio, surgen algunas alternativas de solución como la mejora regulatoria, que reduce y acota ese exceso de legislación y trámites, y restaura la mermada seguridad jurídica de los gobernados, haciendo más viables las actividades económicas de los ciudadanos y, por ende, el desarrollo económico de sus comunidades.

Ahora bien, para contar con un escenario adecuado que permita una mejor comprensión de los antecedentes históricos de la figura jurídi-

ca conocida como *mejora regulatoria*, vale la pena abordar previamente diversos conceptos y definiciones relacionados con esa figura, y en ese tenor se expone la siguiente aproximación al concepto de *trámite*:

Etimológicamente la palabra Trámite proviene del Latín “trames” cuyo significado es camino o sendero.²³

De lo anterior, se pudiera inferir que, por su génesis, *trámite* tendría que ver con seguir un camino o proceso para llegar a algo u obtenerlo. Por su parte, en el derecho positivo mexicano, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que por *trámite* se entiende:

Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.²⁴

Como se puede apreciar, esta redacción resulta ser confusa, ya que aglutina diversas ideas y frases en un solo párrafo, con lo que se llega a perder la idea principal; por otra parte, al tratar de identificar y sintetizar los elementos que integran el referido concepto, se encuentran los siguientes:

a) Una solicitud o entrega de información.²⁵

²³ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomo VIII, 21.^a ed., Buenos Aires, Heliasta. 1989, pp. 161-162.

²⁴ Tercer párrafo del artículo 69-B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²⁵ Se considera que el trámite no sólo implica una entrega a solicitud de información,

- b) De las personas del sector privado hacia dependencias del sector público.²⁶
- c) Para obtener un beneficio, servicio, resolución o documento.

La legislación colombiana, por su parte, desde la perspectiva del Gobierno en Línea, establece que *trámite* consiste en:

El conjunto o serie de pasos o acciones regulados por el Estado, que deben efectuar los usuarios para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada en la ley.²⁷

Este concepto resulta ser muy claro y plantea como elementos del trámite:

sino que ésta va acompañada de otros factores como documentación necesaria para cada trámite en particular, tiempos y costos.

²⁶ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo enfoca el trámite únicamente de las personas físicas o morales del sector privado hacia el sector público; sin embargo, vale la pena resaltar que las personas del sector privado también tienen que hacer trámites en el propio sector privado como es el caso de las empresas de telefonía local o celular, o en los bancos, por mencionar algunos ejemplos. Esto derivaría en la necesidad de clasificar los trámites en públicos y privados; también convendría hacer notar que el sector público realiza trámites en el sector privado, como cuando un gobierno contrata con un banco privado un servicio financiero o un servicio de *internet* para una región determinada con una empresa de telefonía, y en ese contexto el trámite también va del sector público al público, como cuando un municipio contrata los servicios de energía eléctrica al ente público que suministra ese servicio.

²⁷ Artículo 4.o del Decreto 1151 de 2008 “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29774> <consultado el 14 de septiembre de 2015>.

- a) Pasos o acciones reguladas por el Estado,
- b) Que deben efectuar los usuarios,
- c) Para adquirir un derecho o cumplir una obligación prevista en la Ley.

Por su parte, la doctrina en México dispone que *trámite* es:²⁸

1. Paso de una cosa o parte a otra.
2. Cada acto, actuación o diligencia de que se compone un proceso o procedimiento judicial o administrativo.

Mientras que, para Rafael Martínez Morales, el trámite (administrativo, mercantil, procesal) es:²⁹

1. Gestión.
2. Serie de pasos o diligencias que es necesario efectuar en un proceso, un registro, un permiso, una licencia, una autorización o una petición.
3. Parte de un procedimiento para la emisión de un acto jurídico público.

Este autor simplifica y enfoca el concepto en una serie de pasos que es necesario efectuar para obtener algo de manera específica, como lo es un permiso o una licencia, es decir, la emisión de un acto público. También generaliza el ámbito de aplicación del trámite al derecho administrativo, mercantil y procesal, aunque para los efectos de este trabajo, se el concepto *trámite* se ceñirá sólo al derecho administrativo.

²⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, apéndice, tomo VIII-II, México, 2005, p. 1931.

²⁹ Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, 1.^a ed., México, Iure Editores, 2010, p. 835.

Guillermo Cabanellas de Argentina afirma que trámite es:

Administrativamente, cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación. El trámite determina la intervención de los interesados, la consulta de quien corresponda, la resolución o despacho para su curso y el traslado de una a otra persona o de una oficina a dependencia distinta, para completar datos, informaciones y otros elementos de juicios o formales. Las nimiedades³⁰ administrativas, los traslados o registros superfluos influyen en que trámite se entienda casi como sinónimo de dilación burocrática.³¹

Cabanellas plantea la definición de manera detallada desde el ámbito administrativo y, tácitamente, resalta el proceso de gestión de un asunto desde su inicio hasta su conclusión; además, distingue en ese proceso la intervención de los interesados (partes), así como la posibilidad de consulta de los autorizados para ello, y la resolución o traslado a otra persona o dependencia para concluir el trámite.

En su parte final, destaca la existencia de pequeñeces administrativas o gestiones innecesarias que retardan la conclusión del trámite y lo encarecen; esto ocasiona molestia en la ciudadanía por el retardo en la resolución de trámites, ya que:

Mientras no esté concluido el trámite, los ciudadanos no pueden operar sus negocios o interrumpen sus actividades; además implica costos al ciudadano, al tener que trasladarse una y otra vez a las oficinas públicas a dar seguimiento al trámite o pagar a algún gestor, o bien pagar algún costo no previsto en las leyes o reglamentos con lo que desatiende su negocio al invertir su tiempo y dinero en la gestión de trámites.

³⁰ Pequeñez, insignificancia.

³¹ Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, p. 162.

En el caso de España, su Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los Servicios del Gobierno sustituye el concepto de *trámite* y emplea en su lugar la expresión *carga administrativa*, citando la definición de Delia Torés, a saber:

Una carga administrativa es aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas o los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa como son las solicitudes, la comunicación de datos o la conservación de documentos; también son cargas la inscripción, baja o modificación en un registro; la llevanza de libros, la elaboración de documentos, las cuentas, las declaraciones, los manuales; las auditorías, inspecciones y controles; la acreditación de avales, garantías u otros fondos; la información a terceros u obtención de consentimientos de terceros; la formalización de hechos o documentos. No están incluidas las actuaciones que deban ser realizadas por la Administración. Tampoco son cargas los impuestos y tasas.³²

Este es uno de los conceptos más recientes, originado en 2011, y lo plantea Delia Torés, desde el ámbito del derecho administrativo, como la actividad que deben realizar las empresas o ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.

Para complementar lo señalado, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Gobierno de España³³ sostiene que:

La tramitación Administrativa asociada al proceso de creación (de una empresa) se suele medir a través de los siguientes indicadores: Número de

³² Citado por Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los Servicios para la creación de Empresas, *Segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas*, 1.ª ed., España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno Español, 2012, p. 23.

³³ *Ibidem*.

trámites, tiempos y coste de tramitación. La aproximación a los requisitos legales impuestos a las empresas para su creación y funcionamiento, y los consiguientes trámites y obligaciones de información que deben de cumplimentarse se han enfocado bajo la premisa de constituir “cargas administrativas” para las empresas.

De la lectura de las anteriores definiciones se han encontrado distintos y variados sinónimos de *trámite*, a saber:

Sinónimos de *trámite*

Dilación burocrática	Diligencia
Gestión	Tramitología
Tramitación	Carga administrativa

Por otra parte, nosotros consideramos como amenazas al trámite:

- a) La discrecionalidad con que actúan algunos servidores públicos.
- b) La falta de homologación en los trámites entre los diversos municipios, respecto de un mismo acto jurídico, gestión o trámite.

Se considera que, históricamente, los trámites han representado obstáculos, costos, pérdida de tiempo y molestias para los ciudadanos y empresarios; por otra parte, para los gobiernos han representado costos, ya que deben destinar recursos humanos y materiales para dar respuesta a esas solicitudes de trámites, con lo que desatienden otros programas prioritarios.

Una vez presentado el tema relativo al trámite, a continuación se plantean algunos significados del término *mejora regulatoria* y otros términos relacionados, para después retomar los antecedentes históricos de esa figura jurídica.

Mejora regulatoria

Para elaborar un análisis detallado de la mejora regulatoria en México como objeto de estudio, deben analizarse otras definiciones relacionadas a ese término. En esa tesitura, cabe resaltar que, antes de la aparición del concepto *mejora regulatoria*, primero surgió la *desregulación* como un valioso antecedente de esta forma jurídica.

Sobre el particular se podría decir que la mejora regulatoria es producto de la evolución del concepto *desregulación*, que, originalmente, sólo implicaba eliminar normas que se consideraban excesivas e innecesarias al mercado, para convertirse —con el transcurso del tiempo— en una herramienta más sofisticada como la mejora regulatoria. Ésta no sólo conlleva la simple eliminación de leyes, reglamentos o trámites, sino que se encarga de estudiar la Ley, para, posteriormente realizarle, “un traje a la medida”; en otras palabras, con motivo de una mejora regulatoria se le hacen a la Ley sólo los ajustes necesarios, en el sentido de realizarle una o varias de las siguientes acciones:

- a) Eliminarle partes innecesarias o excesivas.
- b) Agregarle nueva redacción a fin de complementar esa Ley o hacerla más clara.
- c) Creando nuevas leyes.
- d) Creando disposiciones secundarias para su mejor aplicación al mercado y a la sociedad.

En ese tenor, se transcribe de manera ilustrativa una célebre frase vinculada con la mejora regulatoria de Anatole France, novelista y nobel francés, a fin de entender mejor esta figura: “El Árbol de las Leyes ha de podarse continuamente”.³⁴ De ésta, se podría hacer una analogía entre un pequeño bosque o un parque con una ley o sistema jurídico, en donde:

³⁴ Citado por Gary B. Sandy, *12 500 frases célebres*, 3.^a ed., México, Tomo, 2009, p. 488.

- a) A algunos árboles —que serían las leyes, reglamentos o trámites— se les tendría que dejar tal y como están, sin podar, es decir, sin reformas (cuando sean árboles sanos, esto es, leyes que funcionen debidamente).
- b) A otros habría que podarlos parcialmente (modificarlos o derogarlos) cuando estén dañados en alguna de sus partes, representen un obstáculo o puedan causar un daño a los ciudadanos.
- c) A a otros, por su mal estado, habría que derribarlos totalmente (es decir, abrogarlos).

Así lo que es un mantenimiento para un parque sería una mejora regulatoria para una ley, reglamento, trámite o sistema jurídico.

En ese orden de ideas, se aclara que existen otras expresiones similares o relacionadas con la desregulación y con la mejora regulatoria, tales como desreglar, reforma regulatoria, simplificación administrativa, descentralización y desconcentración administrativa, *Better Regulation* (*mejora regulatoria* en inglés, término utilizado en España y en la Unión Europea), entre otros.

En lo que respecta al término *desregulación* o *desreglar*, Rodrigo Borja lo concibe como:

Un neologismo, aún no admitido por el diccionario Castellano, que los economistas neoliberales derivaron del alemán *deregulierung* para designar la supresión de normas legales y regulaciones administrativas a las actividades económicas de la comunidad. En castellano la palabra correcta es desreglar, que significa levantar las reglas a las que ha sido sometida una actividad.³⁵

Este autor destaca que la palabra correcta en castellano debería ser *desreglar*, y no *desregulación*; sin embargo, se considera que este segundo término es el que ha prevalecido y ha sido aceptado por la mayoría de los países.

³⁵ Borja, Rodrigo, op. cit., p. 288.

Por otra parte, en el concepto planteado, se puede observar que la desregulación sólo se refiere a la simple supresión de normas, sin atender otros aspectos como el de realizar simples adiciones o reformas a la ley en respuesta a las necesidades reales de la sociedad y del mercado. Adicionalmente, Rodrigo Borja expone algunos de los más importantes antecedentes de la desregulación:

La Desregulación forma parte de la reorganización y remodelación del Estado bajo la inspiración del llamado “Consenso de Washington”. Integra la llamada “Reforma del Estado”, que busca disminuir su tamaño, atenuar su influencia en el desarrollo social y liberar a los grandes precios de la economía —los salarios, las tasas de interés, el tipo de cambio y los precios de los bienes y servicios— de la regulación estatal para someterlos a las fuerzas del mercado. Con ella se produce la exoneración de controles legales y administrativos a las actividades económicas de la comunidad.³⁶

Se funda en la convicción de que las reglamentaciones estatales, que se han multiplicado en proporción a la masificación de las sociedades modernas, obstaculizan el movimiento de las fuerzas dinámicas de la producción, las posibilidades del empleo y la libre competencia. En lo internacional, es la apertura de la economía, en su conjunto, tanto para los fines de la inversión extranjera como del comercio exterior.

Las raíces históricas e ideológicas de la *desregulación* están en el viejo liberalismo que sostuvo que el mejor gobierno es el menor gobierno y que entregó la conducción de la economía a lo que Adam Smith (1723-1790) llamó hace dos siglos la *mano invisible* del mercado. Según este criterio, el Estado debía adoptar una política de inhibiciones frente a la marcha económica de la sociedad. Toda intervención suya “corrompería” el automatismo bienhechor de las fuerzas del mercado. De acuerdo con el pensamiento del padre de la economía política y de sus seguidores de la escuela clásica y neoclásica, las fuerzas del mercado deben ser las que

³⁶ *Ibidem*, pp. 288-289.

determinen el qué, el cómo y el para quién de la producción económica de un país.

Por su parte, para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la desregulación consiste en:

Flexibilizar o suprimir las obligaciones reglamentarias que pesan sobre los agentes económicos. Cada vez más, se equipara la Desregulación a la promoción de la competencia y al libre juego de las fuerzas del mercado en diversos ámbitos que son de la incumbencia de la decisión económica, tal como los precios, la producción y la entrada en el mercado.³⁷

Así, la OCDE reduce el concepto *desregulación* sólo a los agentes económicos y omite a los sectores público y social; de ello, se advierte que dicho concepto muestra una visión muy parcial y excluyente del tema, que únicamente muestra preocupación por eliminar normas para favorecer a los agentes económicos, sin ocuparse del bienestar social; se estima que el concepto debe referirse a todos los actores que integran a la sociedad en cualquier Estado: sectores público, social y privado; es decir, velar por el bien común de todos los sectores y no de uno solo de ellos.

La propia OCDE realza que:

La economía mundial es cada día más dinámica, abierta e internacionalmente competitiva. La importancia del sector público ha aumentado de manera tan considerable que su eficiencia tiene efectos significativos en la eficiencia económica total. Ahora más que nunca, sus actividades afectan el ambiente operativo del sector privado.³⁸

³⁷ *Glosario de Economía Industrial y Derecho de la Competencia*, Madrid, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Mundi Prensa Libros, 1994, p. 82.

³⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Gobierno en transición, reformas al sector público en países de la OCDE*, Comité de Administración Pública (Servicio de Asuntos de la Administración Pública "PUMA" de la OCDE), México, OCDE

En este punto, la OCDE subraya que la eficiencia en el sector público —es decir, del Gobierno de cada país— repercute significativamente en la eficiencia del sector privado, público y social; por ello, se puede deducir que, inversamente, la ineficiencia en el sector público hará ineficiente a los sectores privado, público y social, o bien repercutirá y provocará un porcentaje importante de ineficiencia en la economía total del país. Por tal razón:

Se hace necesario reflexionar y considerar la importancia de incluir al sector público y social en los procesos de mejora regulatoria, a fin de eficientar al máximo al sector público, en virtud de que el grado de eficiencia que se pudiera alcanzar incidiría positivamente en el sector privado, y que contribuirían a la restauración de la seguridad jurídica de los gobernados.³⁹

De esto se puede concluir que, en los procesos de desregulación o mejora regulatoria, deben incluirse a todos los sectores de la sociedad, público, social y privado, a fin de que todos avancen en el mismo sentido y todos se beneficien de sus resultados.

Al referirse a la *desregulación*, Carlos Sempé Minvielle señala en su libro *Técnica legislativa y desregulación* que:

Los cambios legislativos y administrativos no son algo nuevo, sino que se han presentado con otras denominaciones a lo largo de la historia y cita como ejemplo la reforma administrativa emprendida por los países europeos desde principios del siglo pasado. También opina que en las últimas décadas ha cobrado especial importancia la “desregulación”, misma que en un principio sirvió no sólo para referirse a la política tendiente a eliminar regulaciones obsoletas o injustificadas, sino también para introducir nuevas disposiciones, o para modificar o enriquecer las existentes.

y Departamento del Distrito Federal, México, 1995. p. 5.

³⁹ *Ibidem*.

Cabe destacar que ahora el concepto de *mejora regulatoria* abarca ambos aspectos.

La Desregulación enfrenta muchos obstáculos, pues por un lado existe la presión de algunos sectores para desregular la actividad económica y eliminar las barreras que impiden o dificultan la entrada a un determinado campo de la actividad económica o su sano desarrollo. En cambio otros sectores se ven beneficiados con la regulación al tener menos competencia y debido a ello se oponen a los cambios. En este sentido, existen grandes empresas que consideran que pueden aceptar los altos costos derivados de las regulaciones, sobre todo cuando la situación perjudica a las pequeñas empresas. Además los propios funcionarios encargados de aplicar las regulaciones no ven con buenos ojos la desregulación, pues les preocupa la pérdida de poder y de clientela que implica. Esto es comprensible hasta cierto punto, si tomamos en cuenta que no resulta fácil aceptar que de un día para otro parte del trabajo realizado a través de los años en el que se incluyen: Registros, controles, acopio de información, permisos o autorizaciones se considere innecesario y tienda a desaparecer.⁴⁰

Además del concepto, Carlos Sempé expone algunos problemas que enfrenta el tema de la desregulación y la mejora regulatoria, como la presión de ciertos sectores económicos para desregular una actividad frente a la oposición de otros que se verían afectados con esa desregulación. Actualmente, en México, un claro ejemplo de esto lo constituye, sin duda, la batalla por el mercado de las telecomunicaciones, en donde las empresas que controlan el mercado de televisión por cable se oponen a que se eliminen o modifiquen algunas restricciones jurídicas (mejora regulatoria) que permitan a otros competidores como Teléfonos de México u otras empresas ingresar al mercado de la televisión por cable, ya que ante la competencia tendrían que reducir sus tarifas y ofrecer más beneficios a los consumidores.

⁴⁰ Sempé, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997, pp. 170-173.

En este punto, queda en evidencia que la desregulación o la mejora regulatoria pueden contribuir a hacer más competitivo el mercado en los países que decidan instrumentarla, tal y como ya se ha ejemplificado en el párrafo anterior, en donde los grandes ganadores serían los consumidores, contribuyendo, además, a diversificar la economía y reduciendo los grandes monopolios.

Otra definición de la *mejora regulatoria* hace hincapié en que ésta se trata de:

Una política que consiste en la generación de aquellos cambios que eleven la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de instrumentos jurídicos en particular.

El propósito es procurar el máximo beneficio para la sociedad al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas, en general, mejorar la eficiencia en la economía y su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes, es decir, ser más competitivos.⁴¹

De donde, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) del Poder Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, afirma en su Portal de internet que la mejora regulatoria consiste en:

Una política pública que tiene como objetivo promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.⁴²

Por otra parte, el Decreto por el que se establece la Estrategia Inte-

⁴¹ Considerando 1 del Convenio de Coordinación en materia de Mejora Regulatoria celebrado entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Gobierno del Estado de Jalisco, el 12 de junio de 2013, p. 1.

⁴² Véase <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86> <consultado el 19 de agosto de 2015>.

gral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios plantea en la fracción VI de su artículo tercero la siguiente definición de *mejora regulatoria*:

VI. Mejora regulatoria: La política pública consistente en la generación de normas claras, trámites y servicios simplificados, orientados a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.⁴³

Sin embargo, ese mismo Decreto, en su apartado de considerandos, expone una definición más completa de *mejora regulatoria* al señalar:

Que la mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto, lo que fomenta la competencia económica, facilita el desarrollo de negocios, incentiva la formalidad y estimula la actividad empresarial.⁴⁴

A continuación, se tratarán de identificar los elementos que integran esta definición:

- a) Primero, se plantea que la mejora regulatoria es una política pública.
- b) Segundo, se expone que ésta consiste en:

⁴³ *Diario Oficial de la Federación* publicado el 5 de enero de 2015.

⁴⁴ Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, publicado en *el Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 2015.

1. La generación de normas claras, y de trámites y servicios simplificados.
 2. La generación de instituciones eficaces para su creación y aplicación.
- c) Tercero, se plantea que esas acciones se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles.
- d) Cuarto, se enfoca también en:
1. El óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.
 2. Lo que fomenta la competencia económica, facilita el desarrollo de negocios e incentiva la formalidad y estimula la actividad empresarial.

En ese sentido, la COFEMER afirma que:

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.⁴⁵

Al calor de este debate, Scott H. Jacobs afirma que:

El Concepto de Reforma Regulatoria se refiere al conjunto de cambios que mejora la calidad de la regulación es decir, incrementa el desempeño o el costo-efectividad de la regulación y de los trámites del Gobierno. La reforma puede implicar: a) la revisión de una pieza individual de regulación, b)

⁴⁵ Citado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90> <consultado el 19 de agosto de 2015>.

desarmar y reconstruir un régimen regulatorio completo y sus instituciones, o c) mejorar los procesos de elaboración de regulaciones y del manejo de la reforma. La desregulación es un elemento de la Reforma Regulatoria y consiste en la eliminación total o parcial de la reglamentación en un sector para mejorar el desempeño económico.⁴⁶

Aunque Jacobs alude a la expresión *reforma regulatoria*, se aprecia que se está refiriendo a la mejora regulatoria como se ha planteado en las definiciones analizadas.

En otro orden, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 5, plantea un glosario de términos vinculados con la mejora regulatoria, entre los que se encuentra el término *simplificación administrativa*, sobre el que de manera específica resalta que se entiende por:

- I. Simplificación Administrativa: Dirigida a optimizar el funcionamiento de las administraciones públicas que haga posible:
 - a) Reducir los requisitos y plazos de respuesta en los trámites para la apertura y funcionamiento de empresas y negocios, en sus diferentes tipos;
 - b) Evitar la duplicidad en la entrega de la información requerida a las empresas por las diferentes instancias;
 - c) Brindar información y orientación clara, suficiente y de manera ágil y sencilla, a los solicitantes de algún trámite o gestión;
 - d) Utilizar sistemas tecnológicos que reduzcan los tiempos de gestión y las fases procedimentales y permitan a los usuarios efectuar consultas desde sus domicilios o empresas;

⁴⁶ Scott H. Jacobs, “Reforma regulatoria y participación ciudadana. experiencias en el sector productivo en México y en el mundo”, *Seminario Internacional sobre Mejora Regulatoria y Participación Ciudadana*, 1.^a ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 32.

- e) Propiciar la autorregulación, en los casos en que sea factible, para los casos que sean justificados normativamente y sin que esto implique la ausencia de verificaciones e inspecciones aleatorias, para comprobar el apego a las regulaciones del caso;
- f) Instalar ventanillas únicas de gestión y orientación en lugares clave y centros de atención empresarial; y
- g) Propiciar la homologación de los trámites iguales o similares de dos o más entidades, para facilitar la expedición de licencias y permisos.

Por su parte, el Centro de Investigación Parlamentaria de Perú ofrece una definición sobre lo que debemos entender por *simplificación administrativa*:

La simplificación administrativa es una iniciativa y una decisión de política, que requiere de una institucionalidad de seguimiento *ad hoc* en su diseño, para reducir las vallas, barreras y costos que impiden una mayor eficiencia social en la interacción de los ciudadanos y los agentes económicos.⁴⁷

En general, el tema de la simplificación administrativa ha sido visto como un problema de orden económico-empresarial y vinculado al grado de formalidad institucional económica de la sociedad.

El punto de partida es que el Estado ha adquirido unas dimensiones y características que lo tornan complejo, burocrático, costoso y poco transparente, que impone barreras altas para el funcionamiento de las actividades entre empresas. En ese contexto, la lógica “exitosa” es “mercantilista” porque depende de la capacidad de influir sobre autoridades y funcionarios.

⁴⁷ Centro de Investigación Parlamentaria de Perú, Simplificación administrativa: Enfoque y líneas de trabajo en materia legislativa, Perú, p. 2. En http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/centro_doc/ivirtuales/simplificacion_administrativa.pdf <consultado el 13 de octubre de 2015>.

La conclusión de esta línea de razonamiento es sencilla: Hay que tirar las barreras y las altas vallas para posibilitar el mejor funcionamiento de los negocios, para no someterlos a sobrecostos innecesarios; todo esto permitirá que el desempeño dentro de la formalidad sea comparativamente mejor y ser informal (en las diversas formas en que ello se manifieste), por lo contrario, se tornará relativamente inconveniente.

No obstante, al mismo tiempo, hay dimensiones que no siempre han sido bien incorporadas y que son sustantivas: organizar un Estado eficiente, promotor, facilitador, capaz de responder a las necesidades y presente allí donde es necesario por subsidiariedad; y, en especial, al servicio de los ciudadanos, pues no sólo son objeto de vallas y barreras los agentes económicos, también lo son especialmente los ciudadanos de a pie.⁴⁸

Por su parte el Gobierno de España, en su página de internet, al abordar la definición de simplificación administrativa, dispone que:

La simplificación administrativa, entendida como la reducción de las barreras y cargas derivadas de la actividad burocrática de las administraciones, ha estado y está presente en todas las Administraciones Públicas, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local, así como en organismos internacionales como la Unión Europea o la OCDE.

Se han adoptado y se adoptan medidas de reducción de cargas administrativas para favorecer y fomentar la actividad económica y simplificar las relaciones de los ciudadanos y empresas con las distintas administraciones:

- a) Simplificar los procedimientos
- b) Reducir los documentos a presentar para realizar trámites
- c) Avanzar en la administración electrónica
- d) Mejora de la regulación⁴⁹

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Véase http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/sim-

En ese orden, el *Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la administración general del Estado* del Gobierno de España plantea otra definición sobre la simplificación administrativa, al señalar que:

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española el término “simplificación”, en acepción única, equivale a “acción y efecto de simplificar”, y “simplificar” es, en primera acepción, “hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo”. De este modo, por “simplificación administrativa”, en una definición sencilla, puede entenderse toda actividad dirigida a hacer “más sencilla, más fácil y menos complicada” la actuación de las AAPP (Administraciones Públicas en España).⁵⁰

Desde la perspectiva de la administración, especialmente en las dos últimas décadas, la simplificación se asume como una política pública, esto es, como una función o un contenido esencial e inexcusable de la agenda de cualquier gobierno, administración u organismo público. Y ello por el doble motivo de que, en primer lugar, la simplificación constituye una herramienta fundamental para incrementar la eficacia, la eficiencia y la seguridad de cualquier proceso administrativo. En segundo lugar, porque constituye una reiterada demanda de los destinatarios de la actividad de las AAPP —ciudadanos, empresas y agentes socioeconómicos—, especialmente en momentos como los actuales, en los que la sociedad y la función administrativa han ido creciendo en complejidad y dificultad.

La simplificación administrativa actúa básicamente sobre los procedimientos administrativos, entendiendo por tales los procesos o secuen-

plificacionAdministrativa.html.

⁵⁰ *Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la administración general del Estado*, España, 2014, pp. 9-10. En http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/simplificacionAdministrativa.html <consultado el 16 de noviembre de 2015>.

cias de trámites y actuaciones a través de los cuales los órganos administrativos adoptan decisiones sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos o sobre la prestación de los servicios cuya satisfacción o tutela tienen encomendada. Así, el documento de la Unión Europea (UE) *Aplicación de una política de simplificación administrativa en los Estados miembros* recomienda a éstos, entre otras medidas, prestar una atención particular a la “mejora de la tramitación mediante la normalización y reducción de la cantidad de formularios y declaraciones empleados en materia de contabilidad, fiscalidad, asuntos sociales y estadísticas” (apartado 4, letra b) y “crear o mantener dentro de los servicios de sus administraciones un organismo consultivo compuesto de representantes de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, y de la Administración con vistas a fomentar la simplificación de los procedimientos administrativos y de la legislación”.

Cómo se puede apreciar, la desregulación, la mejora regulatoria y la simplificación administrativa son conceptos similares que se complementan entre sí y que van encaminados a facilitar a todos los sectores sociales las gestiones administrativas y a reducir las cargas y costos que esto implica.

Marco histórico de la mejora regulatoria

Una vez planteados algunos conceptos doctrinarios básicos que nos permiten identificar la definición del término *mejora regulatoria* como una opción para solucionar el exceso de leyes, reglamentos y trámites, se exponen los siguientes antecedentes históricos de la mejora regulatoria:

- a) El primero se remonta a la época de Cornelio Tácito, en el Imperio romano, que data de hace más de 1 800 años.
- b) El segundo se refiere al *Digesto* de Justiniano, hace más de 1 481 años.
- c) El tercero se relaciona con *Las Siete Partidas* de Alfonso X El Sabio, de hace 760 años.

Hay que notar que no se ha encontrado un texto moderno de derecho administrativo en México que aborde los tres antecedentes históricos aludidos, por lo que se considera de gran importancia su inclusión en trabajos de investigación relativos a la mejora regulatoria.

1. Cornelio Tácito, 115 a 118 d.C.

Uno de los antecedentes históricos más remotos relacionado al concepto de *mejora regulatoria* se encuentra entre los años 115 y 118 d.C, en el Imperio romano con Cornelio Tácito, a quién se le atribuye la frase “Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene”.

Sin embargo, al investigar sobre la fuente bibliográfica de la frase aludida, ésta no se localizó precisamente con esa redacción, ya que Tácito, en el Libro III de su obra *Anales*, se refiere a la siguiente frase:

Nunca se vio más estragada⁵¹ la República que cuando tuvo más número de leyes.⁵²

Este antecedente resulta fundamental y de suma importancia para la mejora regulatoria, ya que:

- a) Data de hace más de 1800 años, y es posible deducir de él que el exceso de leyes (de las que se derivan los consecuentes trámites) pudiera constituir un “indicador universal” de “corrupción”, en el que de manera simple seamos capaces de concluir que un exceso de leyes en un sistema jurídico, en cualquier tiempo y lugar, nos indicaría la presencia de corrupción en el lugar y época en el que se aplican.
- b) Indica que, en ese tiempo, ya se vivía la problemática del exceso de leyes y los correspondientes trámites o gestiones y que, además,

⁵¹ Estragada, uno de sus sinónimos es corrompida.

⁵² Tácito, Cornelio, *Anales*, colección Sepan Cuantos, núm. 291, 1.a ed., México, Porrúa, p. 83.

existía la preocupación por resolver el problema y sus consecuencias en el sistema jurídico del Imperio romano.

Para contextualizar el origen de la frase “Nunca se vio más estragada la República que cuando tuvo más número de leyes”, a continuación, se exponen diversos argumentos y situaciones narradas por Cornelio Tácito en el Libro III de su obra *Anales del Imperio romano*:

I. En primer término, refiere el siguiente caso:

Trátase después de esto de moderar la Ley Papia Popea, hecha por Augusto siendo ya viejo después de las leyes Julias, por aumentar las penas a los que no se casaban, y alimentar el erario; si bien no por eso se aumentaban los casamientos, ni la crianza de los hijos, prevaleciendo el uso del celibato; de tal modo que de día en día crecía la muchedumbre de los que se ponían voluntariamente al riesgo de la pena, visto que muchas casas estaban destruidas y acabadas por la interpretación de los acusadores de suerte que como en otro tiempo daba cuidado la muchedumbre de los vicios, no le daba menor en este la multiplicación de las leyes. Esto nos convida a discurrir desde más atrás del principio que tuvo la administración de la justicia, y el modo en que se ha venido a esta infinita variedad y cantidad de leyes.⁵³

En este párrafo se evidencia el exceso de leyes que existía en el Imperio romano, motivadas, en este caso, con fines recaudatorios y ocasionando que el gobernante abusara del gobernado; asimismo, en la parte final de la narración, Tácito invita a reflexionar sobre el pasado, sobre el principio que tuvo la administración de la justicia y el modo o forma en que se llegó a esa infinita variedad y cantidad de leyes; es decir, se presentó y se documentó el fenómeno de la sobrerregulación hace más de 1800 años en una de las sociedades más avanzadas de su época.

⁵³ *Ibidem*, p. 82.

Como se observa, desde aquel tiempo, Tácito se cuestionaba sobre cómo se originó la sobreregulación en el Imperio romano, lo que invita a reflexionar que, actualmente, al cuestionarnos ese mismo tema en nuestro tiempo y lugar, encontramos que el mismo problema de sobreregulación prevalece en México, similar al que padecía el Imperio romano hace más de 1 800 años y que Tácito identificó. Esto permite concluir que sistemas jurídicos como el mexicano no han evolucionado en todo ese tiempo desde el Imperio romano y que, a la luz del derecho, en sociedades como la nuestra, no se ha aprendido la lección.

II. A continuación, Tácito plantea:

Vivían los primeros hombres sin ningún siniestro, apetito, sin vituperio o maldad alguna, y a esta causa, sin penas y sin necesidad de corrección; no había tampoco necesidad de premio, apeteciéndose lo justo y lo honesto por su propia causa, y donde nada se deseaba contra el deber, nada tampoco era vedado con el temor.

Mas después que se fueron despojando de esta igualdad, y en vez de la templanza y de la vergüenza entraron la fuerza y la ambición, comenzaron a establecerse los señoríos, perpetuándose acerca de diversos pueblos; y a muchos, o luego o después de haber experimentado el dominio real agradaron las leyes.⁵⁴

En los párrafos anteriores, Cornelio Tácito narra —de una forma magistral— la génesis o el origen de la Ley, de cómo, en un principio, los hombres convivían sin leyes en un plano neutro de igualdad, de justicia y valores; sin embargo, posteriormente, al ir disminuyendo la templanza y la vergüenza, surgen y se imponen la fuerza y la ambición en los hombres, con lo que se fue aniquilando la igualdad y el resto de los valores del hombre, por lo que se hizo necesaria la creación de leyes para

⁵⁴ *Ibidem.*

establecer sanos equilibrios en la convivencia de los hombres, por medios coercitivos que limitaran la fuerza y la ambición humana. En la actualidad, se encuentra una situación similar en nuestra sociedad global, en donde se aprecian pérdida de valores, sobrerregulación y corrupción.

III. En esa secuencia de ideas, Tácito resalta que:

Las leyes al principio eran sencillas y sin artificio, respecto a reinar en los ánimos de los hombres éstas mismas calidades, celebrando mucho la fama de los cretenses, dadas por Minos, de los Espartanos por Licurgo, y después de estas las que Solón dio a los atenienses, más exquisitas y en mayor número. A nosotros nos gobernó Rómulo a su voluntad. Obligó después Numa al pueblo a la religión y el derecho divino. Tulo y Anco inventaron algunas; pero sobre todo fue Servio Tulio el principal inventor de las leyes a las que los reyes obedeciesen también.

La narración plasma la evolución de la Ley en la Roma imperial de su forma más elemental o básica a la más sofisticada y compleja, hasta llegar a un “exceso de leyes” o “sobrerregulación”; es decir, a una crisis en el sistema jurídico y, consecuentemente, un estrago en el gobierno y en la sociedad, lo que deriva en un Estado o gobierno corrupto, tal y como lo resalta Tácito.

IV. A continuación, Tácito señala:

Desposeído Tarquinio, el pueblo por defender la libertad y establecer la paz, ordenó muchas cosas contra los bandos y ligas de los senadores, creáronse los Diez Varones, y recogidas por todas partes las más famosas leyes, se compusieron las doce tablas, compendio de toda equidad y justicia; porque si bien las leyes que se hicieron después fue algunas veces en orden a castigar delitos, no hay duda que las más se fueron estableciendo por fuerza o por disensiones entre los estamentos, o por adquirir honras ilícitas, o final-

mente por echar de la ciudad a los varones de mayor esplendor y por otras cosas ruines semejantes a estas.

Con este color fueron alborotadores del pueblo los Gracos y los Saturninos. Tampoco Druso se mostró menos pródigo en nombre del Senado, cohechando a sus aliados con la esperanza, o engañándolos con varios impedimentos y oposiciones.

Después, ni por las guerras de Italia, ni por las civiles que siguieron luego, se dejaron de hacer muchas y diversas leyes, hasta que Lucio Sila dictador, anuladas o corregidas las primeras y añadiendo otras muchas más, dio algún breve reposo a esta ocupación, hasta que sobrevinieron la sediciosas leyes de Lépido, y poco después la licencia restituida a los tribunos de bajar el pueblo a toda buena voluntad.

Y ya desde entonces, no sólo en común, sino contra particulares, se hacían estatutos; de tal modo, que “nunca se vio más estragada la República que cuando tuvo más número de leyes”.⁵⁵

De estas últimas narraciones, se advierte el intento de algunos gobernantes romanos por realizar una mejora regulatoria en el sistema jurídico romano para estabilizar las crisis en Roma, sobre todo cuando Tácito resaltó que:

1. “Tarquinio, el pueblo por defender la libertad y establecer la paz, ordenó muchas cosas contra los bandos y ligas de los senadores. Creáronse los Diez Varones, y recogidas por todas partes las más famosas leyes, se compusieron las doce tablas, compendio de toda equidad y justicia”.
2. “Lucio Sila dictador, anuladas o corregidas las leyes y añadiendo otras muchas más, dio algún breve reposo a esta ocupación”.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 82-83. El destacado es de los autores.

V. Tácito agrega que:

Gneo Pompeyo fue entonces elegido tercera vez cónsul a título de reformar las costumbres; éste, usando remedios más rigurosos que el propio mal, fue el mismo autor y destructor de sus leyes, perdiendo por las armas lo que procuró defender con ellas.

Después, siguiéndose una continua discordia de veinte años, no quedó rastro de justicia ni de buena costumbre, y no sólo quedaban las maldades sin castigo, sino que muchas veces se aplicaban a las cosas honestas de la virtud.⁵⁶

VI. Finalmente Tácito resalta lo siguiente:

César Augusto, en su sexto consulado, seguro de su poder, anulo todo lo que había ordenado en su triunvirato y dio leyes para que nos sirviéramos de ellas en tiempo de paz y bajo el gobierno de un príncipe.⁵⁷

En este último párrafo se encuentra otro intento de mejora regulatoria en la época del Imperio romano, cuando César Augusto anuló todo lo que había ordenado en su triunvirato y dio leyes para que los gobernados se beneficiarían de ellas en tiempo de paz y bajo el gobierno de un príncipe.

Como se puede observar, la mejora regulatoria creaba estabilidad a gobernantes y gobernados en el Imperio romano; no obstante, también se observa una perversa dinámica en torno a la mejora regulatoria, ya que —ante una mejora regulatoria surgida de buenos gobiernos— sobrevinía después una sobreregulación acompañada de nuevos gobiernos corruptos, y viceversa.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 83.

⁵⁷ *Ibidem*.

Entonces, de manera preliminar, podría concluirse que este fenómeno ha ocurrido históricamente en la mayoría de los países del mundo; es decir, que cuando una serie de gobernantes combaten la sobrerregulación con buen gobierno y mejora regulatoria, otros nuevos gobiernos caerán en corrupción y generarán sobrerregulación, y viceversa.

2. *Digesto del emperador Justiniano, 533 d.C.*

Antes de analizar el *Digesto* de Justiniano, se considera conveniente realizar una breve descripción y contextualización de éste. José Carrera Domínguez afirma que:

- a) El *Digesto* del Emperador Justiniano, es una Obra que incluyó lo más sobresaliente de la doctrina jurídica, fue publicado en el año 533 D.C., consta de siete partes divididas en 50 libros con sus correspondientes títulos, que comprenden 150,000 fragmentos.
- b) La época en que Justiniano ocupó el cargo de emperador 527-565 corresponde al imperio bizantino cuyo centro principal fue Constantinopla (hoy Estambul).
- c) Una vez que Justiniano accedió al poder, ya se habían consolidado un sinnúmero de instituciones jurídicas importantes, de las cuales muchas han pasado hasta nuestros días. No obstante, existía enorme dispersión entre los textos legales y doctrinales que tenían aplicación o que trataban cuestiones legales; sin duda, una de las causas que originó tal estado de cosas se debió a la gran cantidad de glosas y comentarios que se hacían a las leyes y a las obras de los jurisconsultos más autorizados, llamados glosadores.
- d) Sabedor de lo anterior e interesado en contar con un régimen jurídico que le permitiera consolidar la dirección del vasto territorio comprendido por el Imperio y reconquistado durante su mandato, Justiniano ordenó la compilación y depuración de las obras jurídicas hasta entonces más sobresalientes, salvando las contradicciones y repeticiones e

incluso, autorizando la modificación de los textos, de ser necesario, para lograr la uniformidad deseada en el *Digesto* o *Pandectas*.⁵⁸

De ahí que el lector se encuentre frente a otro intento histórico de realizar una mejora regulatoria, en este caso a cargo de Justiniano, que le permitiera consolidar el Gobierno del gran Imperio romano. Para ello, designó al jurista Triboniano, quien, a su vez, nombró a las personas que consideró mejor capacitadas para colaborar en la realización de esta magna tarea, pues como se menciona en el propio *Digesto*, se tuvieron que revisar más de 2 000 libros y más de 3 000 000 de párrafos.

Esto constituye, sin duda, una prueba del exceso de leyes que existían en la época del emperador Justiniano, lo que representaba un problema para el propio Imperio y para sus habitantes.

I. En el proemio del *Digesto 1*, se dispone el siguiente texto:

Y pues no existe cosa alguna tan digna de atención como la autoridad de las leyes, por cuyo medio se gobiernan derechamente todas las cosas divinas y humanas y toda injusticia se destruye; habiendo reparado en que el cúmulo de leyes, desde los tiempos de Rómulo y fundación de Roma, había llegado a ser tan grande y tan confuso que, extendiéndose en infinita medida, hacía imposible su inteligencia a toda humana capacidad. Nos pareció que debíamos mirar primeramente a la obra de los príncipes antecesores nuestros, para corregir y dar claro sentido a sus constituciones, hasta conseguir que, reunidas en un código y espurgadas de toda repetición inútil así como de toda dañosa discordancia, ofrezcan pronta y verdadera defensa a todos los habitantes del imperio.⁵⁹

⁵⁸ Carrera Domínguez, José G., *El Digesto del Emperador Justiniano*, tomo I, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2007, pp. III, IV y VI [presentación de la obra].

⁵⁹ *Ibidem*, p. 7.

En este proemio, Justiniano reconoce la histórica sobreabundancia que había en el Imperio romano, lo que ya hacía imposible la comprensión del gran número de leyes establecidas y su aplicación al Imperio y a sus habitantes. Por otra parte, resulta evidente que Justiniano realizó acciones en consecuencia para solucionar ese problema, entre las que se encuentran revisar lo que habían realizado sus antecesores y depurar las leyes hasta obtener un texto que ofreciera pronta y verdadera defensa a los habitantes del Imperio; por ello, se considera que estas acciones de Justiniano constituyen una verdadera instrumentación de mejora regulatoria, de un gobernante que ve por el bien de su Imperio y el de sus gobernados.

II. Por su parte, en el capítulo del *Digesto* denominado “De la confirmación del *Digesto*”, en su fragmento 12, se plantea que:

12. Ordenada pues, de este modo la legislación Romana y concluida en sólo tres volúmenes e igual número de años tan grande obra (acabando en el breve plazo de tres lo que en principio superaba toda esperanza y de ningún modo podía creerse que fuera concluido ni en el de diez años completos, cuando después consideramos que la empresa era realizable). Y dedicando este trabajo al Señor Dios, que ha permitido en todo tiempo así en el pasado como en el nuestro y en el futuro labrar la paz, hacer felizmente la guerra y dictar las leyes, hemos considerado justo, hacer patente a todos los hombres nuestro celo y cuidado por estas cosas, para que libres de la anterior perturbación y confusión y de una legislación que no tenía término gocen desde ahora de leyes rectas y concisas y todas fáciles de hallar, dirigidas a abreviar los litigios, al alcance de todos los que las quieran y fácilmente asequibles sin que sea preciso un grande desembolso, como era necesario para reunir la gran mole de aquellos volúmenes inútiles, sino que por un corto precio podrán proporcionárselas así los ricos como los que gozan de modestas fortunas.⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

De este fragmento cabe señalar que:

- a) Justiniano, en primer lugar, dedica su *Digesto* a Dios, el que le ha permitido al Imperio romano, entre otras cosas, crear leyes en el pasado y en el presente, y que se lo permitirá en el futuro. Es decir, el autor reconocía la existencia de un ser superior, lo que ahora podríamos englobar en un respeto a Dios, a los valores, a la moral. Ese reconocimiento fortalecía el respeto a la Ley y a las instituciones, algo que en nuestros días se ha deteriorado; por otra parte, dimensionaba la Ley no sólo en su propio tiempo, sino desde el pasado, y la proyectaban al futuro; de ello se advierte que Justiniano era un estadista que no veía sólo para su propia gloria, sino que planteaba una planeación institucional de su gobierno que consideraba los antecedentes de su Imperio para gobernar su presente y prever el futuro.
- b) Con el *Digesto* elimina la perturbación y confusión provocada por el ilimitado número de leyes, ya que su *Digesto* ofrecía leyes concisas y fáciles de encontrar que simplificaban los litigios, con lo que se reducía el costo de consulta de la ley y con ello mejoraba el acceso a la justicia a ricos y pobres.

Aquí se encuentra la esencia de la mejora regulatoria: cuando Justiniano elimina la sobrerregulación con el *Digesto*, que permite leyes concisas y fáciles de encontrar para simplificar litigios, reducía costos de consulta de leyes, mejorando o garantizando el acceso a la justicia a las clases sociales menos favorecidas y creando mayor certeza jurídica para sus gobernados. Esto coincide con los argumentos y fines de este trabajo de investigación.

3. Las Siete Partidas *de Alfonso X El Sabio, 1252-1284*

Alfonso X El Sabio, en su obra jurídica *Las Siete Partidas*, aborda — en la Primera Partida, específicamente en “Que habla de las Leyes”—

algunos puntos (Leyes 9, 11, 12 y 13) relacionados con el tema de la mejora regulatoria, los que se abordan a continuación:

Ley 9: Dijimos en la ley antes de esta que las leyes deben ser cumplidas y otrosí debe ser muy escogido el derecho que en ella sea puesto antes de ser publicada a las personas, sin yerro y al servicio de Dios y bien de los que por ellas se dejaran guiar, deben guardar cuando las hicieren que no hay ruido que estorbe y en consejo de hombres leales, sabios entendidos y sin codicia, que conozcan bien lo que hay que hacer con el derecho, la justicia y el bien pro comunal de todos.⁶¹

Esta Ley 9 se vincula con la mejora regulatoria, cuando alude a que debe ser muy “escogido el derecho” antes de publicarlo, de lo que se advierte la sabiduría de Alfonso X, ya que, como se ha demostrado, el derecho, si no es creado de la forma adecuada y bien planteado, puede causar daños y crisis en los Estados o en los sistemas jurídicos, como sucede con el fenómeno de la sobrerregulación, o abuso del poder del gobernante en turno hacia sus gobernados.

Más adelante, consagra la Ley 11 cuyo texto a la letra reza:

El que hace las leyes debe amar a Dios, y temerle y tenerlo ante sus ojos mientras las hace, para que sean derechas y cumplidas, debe amar la justicia y el pro comunal de todos y entender del derecho del tuerto y no debe tener vergüenza en mudar o enmendar sus leyes, cuando otros le mostraran la razón para hacerlo pues gran derecho es el de enderezar cuando erraren los demás, que lo sepa hacer consigo mismo.

En esta Ley, Alfonso X plantea que el que hace las leyes debe temer a Dios para que las leyes sean derechas y cumplidas; actualmente, se podría considerar que se debe temer el no cumplir con los valores jurídicos

⁶¹ Alfonso X El Sabio, *Las Siete Partidas*, p. 4. Disponible en <http://www.vicentellop.com/TEXTOS/alfonsoXsabio/las7partidas.pdf> <consultado el 17 de octubre de 2015>.

al momento de crear las leyes; sin embargo, en los valores jurídicos no existe una sanción divina que motive a actuar correctamente, como podría ser el no entrar al Paraíso.

Por otra parte, Alfonso X exige atender al bien de todos. Se considera que, cuando alude a entender al derecho del tuerto, se refiere atender o considerar a los grupos minoritarios y vulnerables al buscar crear o modificar las leyes en la que éstos se vean involucrados.

Finalmente, señala que “no se debe tener vergüenza” en mudar o enmendar las leyes cuando “hubiere razón” para ello, lo que se vincula, de manera directa, con la mejora regulatoria, cuyo fin es, precisamente, el perfeccionar las leyes, reglamentos o trámites a favor de los ciudadanos y de los gobiernos cuando sea necesario, o cuando alguien —una persona o un sector— mostraran la razón para enmendar o reformar la ley, reglamento o trámite con el fin de mejorar el entorno económico y social, así como la vinculación entre gobernante y gobernados.

En lo que respecta a la Ley 12, lo plasma como sigue:

Emperador o rey puede hacer leyes sobre gente de su señorío y ninguno otro no tiene poder de hacerlas en lo temporal, sólo si lo hiciera en su otorgamiento; y las que de otra manera son hechas no tienen nombre ni fuerza de leyes, ni deben valer en tiempo alguno.

De esta Ley se puede recoger que sólo la autoridad formal puede hacer (y, en consecuencia, modificar o abrogar) leyes y disposiciones que de ésta se deriven; de ello se deduce que otra persona no puede actuar de manera discrecional, como lo sería el servidor público que solicita trámites o requisitos no considerados en las leyes emitidas por la autoridad facultada para ello.

Más adelante, la Ley 13 se plasma así:

Las leyes se deben entender derechamente con el verdadero entendimiento de su parte más sana y provechosa según las palabras y razones que presenten. Y por esta razón no se deben escribir abreviaciones ni menguar en ra-

zones para que los hombres caigan en yerro, sino según la letra, no son para aprender y decorar, sino para saber su entendimiento.

La mejora regulatoria también encuentra vinculación con esta Ley 13, ya que ésta dispone que la ley debe ser clara y sin abreviaturas para evitar confusión y la mala interpretación o discrecionalidad en contra de un ciudadano por parte de un mal gobernante, ya que —como afirma Alfonso X El Sabio— las leyes no son para aprender y decorar, sino para “saber su entendimiento”. En ese sentido, la mejora regulatoria tiene entre sus fines evitar la confusión en los actos administrativos mediante la creación, modificación o adecuación de leyes claras y sencillas.

Por lo que estas leyes integrantes de *Las Siete Partidas* constituyen otro importante y valioso antecedente histórico de la mejora regulatoria universal.

Expuestos los tres grandes antecedentes históricos de la mejora regulatoria, se considera importante presentar otro breve, pero valioso antecedente histórico: Marco histórico en torno a *La desobediencia civil* de Henry David Thoreau (1817-1862). La razón de esto es que se puede vincular la mejora regulatoria con lo señalado por Henry David Thoreau, cuando él afirma que “El mejor gobierno es el que no gobierna en absoluto”.⁶²

En su ensayo, *La desobediencia civil* (1849), el escritor estadounidense Henry David Thoreau asegura que una persona debe obrar según lo que su conciencia, y no la Ley, le dicte. De lo contrario, los gobiernos pasarían a ser agentes de la injusticia. La conclusión lógica de su pensamiento se resume en su declaración de que el mejor gobierno es el que no gobierna. En su opinión, los avances en la Unión Americana no provenían del gobierno, sino del ingenio del pueblo, de modo que lo mejor que podía hacer un gobierno era apartarse y dejar que el pueblo prosperara. Lo anterior nos invita a reflexionar y a considerar sólo leyes

⁶² Citado por *El libro de la política*, 1.^a ed., Hong Kong, Altea, 2014, pp. 186-187.

y trámites estrictamente necesarios, que permitan que el mercado y los ciudadanos se desarrollen lo más libremente posible.

La corrupción en México

El tema de la corrupción ha aparecido en diversos puntos planteados en esta contribución, puesto que se erige en una asignatura muy sensible y vinculada directamente con nuestro objeto de estudio; en ese tenor, previamente se hace necesario definir el término *corrupción*.

Así, María Amparo Casar al plantear una definición de corrupción destaca:

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. En primer lugar porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito.⁶³

La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: “El abuso del poder público para beneficio privado”. Dicha definición recoge la esencia de la corrupción, pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción.

De ahí que la propia María Amparo Casar acote esa definición con la siguiente nota:

⁶³ Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2015, p. 10.

Es importante hacer explícito que esta definición se circunscribe a los actos cometidos por los integrantes del sector público o, en el mejor de los casos, a aquellas personas que manejan recursos provenientes del erario. Cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares o de un particular en relación a la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano.

Es probable que la mayoría de las personas reconozcan de inmediato un acto que puede ser calificado como corrupción, pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto que, a la hora de estar ante la autoridad judicial, la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas.

Mientras, Rodrigo Borja, al abordar la materia referente a la *corrupción*, señala:

Escribió José Ortega y Gasset (1883-1955) que la moral es una cualidad matemática; es la exactitud aplicada a la valoración ética de las acciones. Aquella exacta valoración ética de las acciones humanas es lo que falta con frecuencia en la vida pública.

El divorcio entre moral y política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su trascendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral, ésa es la política. Todas las acciones humanas deben estarlo. Pero con mayor razón la de conducir los destinos de los pueblos.

Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar confianza. El Poder descansa sobre un sistema de creencias. La corrupción gubernativa erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una

de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo, porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria.

La Sociedad, entonces puede entrar en una suerte de “anomia”, es decir en descomposición global, de ausencia de normas éticas y jurídicas e, incluso de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido.

Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político. La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social.⁶⁴

No es fácil hablar de la etiología de la corrupción. Puede ser un problema educativo y cultural. La precaria formación ética que ofrece el sistema educacional, el egoísmo exacerbado, el afán por el dinero fácil, la ley del menor esfuerzo, el desconocimiento de que el trabajo debe ser la única fuente del patrimonio, todas estas —en el marco de una sociedad hedonista, en la que el dinero es la medida de todas las cosas— son seguramente algunas de las causas de la inmoralidad administrativa. Y en la medida en que ésta va tornándose crónica, puede convertirse en un problema de idiosincrasia muy grave.

A veces, los regímenes políticos se convierten en *Cleptocracias*. En ellos la corrupción se institucionaliza. Forma su propia cultura, con sus códigos, sus usos y sus jerarquías, con sus honores y su distinción social. Y la honestidad es vista casi como una extravagancia.

En mayo de 1993, se fundó una entidad internacional sin fines de lucro denominada *Transparency International* (TI) con sede en Berlín.

⁶⁴ Borja, Rodrigo, *op. cit.* p. 184.

Su propósito es combatir el abuso del poder para obtener beneficios particulares, es decir, combatir la corrupción en el ámbito público.

Cabe citar también a Guillermo Cabanellas cuando afirma que se entiende por corrupción:

El Acto de quienes, estando revestidos de autoridad pública, sucumbían a la seducción, como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos. En realidad, la corrupción venía a confundirse con el soborno o el cohecho. Pero en el presente, corrupción equivale a destruir los sentimientos morales de los seres humanos.⁶⁵

Una vez planteados algunos conceptos sobre el término *corrupción*, conviene presentar un resumen de la obra de María Amparo Casar, titulada *México: Anatomía de la corrupción*,⁶⁶ que den cuenta de los principales hallazgos plasmados en esa obra en materia de corrupción:

Tema	Descripción
María Amparo Casar cita la siguiente frase sobre la corrupción en México para contextualizar el tema	“Nuestra forma de democracia es el soborno en su máxima expresión” Gore Vidal
Percepción de los problemas más importantes	Según el Barómetro Global de la Corrupción (2013), para más de 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema, y para casi 80% de ellos es un problema serio. Y como problemas más importantes para los mexicanos se perciben los siguientes: Inseguridad 70% Desempleo 51% Corrupción 48 % Pobreza 39% Como percepción sobre la frecuencia de corrupción en los Estados, se encuentra, en primer lugar, el Distrito Federal, con 95.3%, seguido de Jalisco y Michoacán.

⁶⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 17.a ed., Argentina, Heliasta, 2001, p. 98.

⁶⁶ Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 19-41.

Tema	Descripción
María Amparo Casar cita la siguiente frase sobre la corrupción en México para contextualizar el tema	“¿O cuál es más de culpar, aunque cualquiera mal haga: la que peca por la paga o el que paga por pecar?”. Sor Juana Inés de la Cruz
¿Cuál es la naturaleza de la corrupción?	<p>La corrupción no es un fenómeno que se restrinja al sector público. Los ciudadanos están igualmente obligados por la Ley a no cometer actos de corrupción aunque siempre haya parecido más gravoso que aquellos que se dedican al servicio público se aprovechen de su cargo para beneficio propio.</p> <p>La mayoría de las veces, para que suceda un acto de corrupción, sea un soborno, una licitación o incluso la aprobación de una pieza de legislación que beneficie a un sector, se necesita de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción: el político o funcionario público que detenta el poder público y lo utiliza para beneficio privado y quien paga en efectivo o en especie por ser beneficiado.</p> <p>Los actos de corrupción se dan entre actores públicos y privados y también entre actores privados sin la intervención de funcionario alguno. De hecho, los niveles de corrupción característicos de México son propios de una sociedad en la que ni gobernantes ni gobernados gustan del imperio de la Ley y en los que la justicia puede comprarse. Unos por gusto, ambición o codicia participan en la corrupción, y otros, por necesidad.</p>
El “contacto” con alguna autoridad gubernamental es una oportunidad para engancharse en un acto de corrupción	<p>El tema de la corrupción de las empresas en relación con el sector público es muy complejo.</p> <p>El contacto —necesario o voluntario— con alguna autoridad gubernamental siempre abre la oportunidad para engancharse en un acto de corrupción.</p> <p>Las dos avenidas más comunes para la complicidad entre autoridad y empresa son la de la regulación y la del contratación o asociaciones público-privadas.</p> <p>La teoría sostiene que, en las economías con mayor grado de intervención estatal —directa o por la vía regulatoria—, tienden a estar relacionadas con mayores niveles de corrupción.</p> <p>La sobrerregulación puede ser tan conducente a generar actos de corrupción como la <i>ausencia de regulación</i>.</p>

Tema	Descripción
	<p>En el comparativo internacional México califica como uno de los países en el que los empresarios recurren de manera más frecuente a los sobornos (llamados, eufemísticamente, <i>pagos extraoficiales</i>) o al <i>influentismo</i>.</p> <p>Según la <i>Encuesta de fraude y corrupción</i> de KPMG (2008), 44% de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos; es decir, fueron partícipes de la corrupción.</p> <p>La encuesta no permite diferenciar si el acto de corrupción inicia del lado del político/burócrata o del empresario/ empleado, pero las principales razones por las cuales estos últimos dicen haber tenido que hacer un pago de este tipo es, en orden descendente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Agilizar trámites. Obtener licencias y permisos o participar en licitaciones. Impedir abusos de autoridad. Ganar contratos y participar en licitaciones.
Empresas ¿víctimas o beneficiarias de la corrupción?	<p>No es posible considerar a las empresas únicamente como víctimas de corrupción, sino que también son beneficiarias. La tendencia de las empresas mexicanas a cometer actos de corrupción va más allá de las fronteras y del contexto de corrupción de la burocracia del país. Muchas utilizan las mismas prácticas en donde sea que tengan negocios. Según el <i>Índice de fuentes de soborno de transparencia internacional</i> (2011), las empresas mexicanas son las terceras más propensas a pagar sobornos.</p>
Motivos por los que se corrompen las empresas	<ul style="list-style-type: none"> Agilizar trámites 43% Obtener licencias y permisos 32% Impedir abuso de autoridad 21% Ganar contratos 16% Participar en licitaciones 11% <p>Fuente: <i>Encuesta de fraude y corrupción en México</i>, KPMG, 2008.</p>
Consecuencias de no acceder a la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> 47% Trámites más lentos 27% Multas injustificadas 21% Pérdida de contratos 21% Costos de operación 7% Falta de vigilancia e inseguridad <p>Fuente: <i>Encuesta de fraude y corrupción en México</i>, KPMG, 2008.</p>

Tema	Descripción
Círculo vicioso de la corrupción y la impunidad	Los motivos para incurrir en actos ilegales pueden parecer válidos e incluso esgrimirse como argumentos de sobrevivencia, pero lo cierto es que justificarlos perpetúa el círculo vicioso de la corrupción y la impunidad.
¿En qué órdenes de gobierno ocurren con mayor frecuencia los “pagos extraoficiales”?	Para tener un diagnóstico más exacto de la corrupción, pero sobre todo para trazar la hoja de ruta para combatirla, sería necesario conocer, primero, en qué órdenes de gobierno ocurren con mayor frecuencia los “pagos extraoficiales”. Segundo, hay que distinguir las áreas o los trámites en los que se da el mayor número de casos de corrupción. Tercero, saber a qué niveles de la burocracia se dirigen los pagos extraoficiales, ya sea por trámites, permisos, concesiones o asignaciones de proyectos y de obras. En términos de los órdenes de gobierno, es el municipal el que más menciones recibe, pero la diferencia con el estatal y el federal no es tan sensible en cuanto a la frecuencia. Sin embargo, no se sabe qué tanta renta extraen los servidores públicos de los agentes privados en cada orden de gobierno. Por otra parte, los datos, una vez más, están basados en encuestas a expertos o usuarios de los servicios más que en denuncias, expedientes y resoluciones o sentencias.
Corrupción y niveles de gobierno, destinatarios de los pagos extraoficiales de las empresas	Agencias Públicas 24% Federal 26% Estatad 33% Municipal 17% Fuente: <i>Encuesta de fraude y corrupción en México</i> , KPMG, 2008.
Cultura de la legalidad	Al estudiar el fenómeno de la corrupción es imprescindible analizar la cultura de la legalidad, esto es, la opinión que los mexicanos tienen acerca del respeto a las leyes y sobre su utilidad. Ésta no es alentadora. La mayoría de los datos se acumulan para conformar un panorama ajeno al Estado de derecho. Lo primero a considerar es el gran desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley. <i>La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional</i> (IIJUNAM, 2011) revela que un alarmante 92.8% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por la Constitución.

Tema	Descripción
	<p>Este desconocimiento puede deberse a una diversidad de factores, pero uno de ellos es, sin duda, la poca utilidad que el ciudadano otorga a los ordenamientos jurídicos. ¿para qué conocer algo que carece utilidad? Al desconocimiento se añade la creencia mayoritaria entre la población de que las autoridades son las primeras en violar la Ley.</p> <p>Un tercer dato que se suma al escaso valor que asignan los mexicanos al comportamiento basado en lo que marcan los preceptos legales es la convicción de que, si la ley no te favorece o te parece injusta, es válido dejar de obedecerla. Esta convicción está muy extendida y supera a aquella que sostiene el valor universal y no excepcional del cumplimiento de la ley.</p>
<p>Cuando usted piensa que tiene razón, ¿está o no dispuesto a ir en contra de lo establecido por la ley?</p>	<p>35% No está dispuesto a violar la Ley 41% Dispuesto a violar la Ley Fuente: <i>Encuesta de cultura constitucional</i>, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.</p>
<p>Los ciudadanos deben obedecer siempre las leyes, aun cuando sean injustas</p>	<p>5% Muy de acuerdo 37% De acuerdo 47% En desacuerdo 9% Muy en desacuerdo</p>
<p>Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta? Los intereses de...</p>	<p>36% Sus partidos 31% Sus propios intereses 14% La población 14% El presidente 3% Todos</p>
<p>En su experiencia, las leyes en México se usan para:</p>	<p>Otra 2% No sabe/no contestó 5% Buscar la justicia 19% Defender los intereses de la sociedad 16% Como pretexto para cometer arbitrariedades 26% Defender los intereses de la gente con poder 33%</p>
<p>Conclusión del tema cultura de la legalidad</p>	<p>El ciudadano mexicano no conoce las leyes que regulan el comportamiento en sociedad; está convencido de que quienes deben hacerlas valer no sólo no lo hacen sino que son los primeros en transgredirlas. Piensa que es válido desobedecer la ley si ésta es injusta o no lo favorece y opina que las leyes en México son injustas y están hechas para beneficiar a los propios políticos o a los ricos.</p> <p>La conclusión ineludible es que no hay marco legal que soporte esta conjunción de valores y creencias.</p>

Tema	Descripción
María Amparo Casar cita la siguiente frase al referirse a los costos de la corrupción en México para contextualizar el siguiente tema	“Quienes creen que el dinero lo hace todo, terminan haciendo todo por dinero” Voltaire
Costos de la corrupción	La corrupción es condenable no sólo porque revela la falta de ética de gobernantes y gobernados o porque es un ejemplo de la ilegalidad en la que se vive. Es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen como un hábito cotidiano, como una práctica “normal” o “natural” en las transacciones de la vida diaria, de los negocios y del trato con los servidores públicos.
Cinco variables para mejorar la competitividad en México	80% Combate a la corrupción 74% Seguridad pública 79% Realizar reformas estructurales 56% Estabilidad económica 36% Simplificar y reducir trámites para la apertura de nuevos negocios Fuente: <i>Perspectivas de la alta dirección en México</i> , KPMG, 2014.

Por último, María Amparo Casar expone las siguientes reflexiones en torno a la Corrupción:

Los Gobiernos dicen combatirla pero la ejercen.

Los Partidos dicen reprobirla pero la cultivan.

Los Empresarios dicen censurarla pero se sirven de ella.

Los Ciudadanos dicen condenarla pero la practican cotidianamente. Todos nos indignamos pero la toleramos.⁶⁷

Para concluir que a la corrupción:

Como cualquier otra enfermedad, para aliviarla hace falta conocerla: localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de

⁶⁷ Casar, María Amparo, *op. cit.*, contraportada.

oportunidad que permitan su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos y mirar experiencias exitosas.

Convertir el control de la corrupción en un pilar estratégico del sistema de gobierno en el que las recompensas están atadas al esfuerzo personal y no a la corrupción.

Estado de Derecho

Diversos pensadores y tratadistas consideran la vigencia del Estado de Derecho como el mejor antídoto a la corrupción.

Rodrigo Borja, entre otros, sostiene que Estado de Derecho es:

En su más simple acepción, el Estado sometido al derecho, o sea el Estado sujeto a la acción omnicomprensiva de la Ley.⁶⁸

La característica fundamental de este tipo de Estado es su entera sujeción a normas jurídicas, es decir, la total racionalización de su hacer político con arreglo a un esquema lógico-jurídico que regula imperativa y minuciosamente la actividad del Estado, las competencias de sus órganos gubernativos y los derechos de las personas, de modo que la autoridad no puede requerir ni prohibir nada a los ciudadanos más que en virtud de un precepto legal previamente establecido.

Para los gobernantes, esta forma de organización estatal implica limitaciones efectivas e institucionalizadas al ejercicio de su poder. Son limitaciones de orden público, solemnemente declaradas, permanentes, que someten la voluntad de los gobernantes y que, al mismo tiempo, dan a los gobernados una idea clara de lo que les está permitido o prohibido hacer. A esta certidumbre sobre los alcances y efectividad de la Ley se le llama *seguridad jurídica*.

Lo más importante, sin embargo, es la naturaleza institucional de las limitaciones al Poder. Son restricciones establecidas en la ley y no por capricho de las personas. En este marco, cabe preguntarse sobre el papel

⁶⁸ Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 398.

que debería desempeñar el gobierno frente a la sobrerregulación y el exceso de trámites municipales para la apertura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, que afecta las actividades económicas de los particulares, deteriorando con ello la seguridad jurídica de los ciudadanos.

En ese tenor, Michael E. Porter en *La ventaja competitiva de las naciones*⁶⁹ lleva a cabo una investigación sobre el terreno de diez 10 naciones líderes: Alemania, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, Italia, Japón, Reino Unido, Singapur, Suecia y Suiza. En dicha obra, Porter estudia las pautas del éxito de diferentes sectores empresariales, las estrategias empresariales y las políticas nacionales que han conducido al éxito, incluyendo el abordaje relativo a “El papel del Gobierno” en el Capítulo XII, denominado *Política Gubernamental*. Destaca que “Muchos tratamientos de la competitividad nacional asignan el papel más importante al gobierno”.

Sin embargo, Porter no apoya este punto de vista, al afirmar que:

La ventaja competitiva nacional en un sector es una función de los determinantes subyacentes que están profundamente arraigados en muchos aspectos del país. El gobierno desempeña un importante papel a la hora de influir en el “diamante”, pero su papel es, en última instancia, parcial.

Solamente tiene éxito cuando trabaja en conjunto con los determinantes. El papel adecuado del gobierno para ampliar la ventaja nacional es el opuesto al que se supone habitualmente. Muchos creen que el Gobierno debe ayudar o apoyar a la industria. Aun así, muchas de las maneras en que el Gobierno trata de “ayudar” pueden perjudicar a las empresas del país a largo plazo (por ejemplo, las subvenciones, las fusiones interiores, el apoyo de un alto grado de cooperación, el asegurar la demanda gubernamental, y la devaluación artificial de la moneda). Este tipo de medidas políticas tiene

⁶⁹ Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991, p. 845 y contraportada.

como consecuencia el que las empresas no den los pasos necesarios para crear una ventaja competitiva sustentable y, a la larga, frenarán el perfeccionamiento de la economía.

El papel del gobierno, por tanto, y siguiendo al mismo autor, responde a:

- a) Lo que se considera “debería ser” el papel del gobierno para ampliar la ventaja nacional.
- b) Lo que se estima “no debería ser” el papel del gobierno para ese fin.

A) Lo que se considera *debería ser* el papel del Gobierno para ampliar la ventaja nacional, según Porter⁷⁰

Idea o propuesta de Michael E. Porter	Comentario de los autores de esta investigación
1. El papel más adecuado para el gobierno es el de impulsor y retador. La presión e incluso la adversidad desempeñan un papel decisivo en el proceso de creación de ventaja competitiva nacional.	Contrario a lo que se piensa y practica, Porter sugiere que el papel del gobierno debe ser el de impulsar y retar a las empresas, en lugar de apoyarlas con subsidios o crearles una zona de confort.
2. El papel del gobierno debe consistir en transmitir y potenciar las fuerzas del <i>diamante</i> , así como ayudar a perfeccionar en sí mismos los determinantes.	Para Porter el papel del gobierno debe ser crear las condiciones (conforme al <i>diamante</i> que se plantea más adelante) para que las empresas puedan desarrollarse en un ambiente real y hostil en el que las empresas compitan local e internacionalmente entre ellas, conforme al libre mercado y lejos del paternalismo del Gobierno.
3. Una política gubernamental sensata trataría de proporcionar las herramientas necesarias para competir, por medio de esfuerzos activos para impulsar la creación de factores, a la vez que aseguraría una cierta incomodidad y una intensa presión competitiva	Aquí se plantea que el gobierno otorgue herramientas a las empresas para que éstas puedan competir. Entre ellas, estarían la capacitación y la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria para abrir y operar sus empresas eficientemente.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 845-847

Idea o propuesta de Michael E. Porter	Comentario de los autores de esta investigación
<p>4. El papel idóneo del gobierno consiste en animar e incluso impulsar las empresas a ampliar sus aspiraciones y a alcanzar niveles más altos de agresividad competitiva, aunque esto pueda ser un proceso perturbador e incluso desagradable</p>	<p>Porter plantea el impulso a las empresas a alcanzar niveles más altos de agresividad competitiva, aunque esto pueda ser un proceso perturbador e incluso desagradable que pudiera ser impopular para el gobernante en turno, aunque benéfico a mediano o largo plazo para los sectores empresariales.</p>
<p>5. En el más general de los planos uno de los papeles más esenciales del gobierno es el de indicador. Puede influir en la forma en que compiten las empresas al identificar y resaltar las prioridades y retos más importantes a los que se van a enfrentar.</p>	<p>Uno de los papeles esenciales del gobierno es, según Porter, dirigir e influir en la forma en que compiten las empresas, al identificar y resaltar las prioridades y retos más importantes a los que se van a enfrentar; como lo sería el encausar las inversiones a tecnologías de la información, emprendedurismo, internet, propiedad industrial e intelectual, entre otros.</p>
<p>6. Los líderes gubernamentales ocupan una plataforma desde la cual pueden definir cuestiones de importancia nacional y moldear las actitudes hacia determinados problemas de la industria. Un buen ejemplo es la campaña del gobierno japonés para mejorar la atención que se prestaba en el país a la calidad, librarse del sambenito de “barajitas” que arrastraban los productos japoneses. Uno de los elementos más visibles del programa fue la creación del Premio Deming. El premio entraña un enorme prestigio y no deja de ser una especie de aldabonazo que despierta el amor propio de todos los fabricantes japoneses respecto a los requisitos que hay que cumplir para alcanzar el éxito competitivo.</p>	<p>El papel de los gobernantes descansa en guiar los esfuerzos de las empresas a solucionar problemas de la industria local y nacional, en aspectos tales como tecnología avanzada, calidad, salud, medioambiente, desarrollo humano y calidad de vida.</p>
<p>7. Algunos países disfrutaron de un acuerdo interno sobre la importancia del éxito económico. Esto suele ocurrir en países que enfrentaron dificultades o que se sienten vulnerables, como Alemania, Japón o Corea. En países que han disfrutado de largos períodos de prosperidad como Gran Bretaña y Estados Unidos, los retos competitivos que siempre se han visto, de manera más instintiva que racional, como manifestaciones de competencias desleales extranjeras, más que como indicaciones de problemas que deben solucionarse en el propio país</p>	<p>En el caso de México, se considera que nuestra cultura plantea el hecho de sobrevivir a costa del otro; no se aprecia una idea de prestigio entre las empresas por ese éxito económico, o por crear sinergias que permitan un éxito económico como país, ni la intención de un crecimiento económico para las empresas y los sectores, frente a sí mismos y frente a otras naciones</p>

Idea o propuesta de Michael E. Porter	Comentario de los autores de esta investigación
<p>8. Los mecanismos más influyentes de que dispone el gobierno para actuar sobre la ventaja competitiva nacional son de efectos retardados, como la creación de factores avanzados, el fomento de la rivalidad interior, la definición de las prioridades nacionales y la influencia sobre el refinamiento de la demanda. Muchos de los mecanismos más importantes pueden ser bastante impopulares, como el fomento de nuevas incorporaciones y la creación de presiones en pro del perfeccionamiento al permitir que eleven los costes los factores.</p>	<p>Porter resalta que los mecanismos más poderosos del gobierno, para actuar sobre la ventaja nacional son lentos e impopulares; por ello, se considera que, para lograr esa ventaja nacional, el gobernante debe actuar a largo plazo y con disciplina, aun a costa del voto en contra de los ciudadanos, para poder incidir en la ventaja competitiva nacional. Esto parece difícil de cumplirse, ya que representaría un suicidio político para el gobernante en turno, y su incumplimiento, una desgracia nacional, ya que al perderse los proyectos a largo plazo y la disciplina, nunca se logrará la ventaja competitiva nacional.</p>
<p>9. Lo dilatado en el marco temporal a largo plazo y la naturaleza incómoda de las medidas políticas más eficaces plantean difíciles retos a los países donde los grupos con intereses especiales ostentan el poder político, o en los que el consenso nacional para el desarrollo industrial no es muy fuerte</p>	<p>Un papel importante del Estado sería limitar el poder de grupos de interés, que, en el caso de México, lo constituyen, las empresas televisoras, de telecomunicaciones y los grandes sindicatos, por mencionar algunos. Estos grupos impiden el desarrollo nacional, como el ingreso de nuevos competidores a nuestro país, al ver en riesgo sus intereses.</p>
<p>10. La política del gobierno hacia la industria debe reconocer que el “diamante” es un circuito, lo que hace que las medidas políticas sean interdependientes en muchas áreas. Dado que el eslabón más débil limita el desarrollo de una economía, es necesario progresar en todos los determinantes. Al mismo tiempo, las medidas políticas que traten de mejorar un aspecto del entorno nacional tendrán casi siempre efectos no deseados si no se abordan a la vez los otros. Por ejemplo, una mayor rivalidad interior puede acelerar la transferencia al exterior de determinados trabajos si la calidad de los recursos humanos no es la adecuada y las metas empresariales no apoyan una inversión sostenida</p>	<p>Aquí se plantea que el Estado debe atender de manera integral todas las determinantes del <i>diamante</i> (diamante de Porter, que se expandirá más adelante), ya que esas determinantes son interdependientes y abonan conforme cada una de ellas se desarrolle.</p>
<p>11. El gobierno debe reconocer aquellas áreas en las que puede influir legítimamente en la creación de condiciones para la prosperidad económica. Estas tareas son diferentes —y más amplias en muchos sentidos— de aquellas que ocupan gran parte del debate político contemporáneo</p>	<p>El Estado debe identificar las áreas en las que puede influir legítimamente y, por exclusión, en cuáles no.</p>

Idea o propuesta de Michael E. Porter	Comentario de los autores de esta investigación
12. Las causas subyacentes de una ventaja competitiva nacional prolongada son la mejora y la innovación. Las empresas de todos los países pueden innovar más de prisa y pueden perfeccionar la productividad de su masa trabajadora y de su capital.	Destaca como tarea del gobierno impulsar la mejora y la innovación para fortalecer la ventaja nacional.
13. La prosperidad económica del mundo depende de la rápida innovación de los países avanzados que crea nuevos productos y cede las actividades relativamente menos productivas a los países en vías de desarrollo.	El Estado debe fomentar la rápida innovación en las empresas y la creación de nuevos productos.

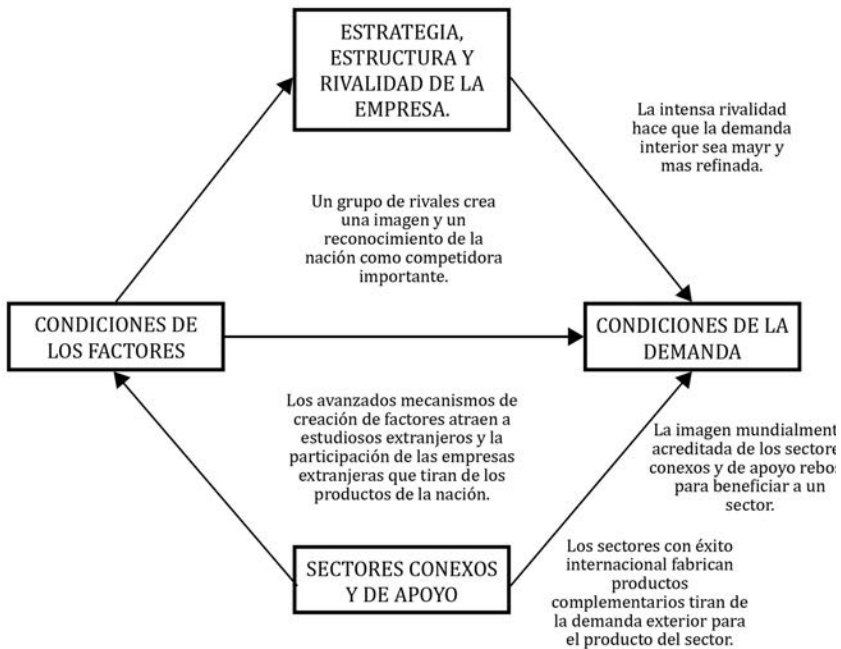
B) Lo que *no debería ser* el papel del Gobierno para ampliar la ventaja nacional, según Porter

Idea o propuesta de Michael E. Porter	Comentario de los autores de esta investigación
1. Muchos creen que el gobierno debe ayudar o apoyar a la industria; muchas de las maneras en que el gobierno trata de “ayudar” pueden perjudicar a las empresas del país a largo plazo (por ejemplo, las subvenciones, las funciones interiores, el apoyo de un alto grado de cooperación, el asegurar la demanda gubernamental y la devaluación artificial de la moneda).	El gobierno no debe ayudar a la industria con subvenciones, apoyar en un alto grado la cooperación, asegurar la demanda gubernamental o devaluar artificialmente la moneda, ya que puede perjudicar a las empresas del país a largo plazo. Estas medidas tienen como consecuencia que las empresas no den los pasos necesarios para crear una ventaja competitiva sustentable y, a la larga, frenarán el perfeccionamiento de la economía.
2. Demasiado apoyo por parte del gobierno también hace que sea más difícil persuadir a la industria de que debe invertir y arriesgarse sin dicho apoyo	El Estado no debe otorgar demasiado apoyo a las empresas, ya que éstas dejarán de invertir y de arriesgarse sin ese apoyo.
3. La ayuda genera la demanda de más ayuda.	Las ayudas harán que las empresas dependan de más ayudas, y no se desarrollarán por sí solas.
4. Al prestar demasiado apoyo, el Gobierno aletarga.	Al otorgar demasiado apoyo, el Estado hace que las empresas se atengan a esos apoyos; por ello, el gobierno debe reducir esos apoyos y, por el contrario, crear un ambiente de competencia a las empresas sin apoyos gubernamentales, lo que detonaría su desarrollo.

<p>5. Las actuaciones fáciles y rápidas del Gobierno (subvenciones, proteccionismo, gestión macroeconómica) o son suficientes o son contraproducentes.</p>	<p>Las subvenciones, el proteccionismo y la gestión macroeconómica afectan el buen desarrollo de las empresas, frente a otras empresas de otros países que se desarrollaron a base de competencia internacional con otras empresas, y sin apoyos del gobierno</p>
<p>6. Una excesiva cooperación puede asegurar que pocos de los sectores del país saldrán ganando, de verdad, a la larga. Las empresas y los gobiernos deben entender que esa esperanza es falsa.</p>	<p>En lugar de una excesiva cooperación del gobierno hacia las empresas, el gobierno debe crear un ambiente hostil a las empresas, en que compitan y mejoren permanentemente, para que puedan competir en un libre mercado internacional cubriendo estándares internacionales de productos y servicios.</p>
<p>7. El gobierno no deberá exagerar su papel en la ventaja competitiva nacional. Si lo hace, creará una economía de empresas dependientes, retrógradas y que, en última instancia, fracasarán.</p>	<p>El gobierno no debe exagerar su papel proteccionista; por el contrario, debe evitar que las empresas dependan de él, y que se desarrollen a base de la libre competencia y de su mejoramiento permanente.</p>
<p>8. La ventaja competitiva nacional no es un juego de suma cero. No es necesario que las empresas de un país alcancen el éxito solamente a costas del éxito de otras. Con una visión corta de miras sobre la ventaja competitiva nacional centrada en los costes de los factores y en las economías de escala, es muy probable que los debates políticos degeneren en un “nosotros contra ellos”. En realidad, las fuerzas que operan son mucho más numerosas.</p>	<p>El Estado no debe ver sólo por el desarrollo de sus propias empresas, a costa de las empresas de otro país, sino que debe considerarse un desarrollo armónico y equilibrado entre las empresas de los otros países</p>
<p>9. Si el ritmo de la innovación se hace menos vivo a causa de actitudes como la de “nosotros contra ellos” que conduzcan a subvenciones, al proteccionismo o a una consolidación que erosione los incentivos, las consecuencias tanto para los países avanzados como para los menos avanzados van a ser graves.</p>	<p>Nuevamente, se plantea no ver sólo por el desarrollo de sus propias empresas, a costa de las empresas de otro país, sino que se debe considerar un desarrollo armónico y equilibrado entre las empresas de los otros países</p>

En lo que respecta a. *diamante de Porter*, destacan las determinantes o elementos que interactúan en un país para crear una ventaja competitiva nacional, frente a otras naciones, y en donde el principal papel del Gobierno sería crear todas las condiciones necesarias para que las determinantes de ese diamante fluyan de manera natural, con la menor intervención posible del Estado.

Diamante de Porter⁷¹



Recapitulando:

- Desde hace más de 1 800 años, ya se tenía identificado y documentado el problema de la *sobrerregulación* en el Imperio romano con Cornelio Tácito, y se tenía claro que su consecuencia directa era la corrupción en el Estado.
- Con Justiniano, se presenta una verdadera mejora regulatoria al crear su *Digesto*, con el que se simplifican las leyes en un cuerpo jurídico y se da orden jurídico al Imperio romano.
- Se dice que *el que no conoce la historia está obligado a repetirla*, y en ese tenor se considera que, como sociedad, no conocemos la historia del derecho. Además, no se ha logrado que evolucione la ciencia

⁷¹ *Ibidem*, p. 182.

jurídica en torno a la mejora regulatoria, ya que hoy en día se está repitiendo la historia. Es decir, en países como México, se está repitiendo la problemática de la *sobrerregulación* en leyes, reglamentos y trámites que se presentó hace más de 1 800 años en el Imperio romano, con la consecuente corrupción en el Estado, sus instituciones, y ciudadanos.

- d) La mejora regulatoria generaba estabilidad y un buen gobierno a los gobernantes y a los gobernados en el Imperio romano; sin embargo, también se observa una perversa dinámica, entre mejora regulatoria y sobrerregulación, puesto que ante una mejora regulatoria y un buen gobierno, sobrevénía una sobrerregulación encabezada por un nuevo mal gobierno, y viceversa; de ello podría inferirse que este fenómeno ha ocurrido históricamente en la mayoría de los países del mundo. Esto es, al combatir la sobrerregulación con mejora regulatoria y un buen gobierno, otro nuevo y mal gobierno generará sobrerregulación y, viceversa.

Capítulo II

Marco normativo Federal

A lo largo del presente capítulo, se planteará y analizará el marco jurídico federal de la mejora regulatoria en México. Se abordan las disposiciones jurídicas que más se vinculan con la presente investigación y se relacionan y contrastan con los temas y conceptos expuestos en el capítulo I, en lo relativo al marco teórico-conceptual o estado del arte de la mejora regulatoria en México, y en el capítulo III, que versa sobre el marco jurídico de la mejora regulatoria en Jalisco y sus municipios establecidos en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). La intención es evidenciar la problemática que ésta trata de remediar. Por ejemplo:

- a) La sobrerregulación (que implica el exceso de leyes, reglamentos y trámites en sus diferentes órdenes de gobierno).
- b) El exceso de trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la ZMG que afecta las actividades económicas de los particulares, deteriorando con ello el valor jurídico denominado *seguridad jurídica* de los ciudadanos.
- c) La discrecionalidad con la que actúan algunos servidores públicos municipales en turno.

Todo lo anterior para encarar el reto de encontrar una alternativa que permita, por una parte, solucionar esa problemática y, por otra, restaurar la *seguridad jurídica*, como una contribución del derecho a las activida-

des económicas de la sociedad, en general, y de los empresarios e inversionistas de la ZMG, en particular.

En ese contexto se plantea el marco jurídico federal de la mejora regulatoria en México, iniciando con el análisis de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra contribución encuentra su vinculación con nuestra Constitución en sus artículos 25 y 26, al instituir el tema de la *competitividad*. En ese orden y a fin de enfatizar ese enlace, se irán describiendo y comentando cada uno de los párrafos de esos artículos que más se relacionan con el tema central de esta obra.

Así, el artículo 25, en su primer párrafo, a la letra reza:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Conviene subrayar que, a partir de junio de 2013, el artículo se reforma y el término *competitividad* se incorpora en su primer párrafo como una innovación a nuestra Constitución, como uno de los instrumentos de la *rectoría económica del Estado*. Tal término se ubica jerárquicamente junto con otros elementos fundamentales para el desarrollo económico, como el fomento del crecimiento económico y el empleo, los que previamente se habían instrumentado para garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

Competitividad como un principio constitucional

Sobre esto conviene resaltar los argumentos del Senador Eloy Cantú Segovia en la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde realiza la siguiente propuesta:

Por estas razones, se propone incluir a la competitividad como un principio constitucional para que con base en este principio se rija el desarrollo económico de la nación, estableciendo en el artículo 25 de la Carta Magna y definiendo precisamente y así entendida la competitividad en la Constitución, como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleos.⁷²

Con base en lo anterior, se considera que uno de los aspectos más sobresalientes de este primer párrafo del artículo 25, lo constituye, sin duda, el hecho de adoptar como un nuevo principio constitucional el tema de la competitividad, otorgándole a ésta el mayor rango en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, la iniciativa de reforma aludida, en el dictamen de primera lectura, dispone en su capítulo de consideraciones lo siguiente:

Describe que con la inclusión de esta reforma en la Constitución, el gobierno federal estaría obligado a conformar una política pública que atienda los rubros que conforman las condiciones de competitividad, a saber: Sistema tributario, sistema educativo, sistema de ciencia, innovación y tecnología, logística y comunicaciones, costo de la energía, regulación de la competencia económica, condiciones del mercado laboral, fortalecimiento de los

⁷² Antecedente previo a la exposición de Motivos de esa Iniciativa http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOF_05jun13.pdf. P. 2. <consultado el 13 de julio de 2015>.

procesos de mejora regulatoria y consolidación del Estado de Derecho, entre otros.⁷³

En este párrafo el legislador plantea los rubros que conforman las condiciones de competitividad, es decir, los elementos que deben concurrir para que la competitividad pueda tener lugar, entre las que se encuentran los procesos de mejora regulatoria y la consolidación del Estado de Derecho.

En ese sentido, pudiera inferirse que también la mejora regulatoria y el Estado de Derecho, al ser elementos que conforman la competitividad, se encuentran en un rango constitucional, y en ese tenor se considera que son este artículo 25 y la analogía referida, los que nos permiten vincular el nuevo principio constitucional *competitividad* con esta contribución, ya que entre las condiciones que coadyuvan al logro de la competitividad en nuestro país son, precisamente, la *mejora regulatoria* y el Estado de Derecho (seguridad jurídica).

Ese nuevo principio constitucional encuentra su complemento en la parte final del primer párrafo del artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, toda vez que el legislador integra e impone en el texto constitucional, como novedad, una definición de lo que debemos entender por competitividad, tal vez con el fin de que quede claro y que no se pierda el rumbo de lo que se quiere conseguir con esa reforma. Por ello, considera fundamental transcribir esa definición: “La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”. Dicho en otras palabras, la competitividad se plantea como (a) un conjunto de condiciones (entre las que se encuentra la mejora regulatoria y el Estado de Derecho, o seguridad jurídica (b) necesarias

⁷³ *Dictamen de primera lectura*, p. 3. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOJ_05jun13.pdf. <consultado el 13 de julio de 2015>.

para lograr un mayor crecimiento económico, (c) promoviendo y creando empleos.⁷⁴

Al surgir la interrogante sobre el contexto en el que emerge la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁵ que incorpora la competitividad al texto de nuestra Constitución, se encontraron en la parte introductoria de esa iniciativa algunas causas, que se exponen en la siguiente tabla:

<p>Texto introductorio de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Comentario de los realizadores de este libro sobre las causas principales que dieron origen a la Iniciativa</p>
<p>Uno de los grandes desafíos que enfrenta el país es recuperar el crecimiento económico, que sea suficiente para generar los empleos en la cantidad y en la calidad que son necesarios para poder elevar el bienestar de los mexicanos y al mismo tiempo disminuir en el menor tiempo posible la pobreza y los terribles y dolorosos fenómenos que esta pobreza genera.</p>	<p>Se expone como una primera causa la necesidad de recuperar el crecimiento económico del país para elevar el bienestar y reducir la pobreza.</p>
<p>Como sabemos, entre los requisitos para generar crecimiento económico es el crear un conjunto de condiciones que conocemos como competitividad y que son aquellas condiciones que permiten a un país justamente lo más importante, crear empleos.</p>	<p>La segunda causa se centra en la exigencia de crear condiciones para que pueda darse la competitividad.</p>

⁷⁴ Para el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., la competitividad es una forma de medir la economía en relación con los demás, es como una carrera donde importa qué tan bien le va a uno respecto a los otros; en otras palabras, la competitividad es la capacidad para atraer y retener talento e inversión. En http://imco.org.mx/videos_es/que_es_competitividad_-_imco/ <consultado el 8 de septiembre de 2015>.

⁷⁵ Páginas 1-3. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOJ_05jun13.pdf <consultado el 13 de julio de 2015>.

<p>Texto introductorio de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Comentario de los realizadores de este libro sobre las causas principales que dieron origen a la Iniciativa</p>
<p>Los diferentes índices internacionales que miden la competitividad en los años recientes han constatado que México ha venido perdiendo año tras año condiciones de competitividad, así lo consigna el World Economic Forum, así lo consigna el Internacional Institute for Management Development Suiza y el Doing Business Index, del Banco Mundial.</p> <p>Simplemente, en el último reporte del World Economic Forum, México ya se encuentra en el 2010, en el lugar 66, recordemos que en el 2001 estamos en el 42, hemos perdido 24 posiciones, y en América Latina, donde en el 2001 éramos el segundo en competitividad, hoy estamos en 8.º lugar y cayendo.</p>	<p>La tercera causa implicaría el hecho de que México ha estado perdiendo, año tras año, condiciones de competitividad.</p>
<p>Con la inclusión de la reforma que hoy proponemos, el Gobierno federal deberá conformar una política que atienda todos los rubros de las condiciones de competitividad de manera global.</p>	<p>La cuarta causa sería la ausencia de una política que atienda de manera integral los factores que favorecen la competitividad.</p>
<p>En fin, necesitamos un mejor mercado laboral, una mejora regulatoria y por encima de todo, el Estado de Derecho. Donde no hay Estado de Derecho, lo demás es lo de menos</p>	<p>Aquí se resaltan de manera específica dos temas centrales relacionados con la competitividad: 1) La mejora regulatoria y 2) El Estado de Derecho.</p>

Llama la atención que, del texto de esta iniciativa, se aprecia la seriedad y preocupación con la que los legisladores impulsaron la *competitividad* por su importancia para nuestro país, ya que esgrimieron argumentos tan contundentes como el que se muestra a continuación:

Así pues, la iniciativa propone considerar la competitividad desde un punto de vista integral, estructural y jurídico, que debe de incluir todos los secto-

res... les agradezco un minuto de su silencio al menos, por favor; o dos, si ya son muy generosos.⁷⁶

De este párrafo se observa que el legislador no desea dejar a la suerte el tema de la *competitividad*, al recalcar que la iniciativa propone considerarla desde un punto de vista integral, estructural y jurídico; esto es, incluir a todos los sectores, así como los aspectos estructurales y jurídicos de manera integral y no parcial, para garantizar su debida realización.

De ahí que el artículo 25, en su segundo párrafo, establezca:

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Sobre este párrafo, se considera que la estabilidad de las finanzas públicas depende de la estabilidad de las finanzas privadas de los pequeños, medianos y grandes empresarios de nuestro país, quienes —en caso de gozar de un buen esquema regulatorio que les permita desarrollarse— generarían esa sinergia con el Estado, lo que sin duda garantizaría la estabilidad de las finanzas públicas.

El mismo artículo, en su tercer párrafo, fija como *idea-fuerza* la que:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Aquí se destaca que el Estado, respecto de la actividad económica que dirige, llevará la regulación y fomento de las actividades que de-

⁷⁶ *Ibidem*, p.2 <consultado el 13 de julio de 2015>.

mande el interés general; en ese tenor, se considera que, al crear y conducir las leyes, reglamentos y trámites, el Estado debe cumplir un doble fin: *a)* garantizar el interés general, por una parte, y *b)* permitir el libre mercado, por la otra; o bien, en otras palabras, como lo plantea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

El desafío para México es rediseñar regulaciones que ayuden a salvaguardar el bien público sin afectar el desempeño económico.⁷⁷

Lo que se puede interpretar de la siguiente manera: la ley debe ser el punto de equilibrio entre el bien público (o interés general) y el desempeño económico (o actividades económicas) de los particulares y sociedad en general.

En lo que respecta al cuarto párrafo, la Carta Magna hace hincapié en que:

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Se estima que una forma de responsabilidad social sería el emitir un marco regulatorio sano y adecuado que permita el desarrollo económico nacional en todos los sectores, lo que fortalecería el Estado de Derecho.

En el último párrafo, la Ley Fundamental da cuenta de que (noveno párrafo):

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la compe-

⁷⁷ Citado por Banco Mundial, *La competitividad de México: Alcanzando su potencial*, 2 vol., Informe núm. 35388-MX, México, Banco Mundial, 2006., p. 22.

tividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.⁷⁸

Recapitulando, el artículo 25 de nuestra Ley Suprema, en su último párrafo, resalta como un mandato de la ley diversos temas centrales y valiosos para esta contribución, los que se desglosan a continuación:

- a) El primero ordena alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares, en donde se encuentran inversionistas, micro, pequeños, medianos y grandes empresarios.
- b) El segundo señala que la Ley proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la *competitividad*; en este sentido, llama la atención la frase: “de proveer las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional”, pues explica que la incorporación de la mejora regulatoria y el fortalecimiento del Estado de Derecho, serían parte fundamental de “esas condiciones” que, a su vez, contribuirían a la formación y consolidación de la *competitividad* en nuestro país.
- c) El tercer tema se refiere a la implementación de una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales.

En ese contexto, la mejora regulatoria contribuye a los fines del último párrafo de este artículo 25, ya que protege la actividad económica de los particulares y crea condiciones para su desarrollo económico al eliminar y adecuar leyes, reglamentos y trámites que afectan la actividad económica de los particulares.

Por su parte la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de Nuestra Constitución alude y vincula de manera

⁷⁸ Los párrafos quinto al octavo de este artículo se omiten por no tener una relación directa con este trabajo; así, finalmente se analizará el párrafo noveno del referido artículo.

específica la modificación al primer párrafo del artículo 25 con la adición del último párrafo de éste,⁷⁹ cuando destaca lo siguiente:

a) Sobre la reforma al primer párrafo, se subraya:

Si bien esta inclusión, en sí misma, constituiría un importante avance, creemos que resulta también indispensable acompañarla de otras previsiones en la Carta Magna que implican materializar esta propuesta.

a) Expuesto lo anterior, se hace referencia a la adición del último párrafo del Artículo 25:

Por ello, se propone la adición de un último párrafo en el artículo 25, para establecer la obligación de determinar algo que hace falta en este país, una política industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales para estimular los diversos sectores productivos.

Cuando preguntamos cuáles son las políticas industriales prioritarias de México, en qué sectores y de qué vamos a vivir y a comer, de qué van a comer los mexicanos del mañana, qué se va a producir y en dónde, y con qué incentivos, el gobierno no tiene respuesta. No hay una política industrial ni con definición sectorial ni regional. Por eso lo estamos planteando en esta iniciativa constitucional.

La vinculación entre competitividad y política industrial en el orden constitucional, permitirá contar con estos instrumentos de política pública de los cuales hoy el país carece, como son un programa de competitividad, una política industrial que otorgue certidumbre a los actores del crecimiento económico y que garantice la atención prioritaria de impulso y fomento que el Estado debe darles.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 3 <consultado el 13 de julio de 2015>.

En estos párrafos de la iniciativa, se hace evidente la carencia de una política industrial prioritaria para México que incluya esas vertientes sectoriales y regionales que se constituya como un referente o camino a seguir por todos los sectores de la sociedad mexicana a corto, mediano y largo plazo; en ese sentido, los congresistas sostienen que la “vinculación” entre competitividad y esa política industrial, incorporada en nuestra Ley Fundamental, permitirá contar con instrumentos adecuados para realizar políticas públicas, tales como:

1. Un programa de competitividad.
2. Una política industrial que otorgue certidumbre a los actores del crecimiento económico, es decir que garantice la seguridad jurídica y el Estado de Derecho a los ciudadanos inversionistas y empresarios que operen en México, en sus tres niveles de gobierno.

También destaca el artículo 26 constitucional, que en su primer párrafo establece que:

- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna⁸⁰ señala sobre la reforma realizada a los párrafos primero y tercero de este artículo 26, los siguientes argumentos:

Por otra parte, y con el mismo propósito de hacer efectivas estas medidas, se incluye también la propuesta que entra en el artículo 26 de la Constitución en materia de planeación.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 3-4 <consultado el 13 de julio de 2015>.

Esto permitirá asegurar que, en el Plan Nacional de Desarrollo, entre los programas, las estrategias y las tareas que deben realizarse por disposición de la Constitución, que se incluyan las necesarias para garantizar la vigencia, continuidad y actualización de las políticas de competitividad y de desarrollo industrial.

Lo anterior pone de relieve que, con esta reforma, el legislador se propone asegurar las acciones necesarias para garantizar la vigencia, continuidad y actualización de las políticas de competitividad y de desarrollo industrial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, lo que se considera constituye un verdadero aval para que la competitividad y la mejora regulatoria logren su plena realización.

Estos cambios facultarán a los Poderes Ejecutivo y Legislativo ahora sí con una base constitucional sólida para diseñar e implementar las políticas correspondientes y realizar las acciones encaminadas a cumplir sus objetivos y también para generar el marco normativo reglamentario que resulte necesario.

Aquí se subraya que la enmienda a este artículo faculta al Legislativo y al Ejecutivo para realizar el diseño e instrumentación de estas políticas de competitividad y para cumplir sus objetivos, así como generar o adecuar el marco jurídico en torno a la competitividad y, consecuentemente, a cada uno de los elementos con las que ésta se genera, entre los que se encuentran la mejora regulatoria y el fortalecimiento al Estado de Derecho.

En el Plan Nacional de Desarrollo se le daría continuidad a los programas de competitividad. No podemos caer en programas sexenales, sino programas de más largo aliento. El éxito de muchos países, sobre todo asiáticos, es que tuvieron políticas económicas con una larga visión de largo alcance, de largo aliento.

En todo caso se propone en la reforma que se adapten, pero que haya continuidad de esfuerzos.

Este par de párrafos hacen especial énfasis en la “continuidad” de los programas de competitividad; es decir, instrumentar esos programas a *largo plazo*, trascendiendo los sexenios, evitando que sean sólo un proyecto de un gobierno de seis años y se conviertan en un programa institucional del país a largo plazo, independientemente de la alternancia política que cambie la Administración Pública Federal, estatal o municipal, dado que se considera que:

Nuestro País no ha tenido un adecuado desarrollo por la falta de continuidad de los programas públicos; lo que ha originado que cada tres y seis años el gobernante en turno genere programas temporales y clientelares enfocados a captar votos y simpatías de algunos grupos, sin dar continuidad a los programas por parte de las siguientes administraciones públicas, lo que ha impedido la consolidación de la competitividad y de la mejora regulatoria.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 26 constitucional, a la letra reza:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En este párrafo, encuentra su origen y fundamento el Plan Nacional de Desarrollo, que como eje rector de la planeación nacional sujeta de manera obligatoria al resto de los programas de la Administración Pública Federal, como los relacionados con la competitividad y la mejora

regulatoria; sin embargo, el texto de este segundo párrafo no incluye las administraciones públicas estatales y municipales, donde tampoco hay continuidad en los programas públicos y donde es necesario incorporar esquemas de competitividad como la mejora regulatoria.

Entonces, se estima que valdría la pena que los tres órdenes de gobierno se unificaran al Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo en torno a los temas de competitividad y mejora regulatoria.

Entretanto, en virtud del tercer párrafo:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Este texto faculta al Ejecutivo para establecer instrumentos de control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo, como el de competitividad y el de mejora regulatoria.

Asimismo, faculta para que, mediante convenios con los estados de la República y particulares, acuerde acciones para elaborar esos programas y su ejecución; por ello, si bien el Plan Nacional de Desarrollo no obliga a las entidades federativas, éstas sí podrían acordar mediante convenio el homologar esas acciones para elaborar y ejecutar programas de competitividad y mejora regulatoria.

En lo que se refiere al cuarto párrafo, textualmente dice que:

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

En ese sentido el Poder Legislativo Federal podría contribuir a legislar a favor de la competitividad y la mejora regulatoria en sus tres órdenes de gobierno.

Reforma Constitucional en materia de mejora regulatoria

El 5 de febrero de 2017, el H. Congreso de la Unión aprobó una Reforma Constitucional de 2017 en materia de mejora regulatoria; en ese tenor, finalmente, la mejora regulatoria alcanza rango Constitucional, ya que se adiciona un nuevo último párrafo al artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, que se describe a continuación.

Nuevo último párrafo del artículo 25 de nuestra Constitución

El nuevo último párrafo del artículo 25 de nuestra Ley Fundamental fue adicionado el 5 de febrero de 2017, y dispone lo siguiente:

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.⁸¹

De lo anterior, conviene destacar que este párrafo alude a las *autoridades de todos los órdenes de Gobierno*; es decir, a las autoridades federales, estatales y municipales, que *deben* implementar *políticas públicas de mejora regulatoria para simplificación de:*

- a) Regulaciones
- b) Trámites
- c) Servicios

⁸¹ En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Es decir, esta reforma pretende incidir de manera integral en todos los órdenes de gobierno en la simplificación de regulaciones, trámites y servicios, con lo que se estaría contribuyendo a crear un ambiente adecuado para hacer negocios en nuestro país, fortaleciendo con ello la competitividad, facilitando la apertura de nuevos negocios y la operación de los ya existentes; asimismo, se otorga mayor certeza jurídica a empresarios, inversionistas y ciudadanos en general.

Artículo 73 fracción XXIX-Y de nuestra Ley Fundamental

Esta reforma constitucional también agrega la fracción XXIX-Y al artículo 73 constitucional y viene brinda nuevas facultades al Legislador Federal en materia de mejora regulatoria, ya que esta nueva fracción dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad; entre otros, para:

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.⁸²

Dicha fracción alude a la expedición de una Ley General en materia de mejora regulatoria a la que se sujetarán los órdenes de Gobierno. La Ley a que se refiere esta reforma es, precisamente, la *Ley General de Mejora Regulatoria*, que fue publicada el 18 de mayo de 2018.

Artículo sexto transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Cíviles⁸³
El artículo Sexto Transitorio del referido decreto dispone que:

⁸² *Ibidem.*

⁸³ En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017.

Transitorios

Sexto. *La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Y de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:*

Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.

Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

En este artículo, resalta que la Ley General de Mejora Regulatoria debe considerar un Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios Federales, Locales y Municipales para generar *seguridad jurídica* a los particulares y, por otra parte establece la obligación de las autoridades de *facilitar trámites y servicios* mediante el *uso de las tecnologías de la información*.

Acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 69-E., le otorga a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) diversas atribuciones, entre las que se encuentra la señalada en la fracción VI, la cual faculta a la COFEMER para celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados.

Esto significa que la COFEMER tiene acotada sus facultades a celebrar sólo *acuerdos interinstitucionales* que no llegan a tener el rango de

tratados internacionales. Aun así, la celebración de esos acuerdos debe sujetarse a la Ley sobre Celebración de Tratados.

En ese tenor y con el fin de aclarar este tema, se expone lo señalado por la Ley sobre la Celebración de Tratados en sus artículos 1 y 2 fracción II:

Artículo 1.º. La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Esta disposición marca la diferencia entre un *tratado* y un *acuerdo interinstitucional* y enfatiza que los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales; es por ello que sólo la COFEMER se encuentra facultada para celebrar ese tipo de acuerdos.

Por otra parte, el artículo 2, en su fracción II, dispone que, para los efectos de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se entenderá por:

II. “Acuerdo Interinstitucional”: El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y or-

ganismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Por lo anterior, la COFEMER sólo puede celebrar esos acuerdos en materia de mejora regulatoria.

Contexto internacional general de la mejora regulatoria

Debemos resaltar que México, a través de la COFEMER, ha participado activamente en el ámbito internacional en la realización de diversas acciones de mejora regulatoria, las cuales no sólo se limitan a los acuerdos interinstitucionales internacionales, ya que existen diversas acciones que se describirán en los siguientes párrafos.

El *Informe anual de desempeño 2013-2014* de la COFEMER, al abordar en su punto III.4, denominado “Agenda internacional de mejora regulatoria”, subraya, en primer término, el liderazgo de México en materia de mejora regulatoria en el plano internacional y enfatiza los motivos que han impulsado la mejora regulatoria en el entorno global, al señalar que:

La mejora regulatoria se ha posicionado a nivel internacional en los últimos años debido a que, al lograrse cada día mayor integración de los mercados, se incrementa la necesidad de eliminar restricciones innecesarias al comercio y a las inversiones.⁸⁴

Aquí se resalta que la integración de los mercados motiva la participación activa e inmediata de la mejora regulatoria en el orden internacional para eliminar restricciones innecesarias al comercio y a las inversiones, lo que, sin duda, constituye una gran oportunidad de desarrollo para la mejora regulatoria a nivel internacional.

⁸⁴ *Informe anual de desempeño 2013-2014* de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, Secretaría de Economía del Poder Ejecutivo Federal Mexicano y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2014, p. 183. En <http://www.cofemer.gob.mx/imagenes/Upload/INFORME%202014.pdf> <consultado el 4 de octubre de 2015>.

Asimismo, en un entorno de gran dinamismo económico, en el que las políticas fiscales y monetarias deben reforzarse para obtener resultados eficientes y eficaces, la política regulatoria se convierte en la mejor estrategia para acelerar los niveles de crecimiento económico actuales. Lo anterior, ha ocasionado que diversos foros económicos internacionales busquen la manera de reconocer, compartir e impulsar las mejores prácticas en materia de mejora regulatoria.⁸⁵

En este párrafo, se plantea que la política regulatoria se convierte en la mejor estrategia para acelerar los niveles de crecimiento económico actuales; con ello, se reafirma la importancia de la mejora regulatoria en el ámbito Internacional para fomentar el comercio global y las inversiones.

En esta dinámica y proceso de globalización, la transparencia y la consulta pública de los proyectos regulatorios generan una mayor integración de las economías, al permitir que los agentes económicos obtengan información completa y oportuna de éstos en cada país de manera anticipada, y a su vez, permitirles opinar sobre los mismos, otorgando información valiosa al proceso de revisión de la regulación.

Este texto enaltece las bondades de la transparencia y la consulta pública de los proyectos regulatorios, al permitir que los agentes económicos obtengan información completa y oportuna de esos proyectos en cada país de manera anticipada, lo que, finalmente, incentivaría la integración de las economías del mundo.

La COFEMER ha impulsado una pujante agenda con diversos organismos internacionales y países para fortalecer los esfuerzos de cooperación regulatoria internacional, así como para apoyar los principales acuerdos comerciales a los que México se está incorporando. Esto es parte de la estrategia

⁸⁵ *Ibidem.*

4.7.2 del Plan Nacional de Desarrollo, Implementar una Mejora Regulatoria Integral, a efecto de consolidar mecanismos que fomenten la cooperación regulatoria entre países.

Lo señalado resalta la estrategia 4.7.2 del Plan Nacional de Desarrollo, “Implementar una Mejora regulatoria Integral”, a efecto de consolidar mecanismos que fomenten la cooperación regulatoria entre países”, esfuerzo que ha concretado la COFEMER para consolidar a la mejora regulatoria en el ámbito internacional y, sobre todo, en Latinoamérica.

En lo que se refiere a las principales acciones que ha realizado la COFEMER en materia de mejora regulatoria, en el ámbito internacional, se abreva del punto III.4, denominado *Agenda Internacional de Mejora Regulatoria del Informe Anual de Desempeño 2013-2014* de la COFEMER.⁸⁶

Acciones con Organismos Multilaterales

a) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Descripción	Función u objetivo	Comentario
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo internacional que agrupa a 34 ¹ países miembros y cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social alrededor del mundo.	Espacio en el que los gobiernos trabajan conjuntamente para compartir experiencias, buscar soluciones a problemas de interés común y generar mejores prácticas dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.	Se considera que México desempeña un papel fundamental al ser el vínculo entre los países industrializados y los países en desarrollo, entre otros en materia de mejora regulatoria.
Principales actividades de diciembre de 2013- noviembre de 2014: 1. Participación en el Comité de Política Regulatoria (RPC). La participación de México en el Buró del Comité de Política Regulatoria de la OCDE da la oportunidad a	México es miembro de la OCDE a partir de mayo de 1994. Desde entonces, su principal función como miembro del organismo ha sido servir como puente de comunicación entre los países industrializados y los países en desarrollo,	

⁸⁶ *Ibidem.*

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>nuestras instituciones de continuar impulsando la gobernanza regulatoria en México y en los países hermanos de América Latina y el Caribe, principalmente.</p> <p>Actualmente, el Buró está integrado por cuatro países: Australia, Suecia, Reino Unido y México. El Comité de Política Regulatoria se creó el 22 de octubre de 2009 para apoyar a los países miembros y no miembros de la OCDE a construir y fortalecer su política de mejora regulatoria.</p>	<p>principalmente de la región latinoamericana</p> <p>OCDE a partir de mayo de 1994. Desde entonces, su principal función como miembro del organismo ha sido servir como puente de comunicación entre los países industrializados y los países en desarrollo, principalmente de la región latinoamericana.</p>	

b) Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) es un foro multilateral creado en 1989 con el fin de consolidar el crecimiento económico y la prosperidad en los países del Pacífico a través de la interdependencia económica, la alineación de políticas, el incremento de la cooperación económica y técnica, y la diversificación del comercio entre sus países miembros. México forma parte de APEC desde 1993.</p> <p>Foro en el que surgen compromisos voluntarios no vinculantes y se analizan temas relacionados con el intercambio comercial y la coordinación económica. Actualmente, APEC cuenta con 21² países miembros, mismos que agrupan 56% de la producción mundial y 46% de las transacciones comerciales a nivel global.</p>	<p>A través de la COFEMER, México participa en el Comité Económico del Foro, que es uno de los cuatro comités en los que se divide la operación de APEC, y cuyo objetivo es la eliminación de obstáculos estructurales y regulatorios mediante la promoción de la reforma estructural dentro del foro.</p>	<p>Aquí se observa otra iniciativa impulsada por motivos de comercio mundial, que recurren a la mejora regulatoria mediante la eliminación de obstáculos estructurales y regulatorios que favorezcan el comercio entre los países miembros.</p>

c) Banco Mundial

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>13.ª Conferencia Internacional de Competencia.</p> <p>El 22 de abril de 2014, la Cofemer participó en la 13.ª Conferencia Internacional de Competencia, organizada en la ciudad de Marrakech, Marruecos, por el Banco Mundial, el Foro Africano de Competencia, el Centro Regional de Competencia para América Latina y el Consejo de Competencia de Marruecos.</p>	<p>Objetivo: Compartir experiencias para la creación de regulaciones más efectivas y legislaciones que promuevan la competencia en el contexto de la globalización.</p> <p>Como parte de la cooperación para mejorar la regulación en torno a la facilidad para hacer negocios con el área de <i>Investment Climate</i> del Banco Mundial, la COFEMER llevó a cabo la ponencia “Evaluación del impacto normativo: La detección de posibles normas anticompetitivas en México”, en la que compartió las herramientas necesarias para la elaboración de la MIR con análisis de competencia.</p> <p>Adicionalmente, se presentaron los avances de la asistencia técnica que, en coordinación con la COFEMER, el Banco Mundial brinda al Estado de México y Tabasco con el objetivo de eliminar barreras a la entrada y consolidar la atracción de inversiones a nivel local.</p> <p>Finalmente, se sostuvo una reunión con el departamento de <i>Investment Climate</i> del Banco Mundial, en donde se fortalecieron los lazos de cooperación para detonar una agenda de trabajo que permita mejorar las regulaciones a nivel subnacional y facilitar el ambiente para hacer negocios en México.</p>	<p>Se aprecia otra de las acciones realizadas por la COFEMER en conjunto con el Banco Mundial, que es una autoridad global en materia de mejora regulatoria, tendiente a perfeccionar la regulación en torno a la facilidad para hacer negocios en los países, con énfasis en la competencia globalizada.</p>

Participación de acuerdos comerciales y de integración regional

a) Alianza del Pacífico

Descripción	Función u objetivo	Comentario
La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada el 28 de abril de 2011 por México, Chile, Colombia y Perú.	Impulsar el crecimiento y desarrollo económico de los países miembros; en este tenor, la COFEMER ha impulsado la inclusión de la política regulatoria como un elemento clave en materia de cooperación con los países de la alianza. En la Declaración de Paranal, firmada el 6 de junio de 2012 en el marco de la IV Cumbre, se incluyó un artículo específico sobre coherencia regulatoria, por lo que la COFEMER, como parte asesora de la delegación mexicana, se dio a la tarea de impulsar un capítulo sobre mejora regulatoria, que se concluyó con éxito como producto de rondas de negociación.	Se destaca en este acuerdo comercial, la inclusión de la política regulatoria como un elemento clave en materia de cooperación con los países de la alianza, así como de un capítulo sobre mejora regulatoria. Con ello, se fortalece la mejora regulatoria en el ámbito internacional como facilitador de las actividades comerciales de los países involucrados.

b) Tratado de Libre Comercio México-Turquía

Descripción	Función u objetivo	Comentario
La COFEMER acompañó a la delegación mexicana, presidida por el subsecretario de Comercio Exterior, que participó en la 1.ª Ronda de Negociación del Tratado de Libre Comercio México-Turquía en la ciudad de Ankara, Turquía.	En este contexto, se expuso la importancia de incorporar el tema de mejora regulatoria en el marco del Tratado. Para ello, la COFEMER expuso su posición en el tema y apoyó a la elaboración de la propuesta de un capítulo de mejora regulatoria.	Este es el primer antecedente que se ha encontrado sobre la incorporación y reconocimiento de la mejora regulatoria a la categoría de un tratado de libre comercio. Se considera un valioso hallazgo para la mejora regulatoria, ya que, de concretarse, se

Descripción	Función u objetivo	Comentario
	En este sentido, las autoridades turcas manifestaron su interés para abordar el tema en una agenda de cooperación técnica bilateral, situación que será explorada en el corto plazo.	otorgaría a la mejora regulatoria un reconocimiento jurídico en la más alta jerarquía del derecho internacional público; sin embargo, según lo señalado en este informe de actividades 2013-2014 de la Cofemer, se encuentra sólo a nivel de propuesta.

c) Acuerdo de Facilitación del Comercio en Servicios (Trade in Services Agreement, TiSA) de la Organización Mundial de Comercio

Descripción	Función u objetivo	Comentario
La Cofemer ha venido acompañando a la delegación mexicana que se encuentra negociando el Acuerdo de Facilitación del Comercio en Servicios (Trade In Services Agreement, TiSA) de la Organización Mundial de Comercio	Se participó en las rondas efectuadas en 2014, del 28 de abril al 2 de mayo, del 22 al 27 de junio y del 21 al 25 de septiembre, en las que se ha apoyado la discusión de los capítulos sobre reglamentación doméstica y transparencia. Esto con el propósito de garantizar que los países participantes incorporen prácticas regulatorias similares a las adoptadas en México, con la oportunidad de que el sector empresarial mexicano conozca con antelación las regulaciones a ser implementadas en otros países de interés comercial, así como para garantizar que el país pueda cumplir con los compromisos derivados de este acuerdo.	La Organización Mundial de Comercio, también se suma a este esfuerzo por impulsar la mejora regulatoria entre las naciones del mundo, a fin de facilitar el comercio global. Mediante este acuerdo, pretende lograr una homologación de prácticas regulatorias similares entre los diversos países; en ese sentido, se considera que se debe aprovechar esta oportunidad que ofrece el comercio global para que, ante esta necesidad, la mejora regulatoria obtenga el reconocimiento jurídico internacional como un instrumento que resuelva la sobrerregulación que obstruya y dificulte ese comercio e inversiones entre los países.

Cooperación Bilateral en Mejora regulatoria

a) Costa Rica

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>En la XIV Reunión de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica entre México y Costa Rica, celebrada el 8 y 9 de agosto de 2011, se suscribió el Programa de Cooperación para el 2011-2013, que incorporó la propuesta de fortalecimiento, transferencia e intercambio de conocimientos entre Costa Rica y la Cofemer, para la mejora de los procesos de trabajo y de la capacidad de gestión de los recursos institucionales.</p> <p>En febrero de 2013, se firmó el acuerdo para la cooperación bilateral, denominado <i>Acuerdo de Cooperación para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en Materia Regulatoria</i>, vigente por cinco años prorrogables.</p>	<p>Intercambio de conocimiento e información de buenas prácticas orientadas a favorecer y fortalecer la simplificación de trámites, la mejora regulatoria y la competitividad.</p> <p>Para dar seguimiento al acuerdo y lograr su implementación, se propuso un Proyecto de Cooperación, aprobado y financiado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).</p> <p>El Proyecto contempla las siguientes formas de <i>cooperación conjunta</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asesoría de especialistas Capacitación de personal (pasantías y cursos) Reuniones, talleres y seminarios Intercambio de información, documentación y materiales de trabajo 	<p>En este caso, el intercambio de conocimiento e información sobre las buenas prácticas en materia de simplificación de trámites, la mejora regulatoria y competitividad entre los dos países contribuyen a su fortalecimiento en el ámbito internacional.</p>

b) El Salvador

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El interés de los gobiernos de El Salvador y de México ha hecho posible que ambos países hayan iniciado una relación de coopera-</p>	<p>El fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites entre la Secre-</p>	<p>Esta iniciativa, al igual que en el caso anterior de Costa Rica, abonan al reconocimiento internacional de la mejora regulatoria</p>

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>ción en materia de mejora regulatoria durante el 2014. Esto ha dado como resultado la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica.</p>	<p>taría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador.</p>	<p>y la simplificación de trámites como instrumentos para facilitar el comercio e inversiones entre los países.</p>

c) Colombia

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>Del 23 al 25 de julio de 2014, se llevó a cabo la primera visita técnica México-Colombia. Durante la visita, la Secretaría de Economía, a través de la COFEMER, firmó un <i>Memorandum de Entendimiento</i>, para fortalecer las capacidades institucionales en materia de mejora regulatoria con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia.</p>	<p>Establecer las bases necesarias para la cooperación bilateral en materia de Mejora regulatoria y Simplificación de Trámites y Servicios.</p> <p>Por parte de México, se dieron a conocer los elementos de la política de mejora regulatoria en México, las herramientas para la mejora de la regulación, la consulta pública, la simplificación de cargas administrativas y las mejores prácticas de mejora regulatoria en el ámbito subnacional.</p> <p>Por parte de Colombia, se mostraron la incorporación de los trámites del orden subnacional en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), el Decreto Ley Antitrámites y su aplicación a nivel subnacional, la identificación y simplificación de cadenas de trámites, el uso del lenguaje ciudadano y la Ventanilla Única de Registro de bienes.</p>	<p>De esta iniciativa, destaca que, a diferencia de las anteriores, agrega como novedad los <i>servicios</i>, junto con la mejora regulatoria y la simplificación de trámites y, por parte de los instrumentos de mejora regulatoria de Colombia, llama la atención la Ley Antitrámites, la simplificación de cadenas de trámites y el uso del lenguaje ciudadano.</p>

d) Consejo de Alto Nivel para la Cooperación Regulatoria (CCR)
entre México y Estados Unidos.

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El 19 de mayo de 2010, Estados Unidos y México se comprometieron a mejorar la Cooperación Regulatoria entre ambos países. Ya que esto puede incrementar el crecimiento económico, el comercio de bienes y servicios, mejorar la capacidad para proteger al medioambiente, la salud y la seguridad de los ciudadanos, así como reducir los costos para consumidores, empresarios y gobiernos.</p> <p>Para tal efecto, en mayo de 2010, crearon la Iniciativa Bilateral, denominada Consejo de Alto Nivel para la Cooperación Regulatoria (CCR) entre México y Estados Unidos.</p> <p>Encabezado por funcionarios de alto nivel de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) de la Casa Blanca y la Secretaría de Economía (SE) de México a través de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, la Subsecretaría de Comercio Exterior y la COFEMER.</p>	<p>El Consejo cuenta con un documento guía, denominado <i>Términos de Referencia</i>, en el que se determinan 6 objetivos específicos para las actividades de éste:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer las regulaciones más compatibles. 2. Incrementar la transparencia regulatoria. 3. Simplificar los requerimientos regulatorios por medio de la participación pública. 4. Mejorar y simplificar la regulación al fortalecer las bases analíticas de las regulaciones. 5. Alinear los procesos de armonización y simplificación regulatoria a los procedimientos fronterizos y aduanales. 6. Incrementar la cooperación técnica. 	<p>Aquí vale la pena resaltar que los Estados Unidos de América, como potencia mundial, muestra su preocupación por el tema de la mejora regulatoria con México y, en consecuencia, la ubican como una asignatura muy importante o prioritaria. Así, crean un consejo de alto nivel integrado por funcionarios de la Casa Blanca, lo que indica el nivel de atención a este tema en su relación con México; por otra parte, establecen seis puntos fundamentales como términos de referencia para consolidar la mejora regulatoria de manera efectiva entre los dos países.</p>

Cooperación en Mejora regulatoria con otros Países

a) Brasil

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El 10 de marzo de 2014, la COFEMER participó en una visita técnica a la Casa Civil de la presidencia de Brasil, en el marco del Seminario internacional sobre las perspectivas de la Reforma y Mejora de la calidad de la regulación en América Latina y Caribe. El Seminario estuvo dirigido a más de cien funcionarios de diversas agencias regulatorias del gobierno de Brasil y de las entidades subnacionales.</p>	<p>Dar a conocer las prácticas de mejora regulatoria exitosas en México y establecer espacios para el intercambio de experiencias entre ambos países y el resto de las economías de América Latina y el Caribe.</p> <p>Del 13 al 15 de agosto, la COFEMER fue invitada por PRO-REG a Brasilia, Brasil, al Taller de simplificación administrativa”, con representantes de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Perú.</p> <p>Se expuso la experiencia de México en la institucionalización de los esfuerzos de mejora regulatoria, siendo el único país de Latinoamérica con una comisión como la COFEMER. Se dieron a conocer las herramientas utilizadas para la racionalización del acervo regulatorio, como programas bienales de mejora regulatoria, diagnóstico del marco regulatorio y modelo de costeo estándar.</p>	<p>En esta acción, la COFEMER destaca por compartir prácticas de mejora regulatoria exitosas en México, con Brasil y con otros países latinoamericanos, lo que refleja que México lleva el liderazgo en esa materia en Latinoamérica.</p> <p>Por otra parte vale la pena resaltar la <i>institucionalización</i> de los esfuerzos de mejora regulatoria en México, pues es el único país de latinoamérica con una Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).</p>

b) Belice

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El 2 de octubre de 2014 se llevó a cabo la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Belice-México.</p> <p>En ella, la COFEMER acompañó a la Delegación Mexicana liderada por la AMEXCID a la ciudad de Belmopán.</p>	<p>Se efectuó una presentación sobre la oferta de cooperación de la Comisión en materia de mejora regulatoria y de las herramientas y mecanismos institucionales implementados en México.</p> <p>La delegación beliceña mostró interés en los esfuerzos para la consulta pública y las metodologías de medición de la carga regulatoria y simplificación administrativa, implementados por la COFEMER.</p> <p>Se acordó canalizar esta oferta con diversas áreas del gobierno de Belice para conocer su interés en iniciar esfuerzos de cooperación formal en la materia.</p>	<p>En este caso, sólo se genera un acercamiento entre México y Belice, para iniciar la posible formalización de esfuerzos de cooperación en materia de mejora regulatoria</p>

c) China

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El 19 de agosto de 2014, la Delegación Mexicana conformada por servidores públicos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de la Secretaría de Economía y de la Embajada de México en China, sostuvieron exitosas reuniones bilaterales con tres agencias del Gobierno Chino: la Oficina de Asuntos Legislativos, el Instituto de Investigación Económica (IIE) de la Comisión Nacional de Desarrollo</p>	<p>Iniciar un diálogo de cooperación en materia de reforma regulatoria entre ambos países.</p> <p>Resultó de interés la experiencia de la COFEMER en materia de consulta pública y simplificación de trámites y conocer con mayor profundidad los sistemas y esquemas que utiliza la Comisión, así como los mecanismos implementados para la medición y reducción de cargas administrativas.</p>	<p>Resulta interesante que un país como China, que se está consolidando como una potencia mundial, recurra a México para obtener experiencias y conocimiento en materia de mejora regulatoria, lo que habla del reconocimiento que la comunidad internacional tiene de México en materia de mejora regulatoria</p> <p>Por otro lado, invita a México a estar alerta para fortalecer la mejora regulatoria hacia el interior</p>

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>llo y Reforma y el Departamento de Reforma del Sistema Económico de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma.</p>	<p>El 29 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la VI Reunión de la Comisión Binacional Permanente México-China, en la que la COFEMER manifestó al Gobierno Chino su amplio interés por emprender acciones conjuntas que permitan el intercambio de buenas prácticas en materia de Reforma Regulatoria, tales como metodologías para la simplificación de trámites y la consulta pública, entre otros.</p>	<p>de nuestro país, ya que la mejora regulatoria va muy de la mano con el comercio y las inversiones globales. En ese sentido, China está tomando muy en serio estos temas.</p>

d) Portugal

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>El 28 de octubre de 2014 se llevó a cabo la Primera Reunión Económica de Alto Nivel México-Portugal. Estuvo presidida por el secretario de Economía de México y el vice primer ministro de Portugal. Las pláticas fueron lideradas por el subsecretario de Comercio Exterior de México.</p>	<p>La COFEMER participó en dos sesiones en las que ambos países compartieron su interés en fortalecer la cooperación en simplificación regulatoria y modernización administrativa. Portugal expuso su experiencia en el tema y las áreas potenciales de cooperación que han identificado. México comentó que existen diversas áreas de cooperación de gran relevancia en simplificación, modernización administrativa y reforma regulatoria, en donde el intercambio de experiencias en consulta pública, evaluación de impacto regulatorio y la planeación regulatoria puede dar grandes beneficios mutuos. Se acordó definir temas y actividades de cooperación.</p>	<p>En este caso, sólo se generaron acercamientos para formalizar la cooperación en materia de simplificación regulatoria y modernización administrativa; sin embargo, como se aprecia, cada vez más países interactúan y formalizan acuerdos con México en esas materias.</p>

e) Indonesia

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>Los días 27 y 28 de noviembre de 2014 la COFEMER participó en el Taller de APEC sobre Guías para Consulta Pública en el Proceso Regulatorio, en la ciudad de Bali, Indonesia, por invitación de dicho país.</p>	<p>Junto con la OCDE, la COFEMER representa a México como ejemplo de la aplicación de las buenas prácticas regulatorias, particularmente en consulta pública en la era de internet.</p> <p>En este sentido, las experiencias de la Comisión han sido consideradas para la elaboración del cuarto y último borrador de la guía que está elaborando Indonesia para mejorar sus herramientas, junto con las prácticas de otros países como Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido.</p> <p>Estos esfuerzos se relacionan con el papel que México ha desempeñado en la aplicación y promoción de las prácticas exitosas de mejora regulatoria tanto en APEC como en la OCDE.</p> <p>Esto permite un mayor acercamiento con la región Asia-Pacífico para el establecimiento de marcos regulatorios favorables al comercio y la inversión, considerando la importancia de esta región en la Agenda Comercial del país.</p>	<p>Nuevamente, destaca la Cofemer como ejemplo internacional de aplicación de buenas prácticas regulatorias.</p> <p>Por otra parte, se destaca que esto contribuye a un mayor acercamiento de México con la región Asia-Pacífico, la cual es prioritaria para nuestro país debido a la importancia económica y comercial de esta región.</p>

f) Reino Unido

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>6.a Reunión de las Prácticas Económicas de Alto Nivel México-Reino Unido.</p>	<p>La COFEMER mantuvo contacto con Reino Unido con el objetivo de mejorar los lazos de cooperación regulatoria entre los dos países.</p>	<p>En este caso, el Reino Unido se le considera una nación avanzada en el tema de la mejora regulatoria; sin duda, esta agenda de cooperación técnica beneficiará</p>

Descripción	Función u objetivo	Comentario
	<p>Se dio a conocer la experiencia mexicana en lo referente a la política regulatoria y se propuso crear una agenda de cooperación técnica que permita a ambos países impulsar la mejora regulatoria para lograr regulaciones que <i> aumenten los niveles de productividad, competitividad y bienestar social.</i></p> <p>La COFEMER sostuvo una reunión con el Ejecutivo de Mejor Regulación (Better Regulation Executive, o BRE, por sus siglas en inglés), en la que se abordó el seguimiento conjunto a los compromisos asumidos en la 6.ª Reunión de las Pláticas Económicas de Alto Nivel México-Reino Unido.</p> <p>El Reino Unido manifestó su interés por continuar colaborando en la consecución de compromisos. Se intercambiaron puntos de vista, experiencias y documentación sobre política regulatoria en los que México tiene interés en aprender del Reino Unido, primordialmente respecto de el Red Tape Challenge, su sistema de evaluación de impacto regulatorio y el esquema One in by two out.</p> <p>El BRE se interesó en conocer el esquema institucional de la COFEMER, sus facultades, la forma en que ha sido evaluado su desempeño y los estudios sobre el marco regulatorio que se han realizado. Y se acordó continuar el intercambio de experiencias y materiales en esos temas.</p>	<p>a México por la experiencia que Reino Unido a logrado en el tema, ya que, de manera específica, se pretende lograr regulaciones (leyes, reglamentos, trámites y demás actos administrativos) que aumenten los niveles de productividad, competitividad y bienestar social en ambos países, lo que guarda especial vinculación con esta obra.</p>

g) Vietnam

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>Del 20 al 22 de mayo de 2014, el titular de la COFEMER fue invitado por la Embajada de Vietnam en México a participar en una visita técnica con diversos funcionarios del Gobierno de Vietnam.</p>	<p>Intercambiar experiencias y posibilidades de cooperación entre ambos países en materia de mejora regulatoria.</p> <p>Se sostuvieron reuniones con los viceministros de Relaciones Exteriores, Planificación e Inversión, e Industria y Comercio, y con el rector de la Universidad de Ciencias Sociales y Humanidades de Vietnam. Asimismo, se contó con el acompañamiento de la Embajada de México en Vietnam.</p> <p>Se coincidió en la importancia de fortalecer los lazos de cooperación en el tema de mejora regulatoria entre ambos países, así como en la necesidad de ahondar en esfuerzos que permitan fomentar una mayor participación empresarial y fomentar el comercio e inversión bilateralmente.</p>	<p>Este acercamiento nuevamente constituye una oportunidad para encumbrar a la mejora regulatoria a su reconocimiento global en el más alto escaño del derecho internacional público, como un instrumento jurídico para facilitar el comercio e inversión.</p>

La Alianza para un Gobierno Abierto en México

Descripción	Función u objetivo	Comentario
<p>La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral, en donde los gobiernos de 65 países miembros trabajan en conjunto con la sociedad civil para promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción y usar la tecnología como habilitador de esta apertura.</p>	<p>AGA en México, se ha propuesto el Plan de Acción 2013-2015, que consta de 26 compromisos, de los cuales COFEMER participa en el compromiso número 2, denominado “Regulación clara y transparente”.</p> <p>La descripción del compromiso de “Regulación clara y transparente” establecido por el Secretariado Técnico Tripartita estipula</p>	<p>Resalta en esta Alianza el involucramiento de Gobiernos de 65 países y la Sociedad Civil.</p> <p>En el caso de México, AGA señala que pretende generar certidumbre jurídica en nuestro país; sin embargo, se considera que sí hay certidumbre jurídica en México, aunque muy mermada; por ello, la expresión correcta debería ser <i>fortalecer o aumentar</i> la cer-</p>

Descripción	Función u objetivo	Comentario
	<p>lo siguiente: <i>“Creación de un sistema de información de las regulaciones y resoluciones administrativas de carácter general de órganos reguladores, como:</i> <i>La Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Economía, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Comisión Federal de Protección sobre Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).</i> <i>Facilitar el acceso a las regulaciones y resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información con el objetivo de divulgar estándares de uso común.</i> De esta forma se generará certidumbre jurídica, la cual permitirá mejores condiciones para la inversión y crecimiento económico”.</p>	<p>certidumbre jurídica, la que creará mejores condiciones para la inversión y crecimiento económico. Cabe destacar que los autores de esta obra coincidimos plenamente con este último planteamiento. El instrumento que se plantea para fortalecer esa certeza jurídica es mediante la “creación de un sistema de información de las regulaciones”.</p>

Ley General de Mejora Regulatoria

La Ley General de Mejora Regulatoria fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2018, mediante Decreto del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Decreto plantea dos situaciones:

- a) Por una parte, *expide la Ley General de Mejora Regulatoria.*
- b) Por la otra, *deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* referentes a la mejora regulatoria.

La Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) se integra de 93 artículos y 12 artículos transitorios y cuenta con la siguiente *estructura*:

Título primero Disposiciones generales	
Capítulo I	Objeto de la Ley
Capítulo II	De los Principios, Bases y Objetivos de la Mejora Regulatoria
Título segundo Del sistema nacional de mejora regulatoria	
Capítulo I	De la Integración
Capítulo II	Del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo III	De la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo IV	De la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo V	De los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas
Capítulo VI	De la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales
Capítulo VII	Del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria
Título tercero De las herramientas del sistema nacional de mejora regulatoria	
Capítulo I	Del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios
	Sección I Del Registro Nacional De Regulaciones
	Sección II De los Registros de Trámites y Servicios
	Sección III Del Expediente para Trámites y Servicios
	Sección IV Del Registro Nacional de Visitas Domiciliarias
	Sección V De la Protesta Ciudadana
Capítulo II	Agenda Regulatoria
Capítulo III	Del Análisis de Impacto Regulatorio
Capítulo IV	De los Programas de Mejora Regulatoria
	Sección I De los Programas de Mejora Regulatori
	Sección II De los Programas Específicos de Simplificación y Mejora Regulatoria
Capítulo V	De las Encuestas, Información Estadística y Evaluación en Materia de Mejora Regulatoria

Título cuarto	
De las responsabilidades administrativas en materia de mejora regulatoria	
Capítulo Único	De las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Transitorios	

Ley de Planeación

Conforme a su artículo 1.º, esta Ley tiene como objeto, entre otros, establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, así como encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal y establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En su artículo 3.º esta ley subraya lo que debe entenderse por *planeación nacional del desarrollo*. Se trata de:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, entre otras en materia de regulación y promoción de la actividad económica, y subraya como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Esto significa que da la pauta para incorporar a la mejora regulatoria, la homologación de trámites municipales y el fortalecimiento de la seguridad jurídica de los ciudadanos en ese proceso de ordenación racional y sistemática que implica la planeación nacional del desarrollo, y, con ello, cumplir con el propósito de la planeación, que es transformar la realidad de México, haciendo de sus regiones y municipios lugares con un ambiente adecuado para la creación y operación de empresas.

En el segundo párrafo de este artículo 3.º, se destaca que mediante la planeación se fijarán: objetivos, metas, estrategias, prioridades y criterios basados en estudios de factibilidad cultural. También dispone que se

asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; asimismo, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Así, se considera que este esquema tan estructurado debería hacer que funcione bien la planeación en nuestro país; sin embargo, algo está fallando, ya que no ha podido concretarse esta planeación nacional del desarrollo.

Por su parte, el artículo 21 alude al Plan Nacional de Desarrollo y enfatiza que su vigencia no excederá del período constitucional, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a largo plazo. Entonces, se estima que, si el Plan Nacional de Desarrollo tuviera una vigencia mayor, podrían concretarse instituciones y proyectos a muy largo plazo —como la mejora regulatoria y la homologación de trámites municipales— y dejarían de ser sólo proyectos sexenales. Al efecto se transcribe el texto del artículo 21:

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período Constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Con respecto a la vigencia de ese plan, si se toma en cuenta que se tiene hasta seis meses para aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo a partir de la toma de posesión del titular del Ejecutivo Federal, ya no se estaría hablando de seis años, sino —en el mejor de los casos— de cinco y medio. De esta manera, se observa que los tiempos políticos deterioran la debida planeación del desarrollo nacional.

Por su parte, el artículo 21 Bis alude a un aspecto positivo sobre el tema económico, en donde, sin duda, se ven favorecidas la mejora regulatoria y la competitividad con una visión de largo plazo, al disponer que:

Artículo 21 Bis.- El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento

económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales.

De este artículo resaltamos que:

1. Debe existir una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, en el Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, su cumplimiento será difícil si su vigencia se encuentra acotada al período menor al de la Administración Pública Federal en turno.
2. Según el primer párrafo del artículo 21 Bis, esa visión a largo plazo tiene como fin impulsar como “elementos permanentes” del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de dos temas fundamentales para nuestra economía: *productividad* y *competitividad*. En esa tesitura y como ya se ha mencionado, cuando se aborda la Iniciativa de Reforma al Artículo 25 Constitucional, entre los rubros que conforman las condiciones de competitividad se encuentran el fortalecimiento de los procesos de mejora regulatoria y la consolidación del Estado de Derecho, entre otros; por eso, el impulso a la competitividad a largo plazo asegura la consolidación de la Mejora regulatoria, y el fortalecimiento a la seguridad jurídica de los gobernados.
3. En su parte final, el artículo 21 Bis propone la implementación de una política nacional de fomento económico, en la que incorpora vertientes sectoriales y regionales. Sin duda, esto fortalecería la apertura y operación de empresas en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), mediante esquemas de mejora regulatoria y homologación de trámites en las vertientes:
 - a) Sectoriales, en cada uno de los sectores de la industria, como el de la construcción, donde las empresas realizan inversiones importantes, podrían quedar en riesgo o encarecerse debido a la

tardanza en la resolución o negativa de un trámite municipal. Adicionalmente, esto acarrea pérdida de fuentes de empleo o compra de suministros a proveedores.

- b) Regionales, como lo sería la propia ZMG, en donde se pudieran homologar trámites en cada uno de los municipios que la integran, de tal forma que los costos, tiempos y requisitos para cada uno de los giros municipales pudieran ser los mismos en todos y cada uno de los municipios. Esto daría mayor seguridad jurídica a ciudadanos y empresarios y convertiría a esa zona en un lugar atractivo para las inversiones locales y foráneas.

A continuación se exponen los siguientes párrafos del artículo 21 Bis:

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal incluirá, como parte del Plan, consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años, respecto de la política nacional de fomento económico a que se refiere este.

La política nacional de fomento económico de largo plazo podrá ajustarse durante el proceso de emisión del Plan Nacional de Desarrollo para el período de gobierno correspondiente; manteniendo en todo momento el horizonte de hasta veinte años para la política nacional de fomento económico.

Los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo deberán guardar congruencia, en lo que corresponda, con el horizonte de veinte años y la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.

Estos tres últimos párrafos del artículo 21 Bis están previstas en el Plan Nacional de Desarrollo consideraciones a largo plazo de hasta 20 años relacionados a la política nacional de fomento económico, lo que podría asegurar la continuidad y permanencia de temas como el de la competitividad, la mejora regulatoria y la homologación de trámites municipales.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Como breve antecedente, el artículo 26, segundo párrafo, de nuestra Carta Magna dispone que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En ese orden de ideas, el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se publicó el 20 de mayo de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con el fin de contar con una visión global del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se presenta un cuadro elaborado en base a la Figura 1.1 de ese Plan, que muestra su estructura global:

Plan Nacional de Desarrollo
2013-2018⁸⁷

Estrategia General	“Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”				
5 Cinco Metas Nacionales	I. México en Paz	II. México Incluyente	III. México con Educación de Calidad	IV. México Próspero	V. México con Responsabilidad Global
3 Tres Estrategias Transversales	I. Democratizar la Productividad				
	II. Gobierno Cercano y Moderno				
	III. Perspectiva de Género				

⁸⁷ En pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf, p. 21 <consultado el 6 de septiembre de 2015>.

Una vez planteada la estructura del plan, ahora cabría rescatar un concepto de lo debe entenderse por Plan Nacional de Desarrollo; en ese sentido, en su parte introductoria y de visión general el documento plantea:

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.⁸⁸

En cuanto a la materia que nos ocupa, se han encontrado los siguientes vínculos:

Dentro de la Estrategia General “Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”, destaca el tema denominado la importancia de la productividad, en el que se concluye, entre otros, que: “Es necesario contar con un entorno de negocios propicio, en el que se eviten las cargas regulatorias excesivas”.⁸⁹

Como se observa, la estrategia general del Plan reconoce que, para el logro de una mayor productividad del país, es necesario un entorno de negocios propicio sin cargas regulatorias excesivas; consecuentemente, esto motiva la inmediata actuación de la mejora regulatoria para dar a la regulación su justa medida y contribuir a ese entorno propicio de negocios, entre otros en los municipios de la ZMG.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

En el mismo sentido, dentro de cada una de las primeras dos estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo (I. Democratizar la productividad y II. Gobierno cercano y moderno) se detallan aspectos importantes sobre la planeación nacional y la mejora regulatoria. Posteriormente, se agrega un comentario al mismo, conforme a lo siguiente:

1. Estrategia Transversal: I. Democratizar la productividad;⁹⁰ aquí se subraya sobre nuestro objeto de estudio que:

I. Democratizar la Productividad

Implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional.

En relación con lo planteado, se coincide en eliminar obstáculos —como el exceso de regulación— que impiden alcanzar su máximo potencial, o abrir un negocio a amplios sectores de la vida nacional —como las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en los municipios.

Democratizar la productividad significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población.

Este párrafo enfatiza las oportunidades y el desarrollo de las regiones, los sectores y los grupos de la población, sin excepción. En ese sentido, coincide con nuestro planteamiento de un modelo de mejora regulatoria que podría contribuir con esta estrategia del Plan, al proponer la homologación de trámites municipales en regiones determinadas como en la ZMG, el que podría replicarse en otras zonas metropolitanas de nuestro país favoreciendo a varios sectores.

⁹⁰ *Ibidem.*

El proceso de crecimiento del país también se puede y debe impulsar desde los sectores privado, social, y desde todos los órdenes de gobierno. En este sentido, esta estrategia plantea que la Administración Pública Federal busque el incremento de la productividad mediante la eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía, promoviendo la creación de empleos, mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales. La eficacia deberá guiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Este párrafo expone que el crecimiento del país se debe impulsar desde los diversos sectores y a partir de los tres órdenes de gobierno. Así, desde esa óptica los municipios y sus sectores privado y social deben, conforme a esta estrategia transversal, incrementar la productividad mediante:

- a) La eliminación de trabas que impiden el funcionamiento adecuado de la economía.
- b) Mejorando la regulación y, de manera especial, simplificando la normatividad y trámites gubernamentales.

Por lo que es en este punto en donde se encuentra “mayor vinculación” entre esta estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo y la contribución, ya que se plantea una mejora regulatoria, entre otras, desde el ámbito municipal y de sus sectores privado y social, mediante esquemas de simplificación de normatividad y trámites municipales, como lo sería la homologación de trámites entre los municipios que integran la ZMG, con lo que también se fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos que habitan en esa zona.

2. Estrategia Transversal: II Gobierno Cercano y Moderno. Dentro de esta estrategia, acerca de la mejora regulatoria, el Plan dispone que:

II. Gobierno Cercano y Moderno.⁹¹

Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales.

De nuevo, esta estrategia coincide en la simplificación de la normatividad y de los trámites gubernamentales, en virtud de que las acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas; en ese sentido, se considera que se deben encausar esas acciones de gobierno de manera responsable y positiva para favorecer a los gobernados.

Por su parte, la *Meta IV México próspero* incorpora los temas de competencia y desregulación, así como el plan de acción, *Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país*, y enfoque transversal (*México próspero*), respecto de los que enfatiza:

a) Competencia y Desregulación:

Competencia y desregulación⁹²

Elevar y democratizar la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz y bienes públicos de calidad que permitan a las empresas prosperar.

En esta meta, el Plan reitera un ambiente para realizar negocios a partir de un marco jurídico eficaz, es decir, un marco jurídico de calidad que permita el libre mercado y que, al mismo tiempo, garantice la seguridad jurídica del gobierno y de los gobernados. Tal equilibrio que se puede lograr con la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria como la homologación de trámites municipales entre diversos municipi-

⁹¹ *Ibidem*, p. 23.

⁹² *Ibidem*, p. 79 <consultado el 6 de septiembre de 2015>.

prios de una Zona Metropolitana, como una forma de elevar y democratizar la productividad.

También se debe destacar que esta meta señala el término *desregulación*, aunque es más correcto y completo aludir a la mejora regulatoria como una definición más general y evolucionada que no sólo implica eliminar leyes, sino crear, modificar, abrogar o derogar leyes, trámites u otro acto jurídico, conforme a lo señalado en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otro lado, esta Meta IV destaca que:

Más allá de los indicadores registrados por el informe Doing Business, resalta el potencial de las políticas que mejoren el marco regulatorio en que operan las empresas. Por ejemplo, el abatir la corrupción en todos los niveles y órganos de gobierno es una de ellas.

Así pues, se vuelve a abordar el potencial de las políticas que mejoren el marco regulatorio en que operen las empresas, como un tema fundamental para la productividad y competitividad de un país o sus regiones y municipios; también se alude al tema de abatir la corrupción en los diversos órdenes de gobierno.

- a) Por su parte el plan de acción: Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país de la Meta IV del Plan dispone sobre la mejora regulatoria:

IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.⁹³

El gobierno tiene la obligación de impulsar la productividad aun en ausencia de las reformas estructurales. Por ello, la presente Administración buscará facilitar y proveer las condiciones propicias para que florezcan la crea-

⁹³ *Ibidem*, pp. 85 y 86.

tividad y la innovación en la economía. El uso de las nuevas tecnologías de la información y una mejora regulatoria integral que simplifique los trámites que enfrentan los individuos y las empresas permitirá detonar un mayor crecimiento económico.

En este punto, se dispone la obligación de la Administración Pública Federal de impulsar la productividad, otorgando las condiciones adecuadas para que florezca la innovación en la economía, mediante el uso de nuevas tecnologías de la información y una mejora regulatoria integral que simplifique los trámites que enfrentan los individuos. Esto permitirá detonar un mayor crecimiento económico, por lo que se coincide con lo señalado en este párrafo, ya que esta alianza entre tecnologías de la información y mejora regulatoria integral permitirá hacer más eficientes los trámites al poder realizarlos los 365 días al año, las 24 horas del día, y sin la intervención de personas, lo que evita la discrecionalidad de los servidores públicos en la gestión de trámites municipales.

En ese orden de ideas, esta Meta IV del Plan, en su estrategia 4.7.2, titulada *Implementar una mejora regulatoria integral*, establece diversas líneas de acción, entre las que destaca:

Fortalecer la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno, para impulsar una agenda común de mejora regulatoria que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas, fomentando el uso de herramientas electrónicas.⁹⁴

Vale la pena resaltar esta importante línea de acción, en la que se alude a la convergencia de la Federación con otros órdenes de gobierno (como los municipios) para impulsar un valioso instrumento al que denominan *agenda común de la mejora regulatoria*, que incluya:

⁹⁴ *Ibidem*, p. 137.

- a) Políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, que es parte del planteamiento de esta investigación, cuando se alude a instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, como la homologación y simplificación de trámites municipales entre municipios de esa zona, modelo que podría replicarse en otras zonas metropolitanas del país.
- b) Medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas, fomentando el uso de herramientas electrónicas, lo que se puede lograr mediante la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en los municipios.

En ese tenor, la Meta IV del Plan, en su estrategia 4.8.1, *Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada*, impone entre sus líneas de acción a seguir la de:

Articular, bajo una óptica transversal, sectorial y/o regional, el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos orientados a fortalecer la competitividad del país, por parte de los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada y otros sectores de la sociedad.⁹⁵

Aquí se impone la obligación para los tres órdenes de gobierno de fortalecer la competitividad de México incluyendo la mejora regulatoria desde su ámbito de competencia. Además, contempla la participación de la iniciativa privada y de otros sectores de la sociedad, lo que se considera que fortalece la competitividad y la mejora regulatoria nacional al incluir a todos los sectores y no sólo al gobierno, y al considerar una óptica transversal, sectorial o regional, en el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos que fortalezcan la competitividad.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 139.

c) El Enfoque transversal (México próspero)⁹⁶ de la Meta IV del Plan dispone:

1. En la Estrategia I, *Democratizar la productividad*, como una de sus líneas de acción:

Promover permanentemente la mejora regulatoria que reduzca los costos de operación de las empresas, aumente la competencia y amplíe el acceso a insumos a precios competitivos.

2. En la Estrategia II, *Gobierno cercano y moderno*, entre sus líneas de acción se encuentra:

Garantizar la continuidad de la política de mejora regulatoria en el gobierno y dotar de una adecuada coordinación a las decisiones tomadas tanto por las diversas instancias de la Administración como por otros órganos administrativos constitucionales autónomos a nivel nacional.

Esta Estrategia II, plantea como punto decisivo, para nuestro objeto de investigación, garantizar la continuidad de la mejora regulatoria, lo que, a su vez, se estima asegura la competitividad y la apertura y operación de empresas en México y sus municipios.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Esta Ley fue publicada el 4 de agosto de 1994 por Carlos Salinas de Gortari, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien puso a México en el mapa mundial, al querer posicionarlo al mismo nivel de los países del primer mundo. Para ello, incorporó a nuestro país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y también participó en tratados de propiedad industrial e intelectual, por mencionar algunas de sus acciones.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 144.

Sin embargo, no fue sino hasta el 19 de abril de 2000, cuando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo incorporó un apartado (Título Tercero A) dedicado de manera específica a la mejora regulatoria. A continuación, se procederá al análisis de los artículos de esta disposición que guardan más relación con esta contribución.

Del ámbito de aplicación y principios generales:

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Como primer ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se resalta que se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin afectar lo señalado por los tratados internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Complementa ese ámbito de aplicación en el sector paraestatal del Gobierno Federal al señalar que esa Ley también se aplicará a los organismos descentralizados, pero limitándolo sólo a:

1. Los actos de autoridad de esos organismos.
2. A los servicios que el Estado preste de manera exclusiva; y,
3. A los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el Estado.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Estos dos últimos párrafos enuncian las materias a las que no será aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como a los que les será aplicable sólo de manera parcial.

Artículo 2. Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.

Se resalta en este dispositivo que excluyendo al título relativo a la mejora regulatoria, esta ley se aplicará supletoriamente de la siguiente forma:

Nombre de la Ley o Disposición	Norma a la que se aplicará supletoriamente
La Ley Federal de Procedimiento Administrativo	A las diversas leyes administrativas
El Código de Procedimientos Civiles	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Este artículo resulta vital, ya que engloba bajo el concepto de *acto administrativo de carácter general* a gran parte de los instrumentos jurídicos que pudieran ser materia de una mejora regulatoria, como lo son:

Actos Administrativos de carácter general		
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos • Decretos • Acuerdos • Normas Oficiales Mexicanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Circulares • Formatos • Lineamientos • Criterios • Manuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologías • Instructivos • Directivas • Reglas • Disposiciones

Por otra parte, este artículo subraya que, cuando esos actos tengan por objeto establecer obligaciones específicas en el momento en que no existan condiciones de competencia y sean expedidos por dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que produzcan efectos jurídicos.

Disposiciones generales

TÍTULO TERCERO A De la Mejora regulatoria Capítulo primero Disposiciones generales

Artículo 69-A. Las disposiciones de este título se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal en términos del segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Este dispositivo delimita al ámbito de aplicación de este título denominado *de la mejora regulatoria* y enfatiza que sus disposiciones se aplicarán de manera específica a:

- a) Actos
- b) Procedimientos
- c) Resoluciones

Éstos tanto de la Administración Pública Federal centralizada como de la paraestatal, sólo en lo que se refiere a los organismos descentralizados, en términos del segundo párrafo del artículo 1 de esa Ley. No obstante, excluye los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Del registro de personas acreditadas

Artículo 69-B. Cada dependencia y organismo descentralizado creará un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante éstas; asignando al efecto un número de identificación al interesado, quien, al citar dicho

número en los trámites subsecuentes que presente, no requerirá asentar los datos ni acompañar los documentos mencionados en el artículo 15, salvo al órgano a quien se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y el lugar y fecha de emisión del escrito. El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes del interesado, en caso de estar inscrito en el mismo.

Aquí se alude a la obligación de cada dependencia y organismo descentralizado del Gobierno Federal de crear un registro de personas acreditadas para realizar trámites ante éstas, dándole su lugar a la mejora reguladora de manera general y al trámite en particular.

Asimismo, plantea la asignación de un número de identificación a la persona que realiza el trámite o gestión (interesado), quien sólo mencionará dicho número en los trámites subsecuentes que presente; igualmente, se aclara que los solicitantes no requerirán asentar los datos ni acompañar los documentos mencionados en el artículo 15 de dicha Ley, salvo:

- a) Al órgano a quien se dirige el trámite
- b) La petición que se formula
- c) Los hechos y razones que dan motivo a la petición
- d) Y el lugar y fecha de emisión del escrito

Por último, este dispositivo plantea cómo se debería integrar ese número de identificación. Sobre el particular y para tener un mejor contexto, se transcribe el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al que se alude en el artículo 69-B antes descrito:

Artículo 15. La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

En este primer párrafo se establece un principio o una regla de oro en materia de mejora regulatoria que favorece el ámbito de actuación de los ciudadanos y que limita la facultad discrecional del gobernante federal, al disponer que “No se podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley”, lo que implica que, en las gestiones públicas que realicen los particulares frente a la Administración Pública Federal, no se podrán pedir más requisitos, costos o tiempos que los expresamente estipulados en las leyes y reglamentos. Es decir, a los ciudadanos no se les podrán requerir tiempos, costos ni requisitos adicionales a los dispuestos por la Ley, por parte de los servidores públicos en turno.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

En los últimos dos párrafos, el artículo 15 dispone la forma en que los particulares deberán hacer las solicitudes que dirijan a las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los datos y formalidades que éstas deberán incluir; a las que se adjuntarán los documentos que acrediten la personalidad del solicitante, anexando, además, los documentos que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

De la interconexión informática del registro de personas acreditadas

Los registros de personas acreditadas deberán estar interconectados informáticamente y el número de identificación asignado por una dependencia u organismo descentralizado será obligatorio para las demás.

En este segundo párrafo se establece la obligación de que los registros de personas acreditadas de las diversas dependencias y organismos federales estén interconectados informáticamente; es conveniente resaltar el encuentro y vínculo estratégico entre la mejora regulatoria y las tecnologías de la información, lo que se considera que podría ayudar a garantizar el éxito de la mejora regulatoria al sustituir la intervención de personas con tecnologías de la información en materia de trámites gubernamentales.

De la definición de *trámite*

Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.

Este párrafo adicionado el 19 de abril de 2000, por primera vez le otorga su lugar en el andamiaje del sistema jurídico mexicano a la institución denominada *trámite* y lo legitima como parte fundamental de la estructura de la mejora regulatoria en México al señalar qué es lo que se entiende por él.

Al analizar la descripción que hace la Ley sobre la palabra *trámite*, se encuentra que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo enfoca

el trámite considerando únicamente la orientación que va de las personas físicas o morales del sector privado hacia el sector público.

Sin embargo, resulta fundamental resaltar que las personas del sector privado también tienen que hacer trámites en el propio sector privado, como lo es el caso de las empresas de telefonía local o celular, o en los bancos, por mencionar algunos ejemplos, lo que derivaría en la necesidad de clasificar los trámites en públicos y privados.

También convendría hacer notar que el sector público realiza trámites en el mismo sector privado, como cuando un gobierno contrata con un banco privado un servicio financiero, o cuando contrata de una empresa telefónica un servicio de internet para una región determinada; en ese contexto, el trámite también se presenta del sector público al sector público, como cuando un municipio contrata los servicios de energía eléctrica al ente público que suministra ese servicio.

Ejemplos para ilustrar

Sector que solicita trámite	Sector que resuelve el trámite	Tipo de trámite	Ejemplo
Sector privado	Sector público	Público	Únicamente de las personas físicas o morales del sector privado hacia el sector público.
Sector público	Sector público	Público	Como cuando un municipio contrata los servicios de energía eléctrica al ente público que suministra ese servicio.
Sector público	Sector privado	Privado	Como cuando un gobierno contrata con un banco privado un servicio financiero, o cuando contrata de una empresa telefónica un servicio de internet para una región determinada.

Sector que solicita trámite	Sector que resuelve el trámite	Tipo de trámite	Ejemplo
Sector privado	Sector privado	Privado	Únicamente de las personas físicas o morales del sector privado hacia el sector privado como las empresas de telefonía local o celular, o en los bancos.

Plazos de respuesta menores

Artículo 69-C. Los titulares de las dependencias u órganos administrativos desconcentrados y directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal podrán, mediante acuerdos generales publicados en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes o reglamentos y no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando puedan obtener por otra vía la información correspondiente.

Este artículo limita a los servidores públicos federales responsables de dar respuesta a los trámites gestionados ante ellos y actúa a favor de los ciudadanos y empresarios al facultar, por una parte, a los servidores públicos a publicar en el *Diario Oficial de la Federación* acuerdos generales para establecer plazos de respuesta menores a los previstos en leyes o reglamentos.

Por otra parte, obliga a esos servidores públicos a no exigir al ciudadano la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando se puedan obtener por otra vía.

En los procedimientos administrativos, las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de esta Ley, los particulares presenten

por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen mediante reglas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En estos últimos casos se emplearán, en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica.

El uso de dichos medios de comunicación electrónica será optativo para cualquier interesado, incluidos los particulares que se encuentren inscritos en el Registro de Personas Acreditadas a que alude el artículo 69-B de esta Ley.

Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.

En estos párrafos adicionados en el 2000, se genera una confluencia entre la mejora regulatoria y las tecnologías de información, lo que permite que el ciudadano presente, si lo considera conveniente, sus solicitudes o gestión de trámites por medios electrónicos conforme a reglas de carácter general; en éstos, podrá utilizar medios de identificación electrónica, en sustitución de la firma autógrafa y éstos tendrán los mismos efectos que la Ley otorga a los documentos firmados autógrafamente, asignándoles el mismo valor probatorio.

La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por las dependencias u organismo descentralizados, bajo su responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.

Las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de esta Ley.

Se considera que las entidades públicas quedan en desventaja frente a los particulares, ya que con los constantes avances tecnológicos los particulares llegan a tener una tecnología superior a la que posee el sector gubernamental, lo que podría vulnerar los sistemas informáticos de las dependencias y organismos, con lo que los servidores públicos podrían caer en responsabilidad, de ser vulnerados los sistemas públicos.

Apertura y operación de empresas

Artículo 69 C Bis. Asimismo, a efecto de facilitar las gestiones de los interesados frente a las autoridades y evitar duplicidad de información en trámites y crear sinergias entre las diversas bases de datos, las dependencias y organismos descentralizados que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas, estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía, para el cumplimiento de dichos fines. La Secretaría de Economía tendrá la facultad de organizar, unificar e implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.

En esta disposición, el legislador materializa un esfuerzo por facilitar las gestiones que los ciudadanos y empresarios deben realizar ante las diversas autoridades federales en un tema tan fundamental para la economía mexicana como lo es la apertura y operación de empresas. Así pues, con esta disposición se pretende evitar duplicidad de información, de requisitos y de costos en la solicitud de trámites realizados ante esas autoridades y, para ello, propone coordinar y unificar los sistemas informáticos de las diversas dependencias y organismos federales a través de

la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, la que instrumentará el software referente a los expedientes electrónicos empresariales.

Composición de expedientes electrónicos empresariales

Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán, por lo menos, del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado relativas a éste y que se requieren para la realización de cualquier trámite ante la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

El segundo párrafo de este dispositivo aborda la forma en que se integrarán los expedientes electrónicos empresariales, con información y documentos electrónicos generados por la autoridad y el empresario y que son necesarios para gestionar cualquier trámite ante las dependencias y organismos descentralizados federales; sin duda, esto permitirá simplificar la realización de trámites federales y, con ello, fortalecerá el valor *seguridad jurídica* de los empresarios.

Equivalencia funcional de expedientes electrónicos empresariales

La información y documentos electrónicos contenidos en el expediente electrónico gozarán, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, de equivalencia funcional en relación con la información y documentación en medios no electrónicos, siempre que la información y los documentos electrónicos originales se encuentren en poder de la Administración Pública Federal o cuando cuenten con la firma digital de las personas facultadas para generarlos o cuando hayan sido verificados por la autoridad requirente.

Este tercer párrafo hace equivalentes la información y documentos contenidos en el expediente electrónico y los que se encuentra en medios no electrónicos, siempre que los originales se encuentren en poder de la Administración Pública Federal o cuando cuenten con la firma

digital de las personas facultadas para generarlos, o bien cuando hayan sido verificados por la autoridad requirente.

Las normas reglamentarias del expediente electrónico empresarial desarrollarán, entre otros, los procedimientos y requisitos técnicos del mismo.

El cuarto párrafo de esta disposición alude al desarrollo de los procedimientos y requisitos técnicos del expediente electrónico empresarial, lo que, estamos seguros, representará costos en recursos humanos y materiales para el Gobierno Federal, además de tiempos de instrumentación, actualizaciones, mantenimiento y capacitación.

Convenios federación, estados y municipios para sistema electrónico de apertura y operación de empresas

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, podrá celebrar convenios con los estados y municipios del país que deseen incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas que se ha mencionado en los párrafos anteriores.

Este párrafo faculta al Ejecutivo Federal, a través de su Secretaría de Economía, para suscribir convenios con los estados y municipios mexicanos que pretendan incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas.

Esta disposición constituye la base para dar continuidad a la mejora regulatoria en estados y sobre todo en municipios desde la Federación, ya que, mediante estos convenios, el Gobierno Federal podría acordar con estados y municipios el homologar los siguientes rubros:

- a) Los esquemas de competitividad Constitucional
- b) El Plan Nacional de Desarrollo
- c) El Programa de Competitividad Nacional

- d) Trámites para la apertura y operación de empresas, en cuanto a tiempos, costos y requisitos.

Asimismo, podría ampliar la vigencia de estos rubros, con aprobación de las Legislaturas Locales para que estos esquemas se conviertan en políticas de Estado que trasciendan el término de las administraciones públicas estatales y municipales por un largo plazo, que permita la consolidación de la competitividad, en general, y de la mejora regulatoria y del fortalecimiento del Estado de Derecho (seguridad jurídica de los empresarios), en particular, en los estados y municipios donde las nuevas administraciones públicas les den continuidad y aseguren su realización.

Un servidor público responsable de la mejora regulatoria

Artículo 69-D. Los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:

- I. Coordinar el proceso de Mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, y supervisar su cumplimiento;
- II. Someter a la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo descentralizado de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y
- III. Suscribir y enviar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos de esta Ley, los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4 y las manifestaciones respectivas que formule la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria hará públicos los programas y reportes a que se refiere la fracción II, así como las opiniones que emita al respecto.

En este artículo se dispone la designación, por parte de cada dependencia y organismo federal, de un servidor público responsable de coordinar los procesos de mejora regulatoria en su dependencia y supervisar su cumplimiento, así como:

- a) Someter para su opinión ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) un Programa de Mejora Regulatoria respecto a la normatividad y trámites que aplican en su dependencia.
- b) Suscribir y enviar a la COFEMER los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, y las manifestaciones respectivas que genere su dependencia, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, fines y atribuciones
Fue hasta el 19 de abril de 2000 cuando se adiciona este capítulo referente a la creación de una autoridad en materia de mejora regulatoria en México; se trata de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la cual a partir de mayo de 2018 se transforma en Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a saber:

Capítulo segundo

De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Artículo 69-E. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

El primer párrafo de este artículo define la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía del Ejecutivo Federal, es decir, al ser desconcentrado sólo goza de autonomía técnica y operativa, pero no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, por lo que está jerárquicamente subordinada a la referida Secretaría de Economía.

Entre sus fines se encuentran:

- a) El promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones.
- b) Que las regulaciones generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Es decir, la COFEMER debe asegurar que una regulación (ley, reglamento, decreto, trámite) propuesta por alguna autoridad federal genere a la sociedad beneficios mayores al costo de su aplicación o instrumentación y que genere el máximo beneficio a la sociedad. De no cumplirse esto, la COFEMER tendría que rechazar esa propuesta de Ley.

Atribuciones de la COFEMER

Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

En el caso que nos ocupa, la fracción I plantea que una de las facultades de la COFEMER es elaborar propuestas para mejorar la regulación de actividades o sectores económicos específicos, como acordar con estados y municipios el homologar trámites estatales y municipales que favorezcan la apertura y operación de empresas en los municipios, cumpliendo el principio constitucional relativo a fomentar la competitividad

en el país, utilizando, verbigracia, esquemas de mejora regulatoria y fortalecimiento de la seguridad jurídica de los empresarios.

- I. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
- II. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- III. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;
- IV. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto.

En la fracción V se encuentra otro punto a favor de estados y municipios, pues pueden obtener asesoría técnica relacionada con la mejora regulatoria de la COFEMER. Esto mediante la suscripción de convenios en los que, además, podrían pactar asesoría sobre las mejores prácticas para la apertura y operación de empresas y en las que tendrían la posibilidad de proponer la homologación de trámites municipales, lo que fortalecería la competitividad, la mejora regulatoria y el Estado de Derecho o certeza jurídica de los empresarios.

- I. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;
- II. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y
- III. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

Del Consejo de la COFEMER

Artículo 69-F. La Comisión contará con un consejo que tendrá las siguientes facultades:

- I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria;
- II. Conocer los programas de la Comisión así como los informes que presente el director general, y
- III. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Economía quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Serán invitados permanentes del consejo el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.

El consejo operará en los términos del reglamento interno que al efecto expida.

Aquí resulta de vital importancia la facultad del Consejo citada en la fracción I de este artículo, relativa a ser el enlace entre los sectores público, social y privado para obtener opiniones de éstos en materia de mejora regulatoria, ya que esos sectores son los que, por un lado, estarían padeciendo los problemas económicos que arroja una legislación excesiva —en particular, en los procesos de apertura y operación de empresas

en los estados y municipios— y, por otro lado, percibirían o recibirían los beneficios que genere una regulación adecuada.

Del director general de la COFEMER

Artículo 69-G. La Comisión tendrá un director general, quien será designado por el Titular del Ejecutivo Federal y dirigirá y representará legalmente a la Comisión, adscribirá las unidades administrativas de la misma, expedirá sus manuales, tramitará el presupuesto aprobado, delegará facultades en el ámbito de su competencia, interpretará lo previsto en el título tercero A de esta Ley para efectos administrativos y tendrá las demás facultades que le confieran esta Ley y otras disposiciones.

El director general deberá ser profesional en materias afines al objeto de la Comisión, tener treinta años cumplidos y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, del sector empresarial, de servicio público o académicas relacionadas con el objeto de la Comisión.

El segundo párrafo de esta disposición destaca que el director general de la COFEMER deberá ser profesional de materias afines a la mejora regulatoria, lo que trata de asegurar que quien ocupe ese cargo dirija la COFEMER en congruencia con los objetivos de la mejora regulatoria en México, para fortalecer la competitividad desde esta trinchera.

De la manifestación de impacto regulatorio

Capítulo tercero

De la manifestación de impacto regulatorio

Artículo 69-H. Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenen-

ga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.

Para entender este capítulo, es necesario exponer una breve definición de lo que es la manifestación de impacto regulatorio; en ese tenor, la COFEMER en su portal de internet⁹⁷ afirma que:

La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos. La MIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales.

Como elementos integrantes de esta definición se pueden destacar los siguientes:

- a) En primer lugar, resalta que la MIR es una herramienta de política pública.
- b) El objeto de la MIR es el “garantizar” que los beneficios de las regulaciones (leyes, reglamentos, trámites, entre otros) sean superiores a sus costos.
- c) La MIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios (en la sociedad y en el mercado) para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales, es decir que sean más congruentes con la realidad y las necesidades de los sectores público, social y privado.

⁹⁷ En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=111> <consultado el 8 de septiembre de 2015>.

En otras palabras, la MIR analiza los impactos económicos y jurídicos que la expedición de una ley, reglamento o trámite puede ocasionar en el mercado; por ejemplo, cuando una ley impone la obligación a los particulares de pagar un impuesto, multas, o bien exige la presentación de algún peritaje de construcción, lo que generará un costo tanto al ciudadano como al gobierno, pues el gobernante tendrá que crear una estructura que implica recursos humanos y materiales para supervisar que los particulares cumplan con la norma y se sancione a los que no observen la ley. Por ello, la MIR sirve para prever esas malas consecuencias y, por lo tanto, sugiere modificaciones o adiciones a los proyectos de ley, antes de su aprobación, para evitar daños o costos innecesarios al ciudadano que afecten el desempeño del libre mercado.

De manera específica, este artículo dispone la obligación de presentar una MIR a la COFEMER respecto de anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁹⁸ que elaboren las dependencias u organismos federales.

Así, el siguiente párrafo de este artículo dispone que:

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que, por su naturaleza, deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifes-

⁹⁸ El artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo considera como *actos administrativos de carácter general* a: reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por *objeto establecer obligaciones específicas* cuando *no existan condiciones de competencia* y cualesquier de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados federales.

tación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

Este segundo párrafo establece los momentos y supuestos en que puede presentarse la MIR, así como el caso en que se puede eximir la obligación de elaborar la MIR cuando el anteproyecto de que se trate no implique costos de cumplimiento para los particulares.

No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

En el Tercer párrafo excluye la elaboración de la MIR en caso de tratados internacionales.

Artículo 69-I. Cuando la Comisión reciba una manifestación de impacto regulatorio que a su juicio no sea satisfactoria, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, dentro de los diez días hábiles siguientes a que reciba dicha manifestación, que realice las ampliaciones o correcciones a que haya lugar. Cuando a criterio de la Comisión la manifestación siga siendo defectuosa y el anteproyecto de que se trate pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado respectiva que con cargo a su presupuesto efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la Comisión. El experto deberá revisar la manifestación y entregar comentarios a la Comisión y a la propia dependencia u organismo descentralizado dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su contratación.

Esta disposición se refiere a casos en los que se presentan deficiencias en la MIR, así como la forma y términos en los que se procederá para su corrección.

Artículo 69-J. La Comisión, cuando así lo estime, podrá emitir y entregar a la dependencia u organismo descentralizado correspondiente un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación, de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo anterior, según corresponda.

El dictamen considerará las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el anteproyecto, atendiendo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69-E.

Cuando la dependencia u organismo descentralizado promotora del anteproyecto no se ajuste al dictamen mencionado, deberá comunicar por escrito las razones respectivas a la Comisión, antes de emitir o someter el anteproyecto a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, a fin de que la Comisión emita un dictamen final al respecto dentro de los cinco días hábiles siguientes.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para someter los anteproyectos a consideración del Ejecutivo, deberá recabar y tomar en cuenta la manifestación así como, en su caso, el dictamen de la Comisión.

Artículo 69-K. La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto corres-

pondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el Diario Oficial de la Federación; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

Este dispositivo señala que la COFEMER hará públicos los anteproyectos, la MIR, dictámenes que emita y autorizaciones, “excepto” cuando la COFEMER determine que esa publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición.

Artículo 69-L. La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Comisión de los títulos de los documentos a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría de Gobernación no publicará en el Diario Oficial de la Federación los actos a que se refiere el artículo 4 que expidan las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal, sin que éstas acrediten contar con un dictamen final de la Comisión o la exención a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69- H, o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno dentro del plazo previsto en el primer párrafo del artículo 69-J.

El segundo párrafo de este artículo establece la obligación de la Secretaría de Gobernación de no publicar los actos que no cuenten con un dictamen final de la COFEMER, lo que garantiza que una disposición que pudiera dañar al mercado no se publique y, por lo tanto, no entre en vigor mientras no cuente con dicho dictamen.

Capítulo cuarto Del Registro Federal de Trámites y Servicios

Texto del artículo	Comentarios
Artículo 69-M.- La Comisión llevará el Registro Federal de Trámites y Servicios, que será público, para cuyo efecto las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán proporcionarle la siguiente información, para su inscripción, en relación con cada trámite que aplican:	El Registro Federal de Trámites y Servicios que lleva la COFEMER concentra todos y cada uno de los trámites y servicios que deben realizarse ante las dependencias y organismos federales.
I. Nombre del trámite;	Se considera fundamental para el ciudadano conocer el nombre del trámite
II. Fundamentación jurídica;	Esta fracción contribuye al fortalecimiento de la seguridad jurídica del gobernado, al obligar al gobernante en turno a fundar en la Ley el trámite o servicio de que se trate.
III. Casos en los que debe o puede realizarse el trámite;	Aquí se limita la discrecionalidad del gobernante, ya que con esta condición, el gobernante no puede improvisar u obligar al ciudadano a realizar un trámite si no se encuentra en el supuesto que se señale en el Registro Federal de Trámites y Servicios.
IV. Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera;	Otra de las formas sería mediante el uso de tecnologías de información, utilizando algún software desde una computadora, una tableta o un teléfono celular.
V. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;	La publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> otorga certeza jurídica al ciudadano; sin embargo, también hace difícil adoptar otros formatos en sistemas informáticos, sobre todo con el avance de la tecnología. Además, no permite su rápida corrección en caso de errores en el formato, ya que las modificaciones deberían también publicarse en ese medio.
VI. Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite, salvo los datos y documentos a que se refiere el artículo 15;	En esta fracción también se limita la facultad discrecional de los servidores públicos, al acotar en el registro de trámites y servicios sólo los documentos específicos que señale el formato de trámite correspondiente.

Texto del artículo	Comentarios
VII. Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta;	Sin duda, la afirmativa o negativa ficta es un beneficio para el ciudadano; sin embargo, para los servidores públicos constituye un gran riesgo, sobre todo cuando no existen equilibrios entre el gran volumen de trabajo y el número de servidores públicos encargados de dar respuesta con calidad y en tiempo.
VIII. Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A, en su caso;	Aquí se plantean de manera específica algunas excepciones sobre la forma de presentar los trámites.
IX. Monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;	Esta fracción otorga seguridad jurídica al ciudadano respecto al costo del trámite o servicio.
X. Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan;	En este punto se garantiza al ciudadano certidumbre sobre el término de duración o vigencia del acto jurídico.
XI. Criterios de resolución del trámite, en su caso	Se considera riesgoso este texto, ya que al permitir criterios, éstos podrían ser tan subjetivos como para provocar la suficiente discrecionalidad para obstaculizar un trámite o servicio.
XII. Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;	Bajo esta forma se estima que se limita el número de lugares en los que se puede realizar el trámite, ya que, de surgir nuevos lugares, no aparecerían en el registro de trámites hasta que éste se actualizara. Por otra parte, este esquema estaría superado si se tratara de trámites electrónicos, en donde no existirían límites, ni horarios para su presentación.
XIII. Horarios de atención al público;	Un trámite realizado por medio de las tecnologías de información puede realizarse desde cualquier lugar, sin acudir a las oficinas de gobierno, a cualquier hora del día, los 365 días del año. Esto invita a reflexionar sobre dar un mayor impulso a llevar a cabo los trámites por internet, pues se facilitaría su realización y el Estado y sus propios ciudadanos reducirían costos.
XIV. Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas, y	Se considera que el fax ya es obsoleto y que ha sido sustituido por nuevas tecnologías de información, como internet, la fotografía y los mensajes telefónicos a los que se pueden anexar textos, imágenes, videos y fotografías.

Texto del artículo	Comentarios
XV. La demás información que se prevea en el reglamento de esta ley o que la dependencia u organismo descentralizado considere que pueda ser de utilidad para los interesados.	Respecto a la información que la dependencia podría considerar de utilidad, puede generar discrecionalidad del servidor público en turno, ya que le permite solicitar cualquier número de requisitos o documentos bajo este argumento, lo que podría obstaculizar o encarecer un trámite.
La Comisión podrá eximir, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la obligación de proporcionar la información a que se refiere este artículo, respecto de trámites específicos que se realizan exclusivamente por personas físicas, cuando éstos no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial.	Aquí se plantea la posibilidad de eximir la obligación de proporcionar información señalada en este artículo, respecto de personas físicas que no tengan actividad empresarial.
No será obligatorio proporcionar la información relativa a los trámites que se realicen en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las dependencias.	Se excluye de proporcionar información referente a trámites relativos a contrataciones de dependencias federales.

Artículo 69-N. La información a que se refiere el artículo anterior deberá entregarse a la Comisión en la forma en que dicho órgano lo determine y la Comisión deberá inscribirla en el Registro, sin cambio alguno, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán notificar a la Comisión cualquier modificación a la información inscrita en el Registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación. Las unidades administrativas que apliquen trámites deberán tener a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el Registro.

Este artículo garantiza al ciudadano la certeza jurídica en cuanto a la información de cada trámite o servicio a que se refiere el artículo 69-M de esta Ley, en virtud de que, por una parte, le da publicidad a esa información en el Registro Federal de Trámites y Servicios. Por otro lado, obliga a las dependencias y organismos federales a tener esa informa-

ción a disposición del público en cada dependencia u organismo. Finalmente, destaca la obligación de esas dependencias y organismos de notificar a la COFEMER cualquier modificación a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios, lo que se considera fortalece la seguridad jurídica de los gobernados.

Artículo 69-O. La información a que se refiere el artículo 69-M, fracciones III a X, deberá estar prevista en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales o, cuando proceda, en normas oficiales mexicanas o acuerdos generales expedidos por las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal, que aplican los trámites.

En virtud de esta disposición, la información de los trámites o servicios a que se refiere el artículo 69-M, fracciones III a X, deberá estar prevista en la Ley; es decir, no puede ser generada por la mera discrecionalidad de un servidor público.

Artículo 69-P. La legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el Registro será de estricta responsabilidad de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, que proporcionen dicha información y la Comisión sólo podrá opinar al respecto. En caso de discrepancia entre la Comisión y la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, decidirá en definitiva la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y se modificará, en su caso, la información inscrita.

A la luz de este artículo, las dependencias y organismos son responsables de la legalidad y contenido de la información de los trámites y servicios que otorgan; esto obliga a los servidores públicos a verificar su autenticidad, legalidad y vigencia.

De la no aplicación de trámites adicionales a los inscritos en el registro, ni aplicarlos en forma distinta

Artículo 69-Q. Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, a menos que se trate de trámites.

Esta disposición constituye uno de los grandes pilares de la mejora regulatoria y la seguridad jurídica de los ciudadanos, al señalar que:

- a) Los organismos y dependencias federales no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios.
- b) Tampoco podrán aplicarlos en forma distinta a como se establezca en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Para ello, plantea algunas excepciones a esta regla en las fracciones I a IV de este artículo:

- I. Previstos en ley o reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. En este caso, salvo por lo dispuesto en la fracción II, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro, estén previstos en ley o en los reglamentos citados;
- II. Que las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, apliquen dentro de los sesenta días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tengan su fundamento o que modifique su aplicación;
- III. Respecto de los cuales se pueda causar perjuicio a terceros con interés jurídico;

- IV. Cuya no aplicación pueda causar un grave perjuicio. En este supuesto, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente requerirá la previa aprobación de la Comisión, y podrá ordenar la suspensión de la actividad a que esté sujeta el trámite a que hubiere lugar, o
- V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o un servicio. En estos supuestos, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.

En los casos a que se refieren las fracciones I, III, IV y V las dependencias y organismos descentralizados deberán notificar a la Comisión, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el Registro.

De la infracciones y sanciones administrativas

Título cuarto

De las infracciones y sanciones administrativas

Capítulo único

Artículo 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa;
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- IV. Arresto hasta por 36 horas;
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

Este artículo enlista un catálogo de sanciones, se considera claramente que están dirigidas a servidores públicos federales y a particulares,

ya que —en la fracción V— habla de clausura temporal o permanente, parcial o total, la cual sólo podría aplicarse a los gobernados que tienen un negocio o establecimiento. Además, resalta un punto importante: las sanciones administrativas *deben* estar previstas en la Ley; de lo que se infiere que no se podrá imponer una sanción que no esté contemplada en ella, ni a gobernantes ni a gobernados. Esto fortalece la seguridad jurídica de los ciudadanos y de los servidores públicos en el tema de la mejora regulatoria.

Artículo 70-A. Es causa de responsabilidad el incumplimiento de esta Ley y serán aplicables las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En todo caso se destituirá del puesto e inhabilitará cuando menos por un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público:

- I. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, incumpla por dos veces lo dispuesto en el artículo 17;
- II. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, por dos veces no notifique al responsable a que se refiere el artículo 69-D, de la información a modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios respecto de trámites a realizarse por los particulares para cumplir una obligación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación;
- III. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, no entregue al responsable a que se refiere el artículo 69-D, los anteproyectos de actos a que se refiere el artículo 4 y las manifestaciones correspondientes, para efectos de lo dispuesto en el artículo 69-H;
- IV. Al servidor público responsable del Diario Oficial de la Federación que por cinco veces incumpla lo previsto en el artículo 69-L;
- V. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, incumpla lo previsto en el artículo 69-N, tercer párrafo;

- VI. Al servidor público que, en un mismo empleo, cargo o comisión, exija cinco veces trámites, datos o documentos adicionales a los previstos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, en contravención a lo dispuesto en el artículo 69-Q;
- VII. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, no cumpla con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 69-Q;
- VIII. Al servidor público competente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que, a solicitud escrita de un interesado, no ponga a su disposición la información prevista en el artículo 69-K dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se reciba la solicitud correspondiente, y
- IX. Al servidor público competente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que incumpla lo dispuesto en el artículo 69-N, primer párrafo. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria informará a la Secretaría de la Función Pública de los casos que tenga conocimiento sobre algún incumplimiento a lo previsto en esta Ley y su reglamento.

Artículo 71. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo.

Artículo 72. Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que este dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente.

Artículo 73. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. La reincidencia del infractor.

Artículo 74. Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

Artículo 75. Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Artículo 76. Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el Artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.

Artículo 77. Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas.

Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

Artículo 78. Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores.

Artículo 79. La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.

Artículo 80. Cuando el infractor impugnare los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

Sobre estos artículos, se consideran excesivas las sanciones para los servidores públicos federales que plantea el título quinto, puesto que no considera excepciones —como el exceso de volumen de trabajo frente a la falta de personal y a la instrumentación de leyes y programas de austeridad en el Gobierno. El artículo 70-A dispone que, ante el incumplimiento de esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De forma adicional, el texto de ese artículo señala que “en todo caso” se llevará a cabo la destitución del puesto, más la inhabilitación, por lo menos durante un año, para desempeñar cargos públicos.

En este escenario, el servidor público que por una misma omisión involuntaria incumpla esa Ley recibiría tres tipos de sanciones; es decir, se trataría al servidor casi como un delincuente. Esto sin considerar que, de encontrarse otra conducta provocada involuntariamente, se le podría imponer también una sanción penal, en tal caso tendría una cuarta sanción.

Sin duda, esto abona y fortalece a la mejora regulatoria, pero deja en una posición muy desfavorable al gobierno como institución, en general, y al servidor público, en particular. En ese sentido, se considera que debe haber equilibrios para que la mejora regulatoria funcione sanamente.

Por otra parte, el artículo 70-A en su fracción VI sanciona a los servidores públicos por el hecho de solicitar a los particulares datos o documentos “adicionales” a los previstos en el Registro Federal de Trámites y Servicios; eso blindo el esquema de mejora regulatoria y fortalece la seguridad jurídica de los ciudadanos, al garantizarles que ningún servidor público les podrá solicitar más trámites, costos o requisitos que los establecidos para cada trámite en los formatos inscritos en dicho registro.

Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios

Este Decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 2015, se constituye otro de los pilares de la mejora regulatoria, ya que refleja una verdadera voluntad del Gobierno Federal de tomar en serio y a fondo el tema de la mejora regulatoria de manera integral en todo el país, al considerar a la federación, estados y municipios.

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto tiene por objeto establecer la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, la que tendrá como objetivos los siguientes:

- I. Generar mayores beneficios y menores costos en la expedición y aplicación de regulaciones de la Administración Pública Federal;
- II. Evaluar bajo criterios de mejora regulatoria, la instrumentación normativa de los objetivos, estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo;
- III. Promover la mejora del acervo regulatorio y de sus procesos de instrumentación, a través de la reducción progresiva del costo de la aplicación de trámites del Gobierno Federal, en coordinación con las autoridades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas, municipios y órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; e,
- IV. Impulsar la democratización de la productividad mediante regulación que mejore el clima de negocios.

De manera especial, destaca lo señalado en las fracciones III y IV de ese artículo, en virtud de que se plantean, por una parte, la reducción progresiva del costo de la aplicación de trámites del Gobierno Federal, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales;

y, por la otra, buscan democratizar la productividad mediante regulación que mejore el clima de negocios, lo que coincide con la propuesta de esta obra, en el sentido de homologar y, en su caso, simplificar los trámites municipales en los municipios que integran la ZMG, a fin de mejorar el clima de negocios en esa zona. Con esto se fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos que pretendan abrir o continuar operando empresas en ese lugar.

Para alcanzar dichos objetivos, la Estrategia referida incluirá directrices que prevean que la regulación se emita bajo criterios de claridad, simplicidad, no duplicidad, reducción de costos de transacción, administración de riesgos, armonización con los derechos humanos, provisión de herramientas para mejorar el entorno del desarrollo humano en el ámbito social, para evitar que se generen obstáculos y barreras regulatorias a la entrada de mercados en los sectores industriales, de servicios y en actividades comerciales, así como para reducir costos de la regulación de los trámites gubernamentales, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades en la materia.

Este párrafo ataca la problemática que padece la mejora regulatoria, al subrayar que esta estrategia incluirá directrices que prevean que la regulación⁹⁹ se emita bajo criterios de claridad, simplicidad, no duplicidad y reducción de costos de transacción. El propósito es evitar obstáculos y barreras regulatorias a la entrada de mercados en los sectores industriales, de servicios y en actividades comerciales, así como para reducir costos de la regulación de los trámites gubernamentales. Se considera que se trata de una medida que promueve la mejora regulatoria, la seguridad

⁹⁹ El Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, en su artículo Tercero fracción VIII, dispone que, para efectos del presente Decreto, se entenderá por *Regulación*: Los actos administrativos de carácter general a que se refiere el artículo 4 de la Ley que impliquen costos de cumplimiento a los particulares.

jurídica de los ciudadanos y empresarios y que favorece las condiciones para un buen ambiente de negocios para el mercado.

Además de lo señalado, se estima que un par de temas que aborda este párrafo son de vital importancia: la armonización con los derechos humanos y la provisión de herramientas para mejorar el entorno del desarrollo humano en el ámbito social. En otros términos, este decreto va más allá de la simple mejora regulatoria y aborda también los derechos y el desarrollo humanos, temas sensibles y de gran importancia en la actualidad.

En su artículo segundo sujeta a la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria a las dependencias y los organismos federales, y plantea para los gobiernos de los estados y de los municipios que la adopción de dicha estrategia se realice con base en la agenda común de mejora regulatoria y mediante convenios específicos de colaboración.

En su artículo tercero, plantea un glosario donde se describen diversas definiciones relacionadas con la mejora regulatoria; sin embargo, aparecen sólo las más importantes y se omiten las que ya han sido abordadas en el presente estudio:

ARTÍCULO TERCERO. Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por:

- I. Agenda Común: La Agenda Común de Mejora Regulatoria, que es el instrumento que busca generar políticas públicas integrales en materia de mejora regulatoria entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y, en su caso, con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- II. Mejora regulatoria: La política pública consistente en la generación de normas claras, trámites y servicios simplificados, orientados a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto;

- III. Programas: Los Programas de Mejora Regulatoria que los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados sometan a la opinión de la COFEMER, en términos de lo establecido en el artículo 69-D, fracción II, de la Ley;
- IV. Regulación: Los actos administrativos de carácter general a que se refiere el artículo 4 de la Ley que impliquen costos de cumplimiento a los particulares;
- XI. Trámite: cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquélla documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.

ARTÍCULO CUARTO. Los Programas serán el mecanismo mediante el cual se instrumentará la Estrategia y abarcarán al menos, los siguientes capítulos:

- I. Propuestas para la instrumentación regulatoria derivadas de reformas constitucionales y legales, así como de aquellos nuevos ordenamientos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, y su respectivo seguimiento;
- II. Propuestas para la instrumentación regulatoria de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, así como su respectivo seguimiento;
- III. Acciones concretas de mejora regulatoria que impacten favorablemente en el crecimiento económico mediante la evaluación de los sectores con mayor impacto en la productividad, tomando como referencia las mejores prácticas internacionales, así como las emitidas por organismos nacionales en la materia, entre los cuales se encuentran los diagnósticos e indicadores de regulación en mercados de producto de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; el análisis del Banco Mundial sobre el impacto de los trámites en la competencia, y los insumos del Comité Nacional de Productividad, y del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México.

Para lo anterior, la COFEMER en los lineamientos que emita en términos del artículo Quinto del presente Decreto establecerá las mejores prácticas que deberán adoptarse;

- IV. Propuestas para reducir y simplificar continuamente el costo de los trámites y servicios que se encuentran registrados en el Registro Federal, con base en los indicadores del Modelo de Costeo Estándar de uso común en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y
- V. Propuestas para abrogar o simplificar regulación cuyo objeto se haya cumplido o presente duplicidades con otras normas.

El artículo cuarto dispone que los programas de mejora regulatoria serán los mecanismos a través de los cuales se instrumentará la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, por lo que su papel será fundamental; de la misma forma, describe los capítulos que debe abarcar, entre los que se encuentran:

- a) Propuestas de reformas constitucionales y legales, y nuevos ordenamientos.
- b) Propuestas de programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales derivados del Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Acciones concretas de mejora regulatoria que impacten en el crecimiento económico mediante la evaluación de los sectores con mayor impacto en la productividad, considerando:
 - Las mejores prácticas internacionales.
 - Las emitidas por organismos nacionales en la materia.

- Diagnósticos e indicadores de regulación en mercados de producto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
 - El análisis del Banco Mundial sobre el impacto de los trámites en la competencia.
 - Los insumos del Comité Nacional de Productividad y del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México.
- d) Propuestas para reducir y simplificar continuamente el costo de los trámites y servicios.
- e) Propuestas para abrogar o simplificar regulación cuyo objeto se haya cumplido o presente duplicidades con otras normas.

ARTÍCULO SEXTO. La COFEMER propondrá a las dependencias y organismos descentralizados, la celebración de consultas con los sectores privado y social a través del Consejo Federal para la Mejora regulatoria; del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México; del Comité Nacional de Productividad; así como de otros mecanismos análogos de coordinación interinstitucional y con los sectores económico y social.

Adicionalmente, la COFEMER definirá otros mecanismos de consulta a través de cámaras empresariales e instituciones académicas; la celebración de foros, encuentros y conferencias; así como el uso de medios electrónicos para recabar las opiniones de los interesados respecto de los Programas.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La COFEMER emitirá los lineamientos sobre calendarios, mecanismos, formularios e indicadores específicos para dar seguimiento y evaluar los resultados de las dependencias y organismos descentralizados, respecto de las materias a que se refiere el presente Decreto.

ARTÍCULO NOVENO. Los convenios específicos que suscriba la COFEMER con las entidades federativas, municipios y, en su caso, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal señalados en el artículo Segundo, último párrafo del presente Decreto, al menos deberán contener las acciones siguientes:

- I. Desarrollar y consolidar normas e instituciones de mejora regulatoria a nivel estatal y municipal;
- II. Generar o fortalecer mecanismos para la consulta, transparencia y análisis de las regulaciones estatales y municipales;
- III. Llevar registros y simplificación de trámites en dichos órdenes de gobierno, y
- IV. Fortalecer políticas y mejores prácticas para facilitar la apertura de negocios en sus localidades.

Los Convenios referidos en el presente artículo deberán tener por objeto, con pleno respeto a la división de poderes, colaborar en la generación de políticas públicas integrales en materia de Mejora regulatoria que incentiven la productividad y el crecimiento económico de México, así como establecer los mecanismos que permitan favorecer el desarrollo del ámbito institucional y la mejora de trámites y servicios, que incidan en la facilidad para hacer negocios, desde su ámbito de competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO. La COFEMER promoverá la suscripción de los convenios específicos a que se refiere el artículo anterior con las entidades federativas, municipios y, en su caso, con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a fin de difundir la Agenda Común, en coordinación con la Secretaría y la Secretaría de Gobernación.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. La COFEMER impulsará, en coordinación con la Secretaría y la Secretaría de Gobernación, la celebración de conferencias, encuentros o convenios con foros permanentes de gober-

nadores, presidentes municipales o funcionarios de dichos órdenes de gobierno, a fin de impulsar en forma continua la materia de mejora regulatoria en todo el país.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. La COFEMER, conforme a los formularios e indicadores a que se refiere el artículo Séptimo del presente Decreto verificará el impacto efectivo favorable de la mejora regulatoria y sus avances en los ámbitos económico, normativo, de desarrollo humano, de simplificación de trámites y de la Agenda Común; así como mecanismos periódicos de diagnóstico, evaluación y seguimiento en dichos ámbitos.

Agenda común de mejora regulatoria de las entidades federativas y sus municipios

La agenda común de mejora regulatoria surge del marco de colaboración celebrado en Colima el 12 de marzo de 2013 entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE).

El referido convenio tiene por objeto establecer las bases de colaboración para que la COFEMER y la AMSDE unan esfuerzos en materia técnica, con miras a generar información y diagnósticos, así como para el desarrollo e implementación de metodologías, estrategias y prácticas para atender una agenda común de mejora regulatoria en las 32 entidades federativas y sus municipios, a fin de fortalecer la productividad, la competitividad y el desarrollo económico de México.¹⁰⁰

Sobre el particular, la COFEMER señala en su Portal de internet que el 10 de octubre de 2014 en la XLVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se aprobó impul-

¹⁰⁰ Cláusula Primera del Convenio Marco de Colaboración celebrado en Colima, Colima, el 12 de marzo de 2013 entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE), p. 4.

sar la agenda común de mejora regulatoria para incrementar la productividad en las entidades federativas.¹⁰¹

Por su parte, la cláusula segunda del convenio aludido que da origen a la agenda común de mejora regulatoria en las 32 entidades federativas y sus municipios dispone que la COFEMER y la AMSDE se comprometen a crear políticas públicas en materia de mejora regulatoria integrales que incentiven la productividad y el crecimiento económico en México, para lo que se establece una agenda común.¹⁰²

Dicha agenda se encuentra integrada por 21 puntos distribuidos en tres ámbitos, los que se detallan en el Anexo 1 del convenio. A continuación, se describen los tres ámbitos generales, para después abordar los 21 puntos de manera específica:

Ámbitos	Institucional Trámites Sistema de Apertura Rápida de Empresas y Negocios
---------	--

A continuación se exponen los 21 puntos de la agenda común de mejora regulatoria de las entidades federativas y sus municipios, agrupados en los tres ámbitos mencionados, a los que se refiere el Anexo 1 del convenio.

Texto de la Agenda Común de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas y sus Municipios agrupados en los 3 ámbitos¹⁰³

Ámbito institucional

¹⁰¹ En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=392> <consultado el 17 de septiembre de 2015>.

¹⁰² Cláusula Segunda del Convenio Marco de Colaboración..., *op. cit.*, p. 4.

¹⁰³ En <http://sedeco.jalisco.gob.mx/acerca/organigrama/828> <consultado el 20 de septiembre de 2015>.

Normas de mejora regulatoria

1. Incluir normas de mejora regulatoria en la legislación local de que se trate, contemplando como primera opción llevarlo a cabo a nivel constitucional y legal, seguida de un nivel reglamentario. Las normas procurarán desarrollar los elementos mínimos obligatorios para su cumplimiento, así como observar criterios de competitividad, productividad, mejora del bienestar, eficiencia, y transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y, en consecuencia, en el ámbito de los trámites y servicios.

Aquí se recomienda, en primera instancia, reconocer y elevar la mejora regulatoria en el rango constitucional local, que, en nuestro caso, sería la incorporación de esta figura en la Constitución Política del Estado de Jalisco. Después, deberá instrumentarse en las leyes y reglamentos correspondientes, que incluyan:

- a) Elementos que garanticen su cumplimiento.
- b) Criterios de:
 1. Competitividad
 2. Productividad
 3. Mejora del bienestar
 4. Eficiencia
 5. Transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y, en consecuencia, en el ámbito de los trámites y servicios.

Se considera muy atinada esta propuesta, ya que plantea acciones desde el nivel jerárquico superior que son las constituciones locales y, a partir de ahí, se derivan a niveles inferiores de leyes, reglamentos y otras disposiciones del Estado y de los municipios para garantizar los fines de la mejora regulatoria, fortaleciendo la competitividad y la productividad.

Instancia pública para la mejora regulatoria

2. Promover la creación de una instancia pública para la aplicación de la mejora regulatoria en las entidades federativas y sus municipios.

En estados como Jalisco existe una Dirección General de Mejora Regulatoria dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico del Ejecutivo Estatal;¹⁰⁴ sin embargo, no se aprecian resultados concretos, ni acciones o estrategias que favorezcan y den continuidad a los fines de la mejora regulatoria a favor de los sectores públicos, social y privado. Tampoco se se nota que haya coordinación con los municipios para esos mismos fines.

Consejo mixto con participación gubernamental y privada

3. Conformar un consejo mixto, con participación gubernamental y privada para el análisis, discusión y acompañamiento de propuestas en materia de mejora regulatoria en las entidades federativas y sus municipios, así como promover su funcionamiento continuo.

En Jalisco, existe un Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL) coordinado por la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Desarrollo Económico del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, que —según la página de internet de la SEDECO—¹⁰⁵ es un mecanismo de cooperación permanente entre el sector privado, académico y social, y los gobiernos estatales y municipales que tiene como objetivo impulsar y dar seguimiento a las políticas públicas que inciden positivamente en el contexto regulatorio y en la productividad regional.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ En <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/organismos/7175> <consultado el 20 de septiembre de 2015>.

Este comité además del sector gubernamental y privado incluye al sector académico y social; sin embargo, no se aprecian resultados concretos, avances significativos ni acciones que aporten realmente al fortalecimiento de la mejora regulatoria y a la apertura y operación de empresas en los municipios de Jalisco.

Evaluaciones de impacto regulatorio

4. Instrumentar sistemas, metodologías y procedimientos para la aplicación de evaluaciones de impacto regulatorio a nivel administrativo, tanto de manera *ex-ante* como *ex-post*, con la finalidad de medir, según sea el caso, los beneficios, costos y los posibles riesgos de una regulación existente o una que está por ser emitida, así como identificar las áreas de oportunidad que fomenten la competencia, la transparencia y la participación ciudadana a través de procesos formales de consulta pública.

Según el portal de internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria,¹⁰⁶ a partir de 2010, la Secretaría de Desarrollo Económico del Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Dirección General de Mejora Regulatoria ha revisado 14 formularios de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y elaboró también una guía para que los reguladores estatales llenaran las MIR. Se considera muy pobre el resultado desde el año 2010, pues sólo se revisaron 14 formularios de MIR, tomando en cuenta la emisión de disposiciones jurídicas que se generan en el estado de Jalisco. Así, resulta urgente incorporar estos esquemas a estados y municipios a fin de garantizar la consolidación y continuidad de la mejora regulatoria, así como la reducción de costos, y aumento de los beneficios a los gobernados.

¹⁰⁶ En [http://www.google.com.mx/search?q=manifestaci%C3%B3n+de+impacto+regulatorio+jalisco](http://www.google.com.mx/search?q=manifestaci%C3%B3n+de+impacto+regulatorio+jalisco&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a&gfe_rd=cr&ei=-Hz_VbHKCOen8wfhsBA) o&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:es-ES:official&client=firefox-a&gfe_rd=cr&ei=-Hz_VbHKCOen8wfhsBA <consultado el 20 de septiembre de 2015>.

Diagnóstico periódico sobre las políticas públicas en la mejora regulatoria

5. Realizar diagnósticos periódicos sobre la política pública de la Mejora regulatoria y sus ventajas comparativas, entre las entidades federativas. Asimismo, impulsar el desarrollo de incentivos que promuevan la competencia a nivel local y municipal, así como a nivel nacional en dicha materia.

Sobre el particular, no se han encontrado diagnósticos o propuestas de intercambio de información o caso de éxito entre entidades federativas en materia de mejora regulatoria. Se considera muy pobre el resultado desde el año 2010, pues sólo se revisaron 14 formularios de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), tomando en cuenta la emisión de disposiciones jurídicas que se generan en el Estado de Jalisco. Así, urgente incorporar estos esquemas a Estados y Municipios a fin de garantizar la consolidación y continuidad de la mejora regulatoria, así como la reducción de costos, y aumento de los beneficios a los gobernados.

Ámbito trámites

Registros locales y municipales de trámites y servicios

6. Integrar o fortalecer registros locales y municipales de trámites y servicios, conforme a las directrices, estructura y características promovidas por el Gobierno Federal; ello, a fin de promover una adecuada armonización y consistencia a propósito de la información contenida en las fichas técnicas de trámites y servicios de los tres órdenes de gobierno.

En Jalisco existe el Registro Público Estatal de Trámites (REPTE)¹⁰⁷ y es definido como una plataforma desarrollada bajo altos estándares de accesibilidad para personas con discapacidades y cualquier usuario en general. Cuenta con 770 fichas informativas de trámites y servicios que ofrece el estado de Jalisco en 44 dependencias y organismos. Con lo que los servicios a los ciudadanos son más rápidos y accesibles. Cada trámite contiene 300 campos de información, como requisitos, características, costos, horarios de trámite, domicilios, tiempo de resolución y todo lo necesario para que los ciudadanos puedan realizar sus trámites. El REPTE se puede consultar en <http://tramites.jalisco.gob.mx/>.

Simplificación, mejora y reducción de carga de trámites y servicios

7. Priorizar la simplificación, mejora y, en su caso, la reducción de la carga administrativa de los trámites y servicios relacionados con los procesos económicos que agregan mayor valor a la actividad productiva; lo anterior, de acuerdo con los parámetros que establezca la “COFEMER” de manera conjunta con la “AMSDE”, así como con base en el modelo de costeo estándar desarrollado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y adaptado en México por la “COFEMER”.

Ventanillas únicas y portales electrónicos transaccionales

8. Fomentar el uso de Ventanillas Únicas y portales electrónicos transaccionales para simplificar la realización de trámites y servicios; así como desarrollar y permitir su interacción con otros portales y sistemas de los tres órdenes de gobierno, preferentemente, a través del portal *gob.mx*, a fin de proporcionar a la ciudadanía y a sus empresas servicios que integren a todas las instancias que correspondan.

¹⁰⁷ En [http:// red.jalisco.gob.mx/proyectos/gobierno-digital/registro-publico-estatal-de-tramites-repte](http://red.jalisco.gob.mx/proyectos/gobierno-digital/registro-publico-estatal-de-tramites-repte) <consultado el 20 de septiembre de 2015>.

Plataformas electrónicas abiertas para la realización integral de trámites y servicios

9. Procurar la utilización de plataformas electrónicas abiertas que permitan la realización integral de los trámites y servicios en los tres órdenes de gobierno, principalmente, los relacionados con los procesos de mayor incidencia para la productividad y la apertura de empresas, las cuales deberán permitir que los interesados efectúen las gestiones y formalidades necesarias de inicio a fin, desde un enfoque orientado hacia el ciudadano de tipo Administración por Procesos de Negocio (o BPM, por sus siglas en inglés).

Ámbito Sistemas para Apertura Rápida de Empresas y Facilidad para hacer Negocios Apertura y Registro de una Empresa

Simplificación regulatoria para la apertura y registro de una empresa

10. Promover la simplificación en el registro de una empresa mediante una reducción en el número de trámites y de días que un ciudadano requiere para la obtención de las resoluciones o respuestas de parte de las autoridades que correspondan, ya sea a través de la instalación de una Ventanilla Única presencial, así como mediante el empleo de portales electrónicos.

Crear centros físicos de atención empresarial al inversionista, procurando el desarrollo de instalaciones y señaléticas adecuadas. Asimismo, contar con sistemas de atención telefónica para emprendedores y dar la posibilidad a los ciudadanos de realizar todas las gestiones y formalidades ante las autoridades correspondientes a través de medios remotos y con una visión de procesos de principio a fin.

Apertura del módulo del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en municipios

11. Procurar la apertura de módulos del SARE en los municipios que por su actividad económica, su situación poblacional y por el tiempo remanente de su administración, sea conveniente y, en su caso, en entidades federativas. Asimismo, fomentar el mantenimiento institucional a los sistemas actuales y generar mecanismos de vigilancia para asegurar que se cumpla con los requisitos mínimos que la “COFEMER” verifica y valida en el otorgamiento de esa certificación.

Instrumentos de coordinación entre el SARE, gob.mx y tuempresa.gob.mx

12. Promover ante las instancias que corresponda instrumentos de coordinación entre los portales electrónicos locales, los módulos del SARE o los de las dependencias relacionadas con la apertura de empresas con los portales electrónicos gob.mx y tuempresa.gob.mx.

Digitalización e interconexión entre notarios y corredurías

13. Promover ante las instancias que corresponda la viabilidad técnica y formal de la digitalización e interconexión de las notarías y corredurías en las entidades federativas.

Procesos de permisos de construcción

Simplificación de proceso

14. Promover ante las instancias que corresponda el uso herramientas de simplificación en los procesos para la obtención de permisos de construcción.

Planes de desarrollo urbano y digitalización de usos de suelo

15. Promover ante las instancias que corresponda planes de desarrollo urbano y digitalización de uso de suelo a través de mapas georreferenciados.

Licencia exprés para constancias de bajo riesgo

16. Impulsar ante las instancias que corresponda mecanismos para el otorgamiento de licencias exprés para construcciones de bajo riesgo e impacto.

Registro de propiedad y comercio

Simplificación del marco jurídico

17. Fomentar ante las instancias que corresponda la simplificación del marco jurídico, mediante la disminución de trámites y número de días de respuesta hacia la ciudadanía en sus procesos registrales.

Digitalización del Registro Público de la Propiedad y Oficinas Catastrales

18. Impulsar ante las instancias que corresponda la digitalización del Registro Público de la Propiedad en las Entidades Federativas y, en su caso, de las Oficinas Catastrales.

Procesos de licitación

Padrón en línea para proveedores gubernamentales

19. Promover ante las instancias que corresponda la consolidación de un padrón en línea para proveedores gubernamentales.

Simplificación de procesos de licitación

20. Impulsar ante las instancias que corresponda la simplificación de los requisitos existentes en los procesos de licitación de las Entidades Federativas. Para tal efecto, la “COFEMER” podría medir la carga administrativa de dichos procesos.

Procesos judiciales y en materia de contratos

Calidad de procesos e instituciones judiciales en materia mercantil y de negocios

21. Analizar, conforme a las estrategias de diálogo y consenso de cada Entidad Federativa, agendas a favor de la calidad de procesos e instituciones judiciales, en materia de contratos de carácter mercantil, que se vinculan con el desarrollo de negocios, con base en diagnósticos locales, así como en la experiencia internacional.

Tesis aisladas y jurisprudenciales de los tribunales colegiados del Poder Judicial Federal del Gobierno Mexicano

A continuación, exponen diversas tesis aisladas y jurisprudenciales emitidas por los tribunales colegiados del Poder Judicial Federal de nuestro país. Éstas guardan relación con nuestro objeto de estudio, y por ello se expone y comenta cada una de ellas.

Tesis: I.10o.A.2 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 2001255 5 de 14 Tribunales Colegiados de Circuito Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2 Pag. 1666 Tesis Aislada (Común)

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO EMITE ACTOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO.

Si se atiende a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 164/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.”, debe decirse

que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía, cuando emite actos dentro del procedimiento relativo a la manifestación de impacto regulatorio, a que se refieren los artículos 69-H a 69-L de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no es autoridad para efectos del juicio de amparo, pues no se ubica dentro de las relaciones denominadas de supra a subordinación, que tienen como presupuesto que el quejoso tenga el carácter de gobernado y el ente señalado actúe como autoridad, sino que los actos que emite el citado órgano desconcentrado se refieren a relaciones de supraordinación que se establecen entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano de igualdad superior, por encima de los particulares, esto es, se trata de un órgano de consulta sin más fin que el de opinar acerca de los asuntos que se someten a su consideración por parte de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, que elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4 de la citada ley. Sin que sea obstáculo a lo anterior que el acto reclamado constituya el primero en que se aplicaron las normas que regulan la actuación de la referida comisión y que se tilden de inconstitucionales, ya que a través de aquél no se crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones que afecten la esfera legal de los gobernados.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER

CIRCUITO. Amparo en revisión 59/2012. Televisora Peninsular, S.A. de C.V. 26 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Martha Llamile Ortiz Brena. Secretaria: María Dolores Pérez Ruiz.

Esta tesis señala que la COFEMER no es autoridad para efectos del juicio de amparo, respecto a la manifestación de impacto regulatorio que ésta emite en cuanto a proyectos de instrumentos regulatorios propuestos por dependencias y organismos federales, ya que afirma que la relación entre la COFEMER y las dependencias y organismos federales es una relación entre iguales; es decir, entre dependencias públicas de gobierno. En ese sentido, no se configura una relación entre una autoridad y un gobernado. Bajo ese escenario, la COFEMER no se considera autoridad para efectos del juicio de amparo.

Tesis: PC.I.A. J/13 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2006890 2 de 14 Plenos de Circuito Libro 8, Julio de 2014, Tomo I Pag. 586 Jurisprudencia (Común)

MEJORA REGULATORIA. NO PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PARA EL EFECTO DE QUE, SIN PARALIZAR EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE, LA COMISIÓN FEDERAL RELATIVA SE ABSTENGA DE DICTAR LA RESOLUCIÓN O EL DICTAMEN FINAL EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013.

Del contenido de los artículos 69-E y 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria emite opiniones respecto de los asuntos que se someten a su consideración por parte de las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que elaboren anteproyectos de actos legislativos o administrativos de carácter general a que se refiere el artículo 4 de la ley citada, para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal; así como también se advierte que dicho procedimiento tiene como finalidad dar transparencia a la elaboración y aplicación de las regulaciones sometidas a consideración de la Comisión y, que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad; razón por la cual, no procede conceder la suspensión para el efecto de que, sin paralizar

el procedimiento de mejora regulatoria, la Comisión se abstenga de emitir la resolución o el dictamen final correspondiente, pues no surte el supuesto previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, ya que con ello se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en la medida en que se paralizaría la emisión de la resolución o el dictamen final de dicho procedimiento, lo que implicaría privar a la sociedad de obtener un beneficio y se obstaculizaría el proceso para la elaboración de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Esta tesis jurisprudencial reconoce que los resultados de la mejora regulatoria, entre los que se encuentra la emisión de opiniones respecto de los asuntos sometidos a consideración de la COFEMER, generan “beneficios a la sociedad”, ya que sostiene que el procedimiento que realiza la COFEMER para emitir opiniones sobre los proyectos de actos legislativos o administrativos tiene como finalidad: 1. Dar transparencia a la elaboración y aplicación de regulaciones; y 2. Que esas regulaciones generen “beneficios superiores” a sus “costos” y el “máximo beneficio” para la sociedad.

Por esta razón “no procede” conceder la suspensión para que la COFEMER se abstenga de emitir la resolución correspondiente, puesto que, al abstenerse, considera que habría un “perjuicio social” y se contravendrían disposiciones de orden público, lo que implicaría, por una parte, *a)* privar a la sociedad de obtener un beneficio y, por otra, *b)* se obstaculizaría el proceso para elaboración de regulaciones.

-Tesis: I.4o.A.66 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 2004633 1 de 1 Tribunales Colegiados de Circuito Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3 Pag. 1724 Tesis Aislada (Administrativa)

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. SU CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO.

La actividad administrativa, debido a su considerable volumen, a la multiplicidad y heterogeneidad tanto de los fines perseguidos como de materias atendidas, ha hecho necesaria su sistematización, clasificándose, en un primer momento, en una acción: de policía o coacción (de imperium o coactiva), de servicio público o de prestación y de fomento, añadiéndose a su vez actividades de producción directa de bienes o servicios; arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y programación como una forma autónoma de actividad administrativa y, por último, al hilo de las políticas de privatización y desregulación, sumándose a las anteriores una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado. En consecuencia, por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 33/2013. Telecomunicación y Equipos, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Marco Antonio Pérez Meza.

Esta tesis conceptualiza a la actividad administrativa al señalar que por *función o actividad administrativa* debe entenderse toda aquella actividad desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los poderes Legislativo y Judicial.

Por otra parte, subraya que el acto administrativo es el principal medio, aunque no el único, por el que se exterioriza esa voluntad de la actividad administrativa. Finalmente, sostiene que la actividad administrativa, por su volumen, multiplicidad y heterogeneidad de sus fines como de las materias atendidas ha hecho necesaria su sistematización y su clasificación conforme a lo siguiente:

- a) En una acción policíaca o de coacción, de servicio público o de prestación y fomento, así como actividades de producción directa de bienes o servicios.
- b) Arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y programación como una forma autónoma de actividad administrativa.
- c) Las políticas de privatización y desregulación, así como una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado.

Es en esta última clasificación donde la tesis se relaciona con nuestro objeto de estudio, pues se refiere a la desregulación, y ésta es el elemento que ha evolucionado para convertirse en lo que ahora conocemos como mejora regulatoria.

-Tesis: 2a. LXXXVIII/2003 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 184025 12 de 12 Segunda Sala Tomo XVII, Junio de 2003 Pag. 300 Tesis Aislada (Administrativa)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LOS PREVISTOS EN LAS DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS SE ENCUENTRAN TÁCITAMENTE DEROGADOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE AÚN NO SE DEROGAN EXPRESAMENTE SE CONSERVARÁN PARA SOLUCIONAR AQUELLOS MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE DICHA LEY.

El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a dicha ley, particularmente los recursos administrativos de los diferentes ordenamientos que se refieren a las materias reguladas por ella, las cuales están acotadas por su artículo 1o. que señala que es aplicable a toda actividad de la administración pública federal (centralizada y paraestatal), con exclusión de su campo de aplicación de las materias fiscal, responsabilidades de servidores públicos, justicia agraria, justicia laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público, y respecto de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, con una exclusión parcial, toda vez que a ellas les será aplicable el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria; además, el referido artículo transitorio prevé que aquellos recursos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la nueva ley adjetiva se resolverán conforme a la ley de la materia. Por su parte, el artículo 9o. del Código Civil Federal establece que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. En atención a lo expuesto, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los recursos que hubieran estado previstos en las diferentes leyes administrativas que regulen materias que entran en el campo de aplicación de aquella ley, se encuentran tácitamente derogados, y los preceptos que aún no lo estén expresamente se conservan para solucionar los medios de defensa interpuestos antes de su entrada en vigor.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 154/2002-SS: Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

30 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, pues no se refiere al tema de fondo que se resolvió.

En esta tesis se dice que se derogan todas las disposiciones que se opongan a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en especial los recursos administrativos en las diferentes leyes que se refieren a las materias reguladas por dicha Ley, que están acotadas por su artículo 1.º, según el cual es aplicable a toda actividad de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria.

Sin embargo, se excluye de dicha aplicación a las siguientes materias:

- a) Fiscal
- b) Responsabilidades de servidores públicos
- c) Justicia agraria
- d) Justicia laboral
- e) Funciones constitucionales del ministerio público
- f) Competencia económica (exclusión parcial)
- g) Prácticas desleales de comercio internacional (exclusión parcial)
- h) Financiera (exclusión parcial)

Tesis: 2a./J. 52/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 169896 4 de 6 Segunda Sala Tomo XXVII, Abril de 2008 Pag. 552 Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa)

DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2006, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El citado precepto, al establecer tarifas diferenciadas para el pago del derecho por la expedición de la licencia correspondiente e inspección por metro cuadrado de la construcción, tomando en cuenta la densidad de la

zona donde se realizará la obra, transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la densidad de la zona es un elemento ajeno a la actividad técnica realizada por la autoridad municipal para la expedición de la licencia de construcción y la inspección relativa, que no trasciende al costo del servicio prestado, pues el hecho de que en una zona geográfica determinada exista una mayor o menor densidad poblacional o habitacional no implica costos materiales ni humanos para el Municipio. Esto es, los trabajos realizados por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los requisitos legales que deban cumplir las construcciones serán los mismos, ya sea que se presenten en una zona de mínima o alta densidad, porque en ambos casos el servicio prestado por el Municipio implicará la verificación de las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene y funcionalidad de la obra.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 12 de marzo de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Tesis de jurisprudencia 52/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de marzo de dos mil ocho.

En relación al presente estudio, esta tesis jurisprudencial sostiene que el artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2006, transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV, de Nuestra Carta Magna, al establecer tarifas diferenciadas para el pago del derecho por expedición de licencia correspondiente e inspección por metro cuadrado de la construcción, tomando en cuenta la densidad de la zona donde se realizará la obra, porque la densidad de la zona es un elemento ajeno a la actividad técnica realizada por la autoridad municipal para la expedición de

la licencia de construcción y la inspección relativa, que no trasciende al costo del servicio prestado. Así, el hecho de que, en una zona geográfica, exista una mayor o menor densidad poblacional o habitacional no implica costos materiales ni humanos para el municipio.

Por esta razón se concluye en esta tesis que los trabajos realizados por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los requisitos legales que deban cumplir las construcciones serán los mismos, ya sea que se presenten en una zona de mínima o alta densidad, porque en ambos casos el servicio prestado por el municipio implicará la verificación de las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene y funcionalidad de la obra.

En ese orden de ideas, y conforme al principio de equidad tributaria referido en el artículo 31 fracción IV de nuestra Ley Fundamental, se considera que el costo de expedición de licencias en cada giro municipal debería homologarse entre los municipios, más aún si se trata de municipios de la misma zona metropolitana o conurbada; esto sería congruente con ese principio de equidad tributaria para el contribuyente y, además, se fortalecería la seguridad jurídica de los gobernados, al tener certeza del mismo costo por el mismo trámite en cualquiera de los municipios de una zona metropolitana como la de Guadalajara, Jalisco.

Tesis: XVII.2o.3 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 199927 6 de 6 Tribunales Colegiados de Circuito Tomo IV, Diciembre de 1996 Pag. 415 Tesis Aislada (Administrativa) LICENCIA PARA FUNCIONAMIENTO E INSTALACION DE NEGOCIACIONES. LA CONCEDIDA A LA MATRIZ NO AMPARA A LA SUCURSAL.

Cuando la autoridad municipal, conforme a las facultades que le concede el artículo 57, fracción X, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, concede licencias para el funcionamiento e instalación de industrias, comercios y otros establecimientos, tomando en cuenta que interesan a la seguridad, salubridad y urbanismo públicos municipales, en realidad lo que concede es la licencia para el uso del suelo, pues para que un negocio

de acuerdo al giro en que opera, pueda ubicarse en un determinado lugar, es necesario que se cumplan ciertos requisitos, verbigracia, que se encuentre a determinada distancia de lugares habitados, de escuelas, etc., por lo cual es indudable que cada negocio, independientemente de que sea matriz o sucursal, ha de contar con la licencia individual correspondiente para su funcionamiento e instalación, porque de no cumplir con las exigencias legales, la autoridad municipal debe negar su instalación y funcionamiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 264/96. Papelera Peña-Juárez, S.A. de C.V. 26 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Esta tesis aislada destaca que cuando la autoridad municipal —conforme al artículo 57, fracción X, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua— concede licencias para el funcionamiento e instalación de industrias, comercios y otros establecimientos, tomando en cuenta que interesan a la seguridad, salubridad y urbanismo públicos municipales, en realidad lo que brinda es la licencia para el uso del suelo, pues, para que un negocio —de acuerdo con su giro— pueda ubicarse en un determinado lugar, es necesario que se cumplan ciertos requisitos (verbigracia: que se encuentre a determinada distancia de lugares habitados, de escuelas, etc.). Entonces, es indudable que cada negocio, independientemente de que sea una matriz o una sucursal, debe contar con la licencia individual correspondiente para su funcionamiento e instalación y, de no cumplir con las exigencias legales, la autoridad municipal tendría que negar su instalación y funcionamiento.

Dicha tesis constituye un referente para la mejora regulatoria, ya que no por hacer los trámites más rápidos y eficientes a favor de algún particular, se ha de descuidar el bien público o el interés general. Es decir, como ya se ha señalado, se debe verificar que la ley sea el punto *de equi-*

librio entre el bien público o interés general y el desempeño económico o actividades económicas de los particulares. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, cada negocio, ya sea matriz o sucursal, ha de contar con la licencia individual correspondiente para su funcionamiento e instalación, y de no cumplir con las exigencias legales, la autoridad municipal debe negar su instalación y funcionamiento.

Tesis P./J. 45/2011 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 160764 12 de 36 Pleno Libro I, Octubre de 2011,

Tomo 1 Pag. 302 Jurisprudencia (Constitucional)

REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

Para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamien-

tos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar “las bases generales de la administración pública municipal”, comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2008 Municipio de Zaca-tepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 45/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

Esta tesis jurisprudencial se vincula con el espíritu de esta obra cuando, en su parte final, señala que las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a) constitucional —esto es, las encargadas de sentar “las bases generales de la administración Pública Municipal”— comprenden, esencialmente, aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio, del Ayuntamiento (como su órgano de gobierno) y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo y la regulación de los as-

pectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad para lograr la convivencia y orden entre los municipios de un mismo estado.

De esto último, se considera que entre los servicios públicos que requieren esa uniformidad, se encuentran los diversos trámites municipales que los ciudadanos tienen que realizar en los municipios que integran la ZMG y cuya uniformidad pudiera lograrse mediante la homologación de tiempos de respuesta, costos y requisitos de cada uno de esos trámites municipales, entre los municipios de esa y otras zonas metropolitanas. Con ello, se logra una armónica convivencia y orden entre los municipios que integran zonas metropolitanas o conurbadas.

Recapitulando, después de analizar las diversas disposiciones constitucionales, legales, decretos, convenios, y tesis aisladas, destacamos:

- a) Resulta contradictorio que la serie de regulaciones que pretenden reducir y simplificar el exceso de leyes, reglamentos, trámites y demás actos administrativos que afectan las actividades económicas de los particulares sea, *per se*, excesiva o sobrerregulada, como hemos visto en este capítulo, donde se han analizado diversas disposiciones en materia de mejora regulatoria tan sólo en el ámbito federal.
- b) Al incorporar a la *competitividad* como un nuevo principio constitucional, tácitamente, Nuestra Ley Fundamental eleva a rango constitucional a la mejora regulatoria y al Estado de Derecho, al ser éstos parte de los elementos que deben concurrir para que la competitividad tenga lugar. De esta forma, se reconoce la importancia de la mejora regulatoria y del Estado de Derecho para el adecuado desarrollo económico de nuestro país, sus regiones y sus municipios.
- c) Al conducir la actividad económica nacional mediante la creación de leyes, reglamentos, trámites y demás actos administrativos, el Estado mexicano debe cumplir con un doble fin: primero, garantizar el interés general y, segundo, permitir el libre mercado. Es decir, el Estado debe procurar que la Ley, reglamentos, trámites y otros actos administrativos por él creados sean el punto de equilibrio entre el bien

público o interés general y el libre mercado o las actividades económicas de los particulares.

- d) México requiere una política industrial prioritaria integral que incluya vertientes sectoriales y regionales que se constituyan como el camino a seguir por todos los sectores de la sociedad mexicana en el corto, mediano y largo plazo, vinculando la competitividad con esa política industrial, en donde se garantice la mayor seguridad jurídica posible a las actividades económicas de los particulares.
- e) Históricamente, en nuestro país, no ha habido continuidad en los programas gubernamentales, ya que cada tres o seis años el gobierno en turno genera programas temporales o clientelares tendientes sólo a captar votos o simpatías de algunos grupos, sin dar continuidad a programas institucionales del Estado mexicano, sus estados y municipios. Esto pone en riesgo a la competitividad y a la mejora regulatoria.
- f) La mejora regulatoria está cobrando cada vez más importancia y reconocimiento en el ámbito internacional, como un instrumento facilitador del comercio e inversiones globales; por esa razón, creemos que, en el corto o mediano plazo, se reconocerá a la mejora regulatoria como un instrumento jurídico del derecho internacional público y como parte de los tratados internacionales.

Actualmente, no se han encontrado tratados de libre comercio celebrados por México dedicados de manera específica al tema de mejora regulatoria; sin embargo, sí existe la propuesta de incluir un capítulo sobre mejora regulatoria como parte del Tratado de Libre Comercio México-Turquía, lo que constituye el primer antecedente jurídico localizado sobre la incorporación y reconocimiento internacional de la mejora regulatoria en un tratado de libre comercio.

Esto significa que la mejora regulatoria se encuentra a un paso de lograr el reconocimiento jurídico internacional entre México y Turquía, y según lo expuesto en este capítulo, tiende a su reconocimiento global, debido al auge que está teniendo entre la comunidad internacional

y al impacto favorable que podría tener como facilitador mundial del comercio y de las inversiones entre los países. Todos los países, sus gobiernos y sus abogados deberían aprovechar esta situación para lograr ese reconocimiento internacional a la mejora regulatoria.

- a) En materia de regulación y promoción de la actividad económica, al tener como propósito la “transformación de la realidad del país” conforme a nuestra Ley Fundamental y a la Ley de Planeación, la planeación nacional del desarrollo, entre otros, podría consolidarse al incorporar a la mejora regulatoria, la homologación de trámites municipales entre diversos municipios de una región o zona determinada, respecto de trámites similares; asimismo, fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos, con lo que se haría de las regiones y municipios de México un conjunto de ambientes adecuados para la creación y operación de las empresas.
- b) El Plan Nacional de Desarrollo coincide en que es necesario contar con un entorno de negocios propicio en el que se eviten las cargas regulatorias excesivas, lo que implica la inmediata instrumentación de la mejora regulatoria para dar su justa medida a la ley, reglamentos, trámites y demás actos administrativos, pues consideramos que así se contribuiría a crear ese entorno favorable para la creación y operación de empresas. Se eliminarían trabas administrativas, se mejoraría la regulación, se simplificaría la normatividad y los trámites y se reducirían costos de operación de las empresas y negocios, ya que las acciones del gobierno inciden en la calidad de vida de las personas.
- c) La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4 engloba bajo el concepto acto administrativo de carácter general a gran parte de los instrumentos que pudieran ser materia de mejora regulatoria, y define lo que debe entenderse por *trámite*, con lo que se reconoce en la ley la importancia de esta figura jurídica dentro de la estructura de la mejora regulatoria y en la apertura y operación de empresas; por otra parte, esa Ley destaca algunos “princi-

pios elementales” de la mejora regulatoria en favor del ciudadano y que limitan a la autoridad. En su artículo 15 subraya: “No se podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley”; en su artículo 69-Q, resalta que las dependencias y los organismos descentralizados federales “no podrán aplicar trámites adicionales” a los inscritos en el registro federal de trámites y servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, salvo las excepciones que el propio artículo indica y cuyo incumplimiento se sanciona conforme al artículo 70-A fracción VI.¹⁰⁸

Adicionalmente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha instrumentado figuras que fortalecen a la mejora regulatoria en el orden federal, entre las que destacan:

- I. El Registro de Personas Acreditadas;
- II. Acuerdos generales para que la autoridad ofrezca plazos de respuesta menores a los previstos en las leyes.
- III. El uso de la tecnología para facilitar los trámites.
- IV. La posibilidad de celebrar convenios entre la federación, estados y municipios en materia de mejora regulatoria.
- V. Plantea sanciones a los servidores públicos que no acaten esa ley.
- VI. Crea a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como autoridad en materia de mejora regulatoria.
- VII. La manifestación de impacto regulatorio.
- VIII. Crea el Registro Federal de Trámites y Servicios.

¹⁰⁸ Artículo 70-A. Es causa de responsabilidad el incumplimiento de esta Ley y serán aplicables las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En todo caso se destituirá del puesto e inhabilitará cuando menos por un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público: VI. Al servidor público que, en un mismo empleo, cargo o comisión, exija cinco veces trámites, datos o documentos adicionales a los previstos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, en contravención a lo dispuesto en el artículo 69-Q.

Finalmente, cabe señalar que los diversos instrumentos abordados en este capítulo, que disponen acciones por la mejora regulatoria, coinciden en reconocer la necesidad de:

- I. Simplificar la normatividad y los trámites gubernamentales.
- II. Generar beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, en la expedición y aplicación de regulaciones en el gobierno federal, las que deberán emitirse bajo criterios de claridad, simplicidad, no duplicidad, y reducción de costos, destacando, en algunos casos, la armonización con los derechos humanos y el mejoramiento del entorno del desarrollo humano.
- III. Fortalecer los esquemas de mejora regulatoria y la coordinación de acciones entre Federación, estados y municipios.

CAPÍTULO III

Marco normativo de Jalisco y de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco, en materia de Mejora regulatoria

En este capítulo se pone a consideración el lector el marco jurídico de la mejora regulatoria en Jalisco y en los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Se abordarán las disposiciones jurídicas que más se vinculan con esta investigación, relacionándolas o contrastándolas con los temas y conceptos abordados en los capítulos anteriores, relativos al marco teórico-conceptual o estado del arte de la mejora regulatoria en México y al marco normativo federal de la mejora regulatoria, tratando de evidenciar la problemática que ésta trata de remediar, por ejemplo:

- a) La sobrerregulación (que implica el exceso de leyes, reglamentos y trámites en sus diferentes órdenes de gobierno).
- b) El exceso de trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la ZMG, que afecta las actividades económicas de los particulares y deteriora el valor jurídico denominado seguridad jurídica de los ciudadanos.
- c) La discrecionalidad con la que actúan algunos servidores públicos municipales en turno.

Lo anterior tiene la intención de encontrar una alternativa que permita, por una parte, solucionar esa problemática y, por otra, restaurar el valor normativo *seguridad jurídica*, como una contribución del derecho a

las actividades económicas de la sociedad en general y de los empresarios e inversionistas de la ZMG, en particular. En este contexto, se plantea el marco jurídico estatal de Jalisco y de los municipios de la ZMG referentes a la mejora regulatoria, iniciando con la exposición del bloque de la legislación estatal para, posteriormente, abordar el marco jurídico de los municipios que integran la ZMG.

Constitución Política del Estado de Jalisco¹⁰⁹

Los artículos de la Ley Suprema de Jalisco que más se relacionan con nuestro objeto de estudio son los siguientes:

Artículo 2.º Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales, del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

El Estado de Jalisco adopta para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, laico y popular; tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Aquí se resalta a la figura del municipio libre como la base de la división territorial y organización política y administrativa del estado de Jalisco, por lo que este artículo establece el primer vínculo entre el estado y el municipio.

¹⁰⁹ En <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion> <consultado el 2 de febrero de 2016>.

Artículo 14. El poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes del Estado deben residir en la capital del mismo.

Todos los órganos, dependencias, entidades u organismos estatales de carácter público que establezcan las leyes, formarán parte de los poderes del Estado a que se refiere el presente artículo, con excepción de los organismos públicos autónomos que crea esta Constitución.

En su parte medular, esta disposición plantea la división de poderes en el estado de Jalisco, al señalar que, para su ejercicio, el poder público del estado se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y resalta que nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Artículo 15. Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la Entidad. Para ello:

- X. El Estado y los municipios planearán, regularán y fomentarán la actividad económica mediante la competitividad, con la concurrencia de los sectores social, público y privado, en el marco de libertades que otorga la Constitución General de la República; procurarán la generación de empleos y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, y bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad presupuestaria apoyarán e impulsarán a las empresas de los sectores social y privado de la economía.

La fracción X de este artículo 15 guarda especial relación con lo propuesto en esta contribución, al señalar que los órganos del poder público del estado, entre los que se encuentra el Poder Ejecutivo, proveerán las condiciones para el pleno ejercicio de la libertad de las personas y los grupos que integran la sociedad. Asimismo, propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad y, para ello, el aparato estatal y los municipios planearán, regularán y fomentarán la actividad económica mediante:

- La competitividad.
- La concurrencia de los sectores social, público y privado.

Y, en el marco de nuestra Carta Magna, procurarán:

- La generación de empleos.
- Una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
- Apoyarán e impulsarán a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad presupuestaria,

Lo anterior se vincula inextricablemente con nuestra idea-fuerza, en el sentido de que se apoyan a las empresas desde el Poder Ejecutivo y los municipios, creándoles las condiciones adecuadas para que éstas puedan crearse y operar de forma sana, mediante esquemas de mejora regulatoria, homologación y reducción de trámites municipales. Con esto, se les otorga mayor seguridad jurídica, se fortalece su competitividad, se generan empleos y se crean condiciones para realizar inversiones en beneficio de todos los jaliscienses.

Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

- XI. Promulgar, ejecutar, hacer que se ejecuten las leyes y ejercer en su caso, la facultad de hacer observaciones a las mismas en los términos y plazos que establece esta Constitución;
- XII. Expedir los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública;
- XIII. Celebrar convenios con la Federación, con los municipios y con particulares, respecto de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, conforme a las disposiciones de esta Constitución y las leyes.

Entre las facultades y obligaciones del gobernador del estado que guardan mayor relación con este libro, se encuentran las señaladas en las fracciones I y XVIII, en lo que se refiere a:

- Promulgar, ejecutar, hacer que se ejecuten las leyes, entre otras, en materia de mejora regulatoria.
- Celebrar convenios con los municipios respecto de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, conforme a esta Constitución y las leyes.

Así, en el caso que nos ocupa, el titular del Poder Ejecutivo podría celebrar convenios con los municipios de la ZMG, a fin de acordar la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria, homologación y reducción de trámites municipales en los municipios que integran dicha metrópolis, con lo que se les otorgaría a las empresas establecidas o por constituirse en esos municipios mayor seguridad jurídica; además, éstas fortalecería su competitividad, generarían empleos y realizarían inversiones en beneficio de todos los jaliscienses.

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios¹¹⁰

Esta norma señala en su artículo 1.º que las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés general y de observancia obligatoria para el estado y los municipios.

En su artículo 2 Bis, fracción I, incisos *a)* y *b)*, define algunos términos importantes esta obra, entre los que destacan:

- a) Planeación: La ordenación racional y sistemática de las acciones del Gobierno y la sociedad para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población en el Estado.
- b) Desarrollo: La evolución integral, sustentable, progresiva y permanente de la población hacia mejores niveles de vida.

En la definición de *planeación*, se involucra un orden racional y sistemático, es decir, implica un orden basado en la razón y sistematizado, alejado de la improvisación; en su segunda parte vincula ese orden y sistematización con la acciones del gobierno y la sociedad, que conllevan que ambos deben avanzar juntos en ese orden racional y sistemático. Esto para lograr un fin común como lo es coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población del estado y, en consecuencia, de sus municipios. Por su parte, al definir *desarrollo*, alude a la evolución integral, sustentable, progresiva y permanente de la población hacia mejores niveles de vida.

Como se observa, en los fines que persiguen la planeación y el desarrollo, destaca “mejorar la calidad de vida de la población del Estado de Jalisco”. Esta obra en consonancia con éste, se propone mejorar el ambiente para hacer negocios en Jalisco y su ZMG, pues, finalmente, esto contribuirá a los fines de la planeación y del desarrollo, es decir, a mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado de Jalisco y sus municipios.

¹¹⁰ *Ibidem.*

En ese orden de ideas, el artículo 3, fracciones I y IV, señala que la planeación para el desarrollo estará orientada, entre otros, por los siguientes principios:

- I. La igualdad de derechos y oportunidades: Mediante la atención de las necesidades prioritarias de la población, la mejora integral de la calidad de vida y el combate a la pobreza y a la exclusión social para lograr una sociedad más igualitaria; y,
- II. Coordinación: Como medio de enlace de los objetivos, estrategias y acciones, de los tres niveles de gobierno y la sociedad para la consecución de los fines de la planeación.

Por su parte, el artículo 6.º de esta Ley dispone que las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal deberán programar y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo estatal, regional y municipal.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 16 de esta Ley, cuando refiere al Plan Estatal de Desarrollo y establece lo que ese plan debe precisar, a saber:

- a) Los objetivos generales, directrices, políticas, estrategias y líneas de acción que coadyuven al desarrollo integral del Estado a corto, mediano y largo plazo;
- b) Establecerá lineamientos para el desarrollo estatal, sectorial y regional;
- c) Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social
- d) Regirá la orientación de los programas de gobierno, considerando las propuestas del ámbito municipal.
- e) Además, contendrá un análisis social, demográfico y económico del Estado, y el criterio para establecer objetivos y una perspectiva anual de alcance de metas y objetivos.

Finalmente, se señala que los planes institucionales para el desarrollo de la gestión pública deberán ser congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo. Así es como otorgan a tal plan la mayor jerarquía en el desarrollo del Estado, por lo que el resto de los planes de desarrollo deberán apegarse a él.

En esa tesitura, el segundo párrafo del artículo 25 de esta norma señala que el plan estatal, los programas que de él se deriven y los planes regionales serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en el ámbito de sus respectivas competencias y a partir de su publicación. En lo que se refiere al ámbito municipal, en sus artículos 38 y 39, subraya que la planeación municipal del desarrollo se debe llevar a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los municipios, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico y social de sus habitantes.

Así, en los ámbitos municipal y estatal, se comparte el mismo fin: coadyuvar con el desarrollo económico y social de sus habitantes. Ese desarrollo económico y social bien podría materializarse en la realización de acciones de mejora regulatoria entre varios municipios de una misma zona o área metropolitana que reduzcan los tiempos, costos y requisitos respecto de los mismos trámites y, a su vez, se homologue esa reducción entre los diversos municipios que integren una misma región o zona en el estado de Jalisco. De esa manera, se contribuiría al desarrollo económico y social de los habitantes de esos municipios y, simultáneamente, se fortalecería la seguridad jurídica de las personas frente a las autoridades municipales.

Entretanto, en el artículo 39 de esta normativa, se dispone que los municipios deberán contar con un plan municipal (de desarrollo), que será aprobado por sus respectivos Ayuntamientos. Asimismo, los programas derivados del plan municipal deberán contar con la aprobación de los Ayuntamientos de los municipios donde se contemple su aplicación.

Al tratar de vincular la planeación con los costos, tiempos y requisitos que se exigen a la población para realizar trámites municipales y la

propuesta de instrumentar esquemas de mejora regulatoria en los municipios del estado de Jalisco, se encuentra que el artículo 49 de esta Ley de Planeación ofrece una solución, precisamente con dicho esquema de vinculación, al disponer que:

Los ayuntamientos deberán observar el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven como base para realizar los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

Recapitulando:

- a) Este artículo obliga a los Ayuntamientos a someterse al plan municipal de desarrollo y a los programas que se deriven de éste, para elaborar los proyectos de ley de ingresos y de presupuesto de egresos municipales.
- b) En las leyes de ingresos se establecen los costos para los diversos trámites municipales.
- c) Al aplicar esquemas de mejora regulatoria en esas leyes de ingresos municipales, se podrían homologar los costos de diversos trámites entre los municipios de una zona o área determinada del estado de Jalisco, para fortalecer la certeza jurídica de la población jalisciense, con base en la planeación municipal.

Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios¹¹¹

TÍTULO SEXTO DE LA MEJORA REGULATORIA Capítulo I De la mejora regulatoria

Artículo 154. Se entiende por Mejora regulatoria el proceso de desregulación que tiene por objeto:

- I. La simplificación o eliminación, de manera parcial o total, de determinadas regulaciones, procedimientos o normas que inhiben el desarrollo económico;
- II. La creación o reforma del marco normativo que rige la actividad de sectores económicos o áreas reguladas específicamente, con el fin de eliminar los vacíos jurídicos provocados por cambios económicos, sociales y tecnológicos; y
- III. La mejora en los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones a que se refiere este artículo.

Las dependencias y organismos estatales y municipales, dentro de la esfera de su competencia, promoverán la realización de un proceso continuo y permanente de Mejora regulatoria, buscando agilizar, efficientar y dotar de mayor seguridad jurídica los procedimientos administrativos que realicen.

Para tal efecto, (sic) titular del Poder Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos deberán expedir los reglamentos, decretos, circulares y demás ordenamientos que estimen pertinentes, a fin de establecer reglas claras y sencillas que reduzcan la discrecionalidad de las autoridades administrativas y

¹¹¹ En <http://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#> <consultado el 8 de diciembre de 2015>.

eviten que se obligue al particular a presentar documentos o a realizar trámites ajenos a la naturaleza del acto administrativo por él solicitado.

Asimismo, el Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios que les permitan coordinarse, evaluar y realizar de manera conjunta los procesos de mejora regulatoria y crear registro único de trámites.

La primera parte de este artículo ofrece una definición de mejora regulatoria al señalar que “Se entiende por mejora regulatoria el proceso de desregulación que tiene por objeto: I. La simplificación o eliminación, de manera parcial o total, de determinadas regulaciones, procedimientos o normas que inhiben el desarrollo económico; II. La creación o reforma del marco normativo que rige la actividad de sectores económicos o áreas reguladas específicamente, con el fin de eliminar los vacíos jurídicos provocados por cambios económicos, sociales y tecnológicos; y, III. La mejora en los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones a que se refiere este artículo”.

Este mismo artículo dispone que las dependencias y organismos estatales y municipales promoverán un proceso continuo y permanente de mejora regulatoria, buscando agilizar y dotar de mayor eficiencia y seguridad jurídica a los procedimientos administrativos que realicen los ciudadanos, tal como se plantea en esta obra.

En ese sentido, este dispositivo señala que el titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos deberán expedir los reglamentos, decretos, circulares y demás ordenamientos, para establecer reglas claras y sencillas que reduzcan la discrecionalidad de las autoridades administrativas y eviten que se obligue al particular a presentar documentos o a realizar trámites ajenos a la naturaleza del acto administrativo por él solicitado. Esto también coincide con nuestra propuesta y con diversos artículos de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Hacia el final, este artículo resalta que el estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios que les permitan coordinarse, evaluar y realizar, de manera conjunta, los procesos de mejora regulatoria y crear

un registro único de trámites. Precisamente, el artículo 154 dispone la celebración de convenios entre los Ayuntamientos de una zona o área metropolitana, como sería el caso de la ZMG, en donde los municipios que la integran tendrían la posibilidad de homologar sus trámites, en cuanto a costos, tiempo de respuesta y requisitos solicitados se refiere para que sean iguales para los ciudadanos en cualquiera de los municipios integrantes de esa zona. Esto fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Adicionalmente, se dispone la creación de un registro único de trámites, lo que se ha materializado en el Título Quinto de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, denominándolo Registro Público de Trámites Estatales; y también en el capítulo II de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios, que se analiza a continuación.

Capítulo II Del Registro Público de Trámites Estatales

Artículo 155. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, estará a cargo del Registro Público de Trámites Estatales, mediante el cual se registrarán y harán públicos los datos e información relativa a los trámites vigentes del Poder Ejecutivo estatal, sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, así como de los municipios con los que se hubiere suscrito convenio de coordinación.

Los procedimientos para el registro y actualización de los datos e información objeto de registro, así como el funcionamiento y operación del Registro Público de Trámites Estatales, se establecerán en el reglamento correspondiente.

Aquí se destaca que la Secretaría de Desarrollo Económico del Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco (SEDECO) estará a cargo del Registro Público de Trámites Estatales, en el que se registrarán y

harán públicos los datos e información relativa a trámites vigentes del Ejecutivo Estatal y sus entidades paraestatales, así como de los municipios con los que se hubiere suscrito convenio.

Los procedimientos para el registro y actualización de los datos e información objeto de registro se establecerán en el reglamento correspondiente.

Artículo 156. Las secretarías, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales adscritas al Poder Ejecutivo del Estado, enviarán y actualizarán mensualmente la información concerniente a los trámites y servicios que brindan.

En caso de realizarse modificaciones a los procedimientos de los trámites o servicios antes del término referido anteriormente para la actualización, los mismos deberán informarse al Registro Público de Trámites Estatales dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación.

Artículo 157. Los datos e información relativa a los trámites vigentes resguardada en el Registro Público de Trámites Estatales, serán congruentes con la que publiciten directamente dichas entidades.

Estos artículos establecen la obligación de la Administración Pública Estatal de enviar la información concerniente a los trámites y servicios que brindan mensualmente al Registro Público de Trámites estatales y que esa información será congruente con la que publiquen esas entidades.

Artículo 158. Los servidores públicos que soliciten requisitos adicionales, distintos o menores a los inscritos en el Registro Público de Trámites Estatales, serán sujetos al procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

Este artículo también resulta clave en el fortalecimiento de la mejora regulatoria en Jalisco, al disponer que los servidores públicos que:

Soliciten requisitos	Adicionales, distintos o menores	A los inscritos en el Registro Público de Trámites Estatales	Serán sujetos al procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
----------------------	----------------------------------	--	---

Así pues, los servidores públicos estatales sólo deben solicitar a los particulares los requisitos que, de manera específica, les indique el Registro Público de Trámites Estatales, es decir, ni un requisito más, ni uno menos.

Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios¹¹²
 La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios señala en su artículo 1 que dicha Ley es de interés público y de observancia general en el Estado de Jalisco, y resalta que es aplicable a dos ámbitos: estatal y municipal, conforme a lo siguiente:

Aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios en el ámbito estatal	Aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios en el ámbito municipal
En el ámbito estatal es aplicable a todos los: - Actos - Procedimientos - Resoluciones de la Administración Pública Estatal, y de sus organismos públicos descentralizados.	En lo que se refiere al ámbito municipal señala que esa ley constituirá bases generales a desarrollarse en los respectivos reglamentos municipales.

¹¹² En <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#> <consultado por última vez el 24 de noviembre de 2015>.

Aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios en el ámbito estatal	Aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios en el ámbito municipal
<p>Es decir, tanto administración centralizada como paraestatal, en materia de mejora regulatoria económica y simplificación administrativa.</p> <p>La aplicación de esa Ley le corresponde a las Secretarías de Promoción Económica (actualmente, Secretaría de Desarrollo Económico [SEDECO]) y Secretaría de Administración (actualmente, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas [SEPAF]) en el ámbito estatal.</p>	

El artículo 2 sostiene que, de conformidad con los principios constitucionales, el estado y los municipios podrán celebrar “convenios de coordinación”, a efecto de establecer mecanismos para impulsar la Mejora Regulatoria a nivel municipal, contando con el apoyo y coordinación de la actual SEDECO.

Por su parte, el artículo 3 alude al objeto de esa Ley, que es el promover la mejora regulatoria y la simplificación administrativa en la Administración Pública Estatal, como medios para lograr el desarrollo económico y la competitividad en el estado.

Mientras que el artículo 4 describe cada uno de sus objetivos así:

Objetivos de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios	Comentario de los autores
I. Facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la expedición de cartas compromiso ciudadanas y otros instrumentos similares en el ámbito de la Administración Pública Estatal;	Aquí se favorece facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, entre otros, mediante la expedición de cartas compromiso ciudadanas. ³

Objetivos de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios	Comentario de los autores
II. Simplificar y agilizar trámites y servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública, procurando cuando así sea procedente, la presentación de trámites por medios electrónicos;	En esta fracción se aboga por simplificar y agilizar los trámites gubernamentales, utilizando, en su caso, los medios electrónicos. Esto refleja la intención del legislador de impulsar la mejora regulatoria en Jalisco y mejorar el ambiente para hacer negocios en la entidad.
III. Promover, respetando en todo momento la autonomía municipal, la homologación de la reglamentación municipal en el Estado;	Aquí se coincide con la propuesta de los autores, en el sentido de “homologar” la reglamentación municipal entre los diversos municipios jaliscienses, que obviamente implica trámites municipales; sin embargo, hace énfasis en el respeto a la autonomía municipal ante la intervención de otros órdenes como el federal, estatal u otros municipales.
IV. Fomentar el conocimiento por parte de la sociedad, de la normatividad estatal y municipal asociada a trámites y servicios;	Resalta la importancia de que la sociedad conozca la normatividad estatal y municipal asociada con trámites y servicios. No obstante, al ser tan abundante y dispersa —ya que cada municipio emite su propia normatividad municipal— invita a su homologación, para que sea más viable que los ciudadanos la conozcan.
V. Adecuar los requerimientos de la documentación relacionada con los trámites para la apertura y el funcionamiento de las empresas, en sus diferentes tipos, que realicen actividades comerciales, de servicios e industriales;	Al plantear la adecuación de los requerimientos de documentos relacionados con los trámites, se considera que impone la obligación de reducir al máximo los requerimientos o documentos solicitados por la autoridad municipal a los mínimos necesarios y, en su caso, eliminar los requerimientos obsoletos e innecesarios que permitan al ciudadano realizar esas gestiones de manera ágil y al menor costo posible.
VI. Coadyuvar en las acciones para reducir la carga administrativa, derivada de los requerimientos y procedimientos establecidos para la apertura y funcionamiento de empresas por parte de las autoridades administrativas en el Estado;	Aquí propone reducir la carga administrativa; es decir, reducir los requerimientos y procedimientos a los mínimos necesarios, que permitan al ciudadano realizar la apertura y funcionamiento de empresas de manera ágil y al menor costo posible, y con esto garantizar el desarrollo económico y la generación de empleos e inversiones en los municipios.
VII. Coordinar y homologar, en su caso, las políticas estatales y municipales de requerimientos de información y prácticas administrativas, a fin de elevar la eficiencia y productividad tanto de la Administración Pública Estatal como de la Municipal; y	Al proponer el coordinar y homologar políticas estatales y municipales de requerimientos de información y prácticas administrativas, se aprecia un intento del legislador de alcanzar una mejora regulatoria integral que vincule y fortalezca al Estado y municipios en su esfuerzo por elevar la competitividad de las empresas establecidas en

Objetivos de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios	Comentario de los autores
	su territorio, verbigracia, mediante esquemas como el de la homologación de requerimientos, costos y tiempos de respuesta en trámites municipales entre diversos municipios de una zona determinada.
VIII. Destacar, priorizar y diferenciar los requisitos y trámites para el establecimiento y funcionamiento de las empresas, según la naturaleza de su actividad económica, considerando su tamaño, la rentabilidad social, su ubicación en zona prioritaria u otra característica relevante del Municipio en el que se localice.	Resulta relevante este objetivo, pues invita a contextualizar según cada caso y tipo de empresa; es decir, plantea hacer un traje a la medida a cada empresa, para permitir su desarrollo, de acuerdo con sus condiciones particulares y con el beneficio social que podría implicar. En otras palabras, propone exigir requisitos y trámites a cada empresa, según su tamaño, giro, rentabilidad social, ubicación en zona prioritaria u otra característica relevante del municipio en donde se localice.

Por otra parte, en su artículo 5 esta Ley plantea un glosario de términos vinculados con la mejora regulatoria y dispone que, para los efectos de esa Ley, se entiende por:

Cartas Compromiso Ciudadanas: Documento público, accesible, sencillo y claro que proporciona a la ciudadanía la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio; hace énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad estatal se compromete a cumplir, e incluye formas para la participación ciudadana;

CIN: Centro Integral de Negocios;

OMERJAL: Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco;

Descentralización: Implica la creación o el traslado de facultades de una entidad a otra, con pleno poder decisorio y acompañado de los recursos económicos necesarios para que la receptora pueda ejercer a plenitud sus funciones, aunque la cedente pueda conservar los aspectos normativos. La descentralización se vincula a la mejora regulatoria, porque al igual

que ésta facilita las relaciones entre la autoridad y los gobernados, les da mayor transparencia, equidad y reduce de manera importante los costos regulatorios;

Desconcentración: Consiste en la delegación de facultades de una instancia superior a otra dependiente (delegación), para que pueda resolver algunos asuntos que anteriormente le competían a la primera, lo que reduce tiempos de gestión y evita gastos a los usuarios, pero a diferencia de la descentralización, la autoridad cedente conserva además de la ascendencia normativa, el poder decisorio final para casos de duda, el control de las políticas y estrategias a seguir y el manejo de los recursos económicos. Puede ejemplificarse como el establecimiento de sucursales, que aunque poseen cierta autonomía, dependen invariablemente de su instancia matriz.

Se considera que la descentralización y desconcentración se pueden facilitar o complementar con esquemas de trámites realizados a través de internet.

Gobierno electrónico: Consiste en el uso y aplicación de herramientas digitales y electrónicas como tecnologías de información y comunicación (TIC), con el fin de propiciar que las autoridades gubernamentales actúen con mayor eficacia y eficiencia, a fin de que los servicios que prestan sean más accesibles para la ciudadanía, permitan un mejor y más rápido acceso a la información, se eviten actitudes discrecionales, se reduzca al máximo la corrupción en materia de trámites y se brinde una imagen de responsabilidad y transparencia;

Asimismo, reconocemos que la redacción del concepto *gobierno electrónico* es muy avanzada, en virtud de que pretende alcanzar de manera integral, los siguientes objetivos:

- a) La eficiencia y eficacia de las autoridades.
- b) Que los servicios sean más accesibles para los ciudadanos.

- c) Permitir un mejor y más rápido acceso a la información.
- d) Evitar actitudes discrecionales por parte de la autoridad.
- e) Reducir al máximo la corrupción.
- f) Que la autoridad brinde una imagen de responsabilidad y transparencia.
- g) Que este esquema podría funcionar los 365 días del año, las 24 horas del día, a diferencia del esquema actual, sujeto a horarios y días hábiles.
- h) Que con este esquema, el ciudadano podría realizar sus trámites cualquier día a cualquier hora, y desde cualquier lugar en donde exista un dispositivo con acceso a internet (computadora, tableta o teléfono celular).

Ley: Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios;

Mejora regulatoria: Proceso continuo y sistemático de análisis, revisión y modificación, creación o eliminación de trámites y requisitos, a fin de eficientar, agilizar y economizar los procedimientos que deben realizar los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales;

MIR: Manifestación de Impacto Regulatorio;

Reglamento: Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios;

REPA: Registro Estatal de Personas Acreditadas;

REPTE: Registro Público de Trámites Estatales;

SARE: Sistema de Apertura Rápida de Empresas;

Servicio: Conjunto de actividades o acciones de las Dependencias o Autoridades en respuesta de las solicitudes que realicen las personas físicas o

jurídicas ante ellas, para obtener un beneficio no tangible, iniciar procedimientos, entre otros;

Simplificación Administrativa: Dirigida a optimizar el funcionamiento de las administraciones públicas que haga posible:

- Reducir los requisitos y plazos de respuesta en los trámites para la apertura y funcionamiento de empresas y negocios, en sus diferentes tipos;
- Evitar la duplicidad en la entrega de la información requerida a las empresas por las diferentes instancias;
- Brindar información y orientación clara, suficiente y de manera ágil y sencilla, a los solicitantes de algún trámite o gestión;
- Utilizar sistemas tecnológicos que reduzcan los tiempos de gestión y las fases procedimentales y permitan a los usuarios efectuar consultas desde sus domicilios o empresas;
- Propiciar la autorregulación, en los casos en que sea factible, para los casos que sean justificados normativamente y sin que esto implique la ausencia de verificaciones e inspecciones aleatorias, para comprobar el apego a las regulaciones del caso;
- Instalar ventanillas únicas de gestión y orientación en lugares clave y centros de atención empresarial; y,
- Propiciar la homologación de los trámites iguales o similares de dos o más entidades, para facilitar la expedición de licencias y permisos.

Esta Ley no define el importante término *simplificación administrativa*, ya que sólo describe las acciones que podrían o debieran producirse con su instrumentación, tal y como se señala en los incisos de la fracción XV del artículo 5.

Sea como fuere, de instrumentarse adecuadamente las acciones descritas relativas a la simplificación administrativa, éstas constituirían verdaderos pilares para el fortalecimiento y desarrollo de la mejora regulatoria en los municipios de Jalisco, que serían capaces de favorecer

la apertura y funcionamiento de empresas y negocios en sus diferentes tipos por medio de acciones como:

1. Reducir requisitos y plazos de respuesta en trámites.
2. Evitar la duplicidad en entrega de información a empresas.
3. Brindar información clara, suficiente, ágil y sencilla a los solicitantes de trámites.
4. Utilizar sistemas tecnológicos que reduzcan tiempos de gestión y fases procedimentales, permitiendo a los usuarios efectuar consultas desde cualquier lugar.
5. Alentar la autorregulación.
6. Instalar ventanillas únicas de gestión en lugares clave y centros de atención empresarial.
7. Propiciar la homologación de los trámites iguales o similares de dos o más entidades, para facilitar la expedición de licencias y permisos.

Destacamos que lo señalado en el inciso *g*) de esta fracción XV del artículo 5 de esta Ley coincide con nuestra propuesta respecto a homologar trámites iguales o similares de dos o más entidades —verbigracia, entre diversos municipios de una zona o área determinada— para que el costo, tiempo de respuesta y requisitos solicitados a los ciudadanos de un trámite sean iguales en un grupo de municipios, como los que integran la ZMG. Reiteramos que con eso se aumentaría la seguridad jurídica de los ciudadanos en relación con los trámites municipales en ese grupo de municipios.

Trámite: En el marco de un procedimiento administrativo, cualquier gestión relacionada con la solicitud o entrega de documentación o información que las personas físicas o jurídicas realicen ante una dependencia de la Administración Pública Estatal, centralizada o descentralizada, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o con el fin de que se emita una resolución.

Artículo 6. Los Municipios del Estado que implementen sus propios procesos de mejora regulatoria deberán observar las bases generales establecidas en la presente Ley, al aprobar sus reglamentos respectivos, pudiendo desarrollar unidades administrativas en la materia.

Este artículo otorga a los municipios la posibilidad de instrumentar sus propios procesos de mejora regulatoria y abre la alternativa de que éstos puedan coordinarse con otros municipios y homologar entre ellos los costos, tiempos de respuesta y requisitos de cada uno de los trámites municipales para la apertura y funcionamiento de empresas y negocios.

Artículo 7. Los Municipios del Estado que determinen adherirse a los procesos establecidos en la presente Ley mediante Convenio de Coordinación que al efecto suscriban con la Secretaría de Promoción Económica del Estado, deberán delimitar en dicho convenio el contenido y las acciones que se aplicarán en el orden municipal correspondiente.

2. En ningún caso, la firma del convenio a que se refiere este artículo limitará atribución u obligación alguna del Municipio.

De este artículo se desprende que esta Ley no se impone a los municipios del estado de Jalisco, y en ello se advierte el respeto a la autonomía municipal. En ese contexto, plantea que los municipios se adhieran a los procesos de mejora regulatoria señalados en esta Ley, a través de la firma de un convenio de coordinación entre el municipio interesado y la actual Secretaría de Desarrollo Económico del Poder Ejecutivo Estatal. Se subraya que en dicho convenio deberán delimitarse las acciones a seguir en materia de mejora regulatoria, sin limitar las atribuciones ni las obligaciones de los municipios.

Artículo 8.

1. En caso de controversia en la aplicación de la presente Ley, en el ámbito estatal la Secretaría General de Gobierno será la encargada de emitir

opinión en forma definitiva, conforme a las atribuciones y facultades que señala la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; en el ámbito municipal, los municipios resolverán sus controversias en los términos señalados en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

Este precepto dispone, para el caso de controversia en la aplicación de esta Ley, los siguientes dos supuestos:

- a) En el orden estatal: La Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal será la encargada de emitir opinión en forma definitiva.
- b) En el orden municipal: Los municipios resolverán sus controversias en los términos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

Artículo 9.

1. Lo establecido en la presente Ley será de observancia general y obligatoria para los particulares y dependencias de la Administración Pública Estatal.

Aquí destaca la obligatoriedad para las dependencias de la Administración Pública Estatal, así como para los particulares.

Cabe señalar que, en lo que respecta a la Administración Pública Estatal, sólo se refiere a las dependencias (administración centralizada), pero no alude a los organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos ni empresas de participación estatal mayoritaria (sector paraestatal). Tampoco se refiere a los municipios, posiblemente en atención a la autonomía municipal. Éstos están en posibilidad de firmar un convenio de coordinación para adherirse a esta ley conforme lo dispuesto en el artículo 7 de esta Ley.

TÍTULO SEGUNDO
Del proceso de mejora regulatoria
Artículo 10

1. El proceso de mejora regulatoria tendrá los siguientes objetivos: impulsar el desarrollo, la competitividad y la inversión productiva; promover la simplificación administrativa.

Facilitar el acceso y la difusión de las disposiciones reglamentarias y normativas vigentes en el Estado y en los municipios, tratándose de trámites administrativos y servicios públicos.

Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional para el cumplimiento del objeto de la presente Ley.

Esta disposición alude a los objetivos del proceso de mejora regulatoria, en donde se encuentra coincidencia con lo planteado por nosotros, en el sentido de reducir la sobrerregulación y el exceso de trámites municipales en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. Ello se debe a que la sobrerregulación afecta las actividades económicas de los particulares y deteriora el valor *seguridad jurídica* de los ciudadanos. Adicionalmente, se busca evitar la discrecionalidad de algunos servidores públicos, toda vez que esos objetivos tienen que ver con:

- Impulsar el desarrollo, la competitividad y la inversión productiva; es decir, se aborda a la mejora regulatoria en favor de la apertura y operación de negocios y empresas, que son las que, finalmente, generan empleos y realizan inversiones en los municipios.
- Promover la simplificación administrativa.
- Facilitar el acceso y difusión a reglamentos y normas vigentes en el estado y municipios, tratándose de trámites administrativos y servicios públicos.

- Establecer mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional para el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 11.

1. El procedimiento de mejora regulatoria consiste en el conjunto de acciones sucesivas para revisar, adecuar y mejorar trámites y requisitos administrativos aplicables en el Estado de Jalisco, con el fin de Impulsar el desarrollo, la competitividad y la inversión productiva.

Se considera que esta disposición ofrece una definición vanguardista de lo que es o debe de ser el “procedimiento de mejora regulatoria”, el que implica revisar, adecuar y mejorar trámites y requisitos administrativos estatales. Con el objeto de favorecer el desarrollo, la competitividad y la inversión productiva.

Artículo 12.

La Secretaría de Promoción Económica será la encargada, en el ámbito estatal, de la organización, programación y ejecución de los programas y acciones en materia de Mejora regulatoria y simplificación administrativa, y para ello deberá:

Esta disposición coloca a la actual Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) del Poder Ejecutivo del Gobierno Estado de Jalisco como la encargada, en el orden estatal, de todo lo relativo a los programas y acciones en materia de mejora regulatoria y, al efecto, le impone las siguientes obligaciones:

Texto de cada una de las Fracciones del artículo 12 de esta Ley:	Texto de referencia extraído de este artículo por los autores
I. Elaborar anualmente el Programa Estatal de Mejora Regulatoria en congruencia con los objetivos, políticas, estrategias, lineamientos y metas previstos en los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo y con el Programa Federal sobre la materia, que se encuentren vigentes;	Programa Estatal de Mejora Regulatoria.

Texto de cada una de las Fracciones del artículo 12 de esta Ley:	Texto de referencia extraído de este artículo por los autores
II. Coordinar el proceso de mejora regulatoria en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo del Estado;	Proceso de Mejora Regulatoria.
III. Emitir, en el ámbito estatal, criterios y recomendaciones sobre los requisitos, trámites y plazos, que establezcan las autoridades de la administración pública estatal, incluyendo los formatos correspondientes;	Criterios y recomendaciones sobre requisitos, trámites, plazos y formatos.
IV. Promover y vigilar que todos los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos elaborados por dependencias, organismos e instancias del Poder Ejecutivo Estatal, que sean de competencia económica, vayan acompañados de la respectiva manifestación de impacto regulatorio, de conformidad a lo previsto en la presente ley, así como que cumplan con los requisitos y criterios señalados en el Reglamento que se expida al efecto;	Manifestación de impacto regulatorio.
V. Analizar y dictaminar, en el ámbito estatal, las Manifestaciones de Impacto Regulatorio que sean sometidas a su consideración, con base en la normatividad establecida al efecto;	Analizar y dictaminar manifestaciones de impacto regulatorio.
VI. Ser enlace entre los sectores, público, privado y social del Estado de Jalisco y sus municipios, recibiendo y atendiendo debidamente las opiniones, quejas y propuestas existentes en materia de Mejora regulatoria;	Ser enlace entre los diversos sectores del estado y municipios, atendiendo opiniones, quejas y propuestas de mejora regulatoria.
VII. Proponer a las autoridades competentes del gobierno federal, estatal y municipal involucradas en el proceso de Mejora regulatoria, y a través de las oficinas correspondientes, las propuestas relativas a mejorar dicho proceso;	Llevar ante a las autoridades competentes propuestas relativas a mejorar el proceso de mejora regulatoria.
VIII. Promover la descentralización, desconcentración, regionalización y simplificación administrativa de trámites federales, estatales y municipales, con el objeto de propiciar una mayor coordinación de las dependencias que toman parte en el proceso de Mejora regulatoria;	Promover la descentralización, desconcentración, regionalización y simplificación administrativa de trámites y mayor coordinación de dependencias en el proceso de mejora regulatoria.
IX. Coordinar, actualizar y vigilar la aplicación del Registro Público de Trámites Estatales;	Registro Público de Trámites Estatales.
X. Promover e impulsar la realización de trámites a través de medios electrónicos, en coordinación con la Secretaría de Administración;	Trámites a través de medios electrónicos.

Texto de cada una de las Fracciones del artículo 12 de esta Ley:	Texto de referencia extraído de este artículo por los autores
XI. Proponer a las autoridades de la administración pública estatal y, en su caso, municipal la apertura y operación de Centros Integrales de Negocios, atendiendo la estrategia de regionalización establecida por el Gobierno Estatal; y asesorar a las autoridades que así lo soliciten, para la implementación y seguimiento de los Centros Integrales de Negocios;	Apertura y operación de Centros Integrales de Negocios.
XII. Brindar asesoría técnica en materia de Mejora regulatoria a las dependencias, organismos, instituciones, municipios y particulares que así lo soliciten;	Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria.
XIII. Fomentar y fortalecer en la ciudadanía y en las autoridades de la administración pública estatal y municipal una cultura que impulse el proceso de Mejora regulatoria;	Fomentar una cultura que impulse el proceso de mejora regulatoria.
XIV. Promover ante los organismos financieros nacionales e internacionales la obtención de recursos relacionados con la implementación del proceso o herramientas de mejora regulatoria en la infraestructura comercial, social y administrativa;	Promover la obtención de recursos para implementación del procesos o herramientas de mejora regulatoria en infraestructura comercial, social y administrativa.
XV. Difundir, por medios impresos y recursos tecnológicos, el proceso de mejora regulatoria en la entidad, además de promover la elaboración de Cartas Compromiso Ciudadanas por parte de las dependencias y organismos estatales competentes, o los municipales que lo soliciten, en coordinación con la Secretaría de Administración;	Difundir el proceso de mejora regulatoria y promover la elaboración de cartas compromiso ciudadanas.
XVI. Presentar un informe anual de actividades ante el COMERJAL;	Informe anual de actividades ante el COMERJAL
XVII. Capacitar a los servidores públicos involucrados en el proceso, a través de seminarios y talleres en materia de Mejora regulatoria;	Capacitar servidores públicos involucrados en el proceso de mejora regulatoria.
XVIII. Proponer y promover, en coordinación con la Secretaría de Administración, la realización de procesos de reingeniería de trámites en las Dependencias estatales, así como la adopción de sistemas de certificación de calidad, una vez que se hayan logrado los resultados esperados, para garantizar la adecuada presentación de los servicios a los usuarios;	Procesos de reingeniería de trámites y sistemas de certificación de calidad.
XIX. Coordinar al Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco	Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco.

Texto de cada una de las Fracciones del artículo 12 de esta Ley:	Texto de referencia extraído de este artículo por los autores
XX. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables.	Disposiciones jurídicas aplicables.
XX. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables.	Disposiciones jurídicas aplicables.

2. Todas las propuestas, opiniones o recomendaciones que se presenten a las autoridades municipales, en los términos de esta ley, en ningún caso podrán entenderse como vinculantes, y las mismas serán analizadas libremente por dichas autoridades.

En el punto 2 de este artículo 12 se favorece el respeto a la autonomía municipal, ya que las propuestas, opiniones o recomendaciones en materia de mejora regulatoria que se presenten a las autoridades municipales conforme a esta Ley serán analizadas libremente por dichas autoridades.

Este tema constituye un reto para los municipios en la materia, puesto que, si bien gozan de autonomía para aprobar su propia reglamentación y nadie puede influir en sus decisiones internas, también es cierto que si los Ayuntamientos generan coordinación y sinergias entre los municipios, éstos pueden fortalecer los esquemas de mejora regulatoria, verbigracia, homologando sus reglamentos y trámites en cuanto a su costo, requisitos solicitados y tiempos de respuesta en beneficio de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 13 de esta Ley plantea múltiples acciones, y creemos que son bastante atinadas para contrarrestar la sobrerregulación, a saber:

Texto del artículo 13	Comentario de los autores de la idea principal de cada párrafo o fracción
<p>Artículo 13.</p> <p>1. La Secretaría de Administración, con base en las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, apoyará la aplicación de las acciones relacionadas con el proceso de mejora regulatoria, particularmente en lo concerniente a:</p>	<p>La actual Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) apoyará la aplicación del proceso de mejora regulatoria, particularmente en:</p>
<p>I. Desarrollar estrategias de gobierno electrónico que faciliten la realización de trámites y procesos que involucren la participación de las dependencias y organismos estatales, o de las instancias municipales que soliciten su asesoría e intervención, con el fin de agilizarlos, estandarizarlos y evitar o reducir al máximo las actitudes discrecionales de las autoridades involucradas, en beneficio de los particulares; y considerará las sugerencias en el tema que haga el COMERJAL;</p>	<p>Acción: Desarrollar estrategias de gobierno electrónico que faciliten trámites y procesos estatales, o municipales.</p> <p>Propósito: Agilizar y estandarizar trámites y evitar o reducir actitudes discrecionales de las autoridades.</p> <p>Finalidad: En beneficio de los particulares.</p>
<p>II. Crear, atendiendo a la disponibilidad presupuestal, Unidades o Centros Informáticos que permitan conformar una amplia base de datos estatales y, en su caso, municipales, que facilite y agilice el acceso de los servidores públicos y de los particulares en general a la misma, coadyuvando a eficientar la realización de trámites, homologarlos en la medida de lo posible y simplificar la consulta del acervo normativo de los tres órdenes de gobierno;</p>	<p>Crear centros informáticos para conformar una amplia base de datos estatales y municipales que facilite y agilice el acceso de servidores públicos y particulares a ésta.</p> <p>Esto coadyuvará a hacer más eficiente la realización de 1) trámites; 2) homologar trámites en la medida de lo posible, y 3) simplificar la consulta del acervo normativo de los tres órdenes de gobierno.</p>

Texto del artículo 13	Comentario de los autores de la idea principal de cada párrafo o fracción
<p>III. Promover, en coordinación con la Secretaría de Promoción Económica, la elaboración de cartas compromiso ciudadanas entre las dependencias y organismos estatales, así como en los municipales que lo soliciten formalmente, brindándoles asesoría y apoyo en la revisión y aplicación de la reingeniería de sus procesos;</p>	<p>Promover la elaboración de cartas compromiso ciudadanas entre dependencias y organismos estatales, y municipales que lo soliciten, brindándoles asesoría y apoyo en revisión y aplicación de reingeniería de sus procesos.</p>
<p>IV. Proponer estrategias relacionadas con el establecimiento de kioscos y otros medios electrónicos que permitan la realización de trámites;</p>	<p>Establecimiento de kioscos y otros medios electrónicos que permitan la realización de trámites.</p>
<p>V. Diseñar el sistema para el establecimiento del Registro Estatal de Personas Acreditadas (REPA), en coordinación con la Secretaría de Promoción Económica y las dependencias y organismos estatales involucrados, así como con las instancias municipales que lo soliciten de manera formal; y</p>	<p>Diseñar el sistema para el establecimiento del Registro Estatal de Personas Acreditadas (REPA).</p>
<p>VI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas en materia de mejora regulatoria</p>	<p>Entre las disposiciones relacionadas con la mejora regulatoria en Jalisco, se encuentra la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.</p>

Artículo 14.

Los titulares de las dependencias estatales, centralizadas o descentralizadas, así como los Municipios que hayan celebrado el convenio de coordinación en la materia conforme al artículo 2 de esta Ley, deberán designar mediante oficio dirigido al titular de la Secretaría de Promoción Económica a los representantes de cada dependencia u organismo, con nivel de Director General o equivalente, quienes serán los responsables de llevar a cabo el pro-

cedimiento de mejora regulatoria en su dependencia, de coordinarse con la Secretaría de Promoción Económica, y de inscribir y actualizar los datos a que se refiere el Título V de esta Ley.

Para garantizar que se logre el proceso de mejora regulatoria en la Administración Pública Estatal, este dispositivo obliga a los titulares de las dependencias y organismos estatales o municipales a designar por escrito a sus representantes ante la actual Secretaría de Desarrollo Económico del Ejecutivo Estatal. Éstos deben tener nivel de director general o equivalente, para que, a su vez, las deriven a sus subordinados, quienes serán responsables de llevar a cabo el procedimiento de mejora regulatoria al interior de su dependencia, así como inscribir y actualizar los datos a que se refiere el título V de esta Ley.

No obstante lo anterior, se estima que la mejora regulatoria no se percibe como una prioridad para el Gobierno del estado de Jalisco, ya que este tipo de disposiciones no se llevan a cabo formalmente ni se les dedica presupuesto suficiente para que los servidores públicos la ejecuten y difundan, como sí sucede con otras asignaturas tales como la transparencia, derechos humanos y, últimamente el combate a la corrupción, que gozan de mayor apoyo y presupuesto, así como supervisión internacional.

Artículo 15.

1. Se crea el Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL), como un órgano de carácter permanente honorífico y de consulta del Poder Ejecutivo del Estado, con el objeto de coordinar, orientar, promover y fomentar las políticas en materia de mejora regulatoria necesaria en el Estado.

Aquí se plantea la creación del Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL) como un órgano de consulta del Ejecutivo Estatal, con el fin de realizar todas las acciones referentes a las políticas en materia de mejora regulatoria.

Integrantes del COMERJAL (artículo 16)	Número de integrantes
Presidente (C. gobernador del estado)	1
Vicepresidente (actual secretario de Desarrollo Económico del Ejecutivo estatal)	1
Un secretario técnico (director general de mejora regulatoria de la secretaría de desarrollo económico)	1
Los vocales que se integrarán, de manera enunciativa más no limitativa, son los siguientes:	
<p>I. Por el Gobierno Federal, los delegados en Jalisco de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Secretaría de Economía. b. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. c. Secretaría de Desarrollo Social. d. Secretaria del Trabajo y Previsión Social. e. Servicio de Administración Tributaria. f. Secretaría de Relaciones Exteriores. g. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. h. Procuraduría Federal del Consumidor. i. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. j. Procuraduría Agraria. k. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. l. Comisión Nacional del Agua. m. Instituto Nacional de Migración. n. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. e ñ. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 	15
<p>Del Poder Ejecutivo, los titulares de las siguientes dependencias y entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Coordinación General de Innovación y Desarrollo. b. Coordinación General de Políticas Públicas. c. Comisión Estatal del Agua de Jalisco. d. Secretaría General de Gobierno. e. Secretaría de Finanzas. f. Secretaría de Administración. g. Secretaría de Planeación. h. Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable. i. Secretaría de Desarrollo Urbano. j. Secretaría de Desarrollo Rural. k. Secretaría de Vialidad y Transporte. l. Secretaría de Salud. m. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. n. Procuraduría de Desarrollo Urbano. ñ. Procuraduría Social. o. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio. p. Dirección General de Asuntos Agrarios. 	17
<p>III. Del Poder Legislativo, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco y un diputado representante de las siguientes comisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> wa. Desarrollo Económico. 	12

Integrantes del COMERJAL (artículo 16)	Número de integrantes
b. Hacienda y Presupuestos. c. Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos. d. Desarrollo Municipal. e. Gobernación. f. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. g. Asuntos Metropolitanos. h. Desarrollo Regional. i. Desarrollo Urbano. j. Justicia. k. Planeación para el Desarrollo.	
IV. Del Poder Judicial, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, el Presidente del Tribunal de lo Administrativo y un Consejero del Consejo de la Judicatura.	3
V. Por los Gobiernos municipales, los ediles representantes de los Ayuntamientos que sean cabecera regional, de conformidad con las disposiciones aplicables. Nota: Actualmente existen 12 Regiones en el Estado de Jalisco. ⁴	12
VI. Los representantes de los siguientes organismos del sector privado: a. Cámara Americana de Comercio. b. Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco. c. Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco. d. Centro Empresarial de Jalisco; e. Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara; f. Cámara Nacional de Comercio de Tlaquepaque y Tonalá; g. Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco. h. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción Delegación Jalisco. i. Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo de la Vivienda. j. Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología de Occidente. k. Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados. l. Consejo Agropecuario. m. Cámara de la Industria Alimenticia. n. Centro Bancario Jalisco. ñ. Asociación de Parques Industriales de Jalisco. o. Federación de Colegios de Profesionistas de Jalisco.	16
VII. Los representantes de los siguientes organismos del sector social: a. Confederación de Trabajadores de México. b. Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del estado de Jalisco. c. Confederación Regional Obrera Mexicana. d. Confederación Nacional Campesina. e. Federación de Asociaciones de Colonos de Jalisco. f. Liga de Comunidades Agrarias.	6
Total de integrantes del COMERJAL	84

Resulta contradictorio que el COMERJAL —que es la instancia que vela por la mejora regulatoria en el estado de Jalisco y trata de evitar la sobreregulación y el exceso de trámites— esté integrado por 84 instancias, lo que a todas luces le impide operar eficientemente. Tan sólo emitir la convocatoria y reunir a la mayoría de los integrantes del COMERJAL sería toda una hazaña y sería más complicado llegar a un acuerdo dentro de una sesión del COMERJAL, así como elaborar y firmar el acta correspondiente.

Así, se considera al COMERJAL un órgano sobrerepresentado, tal y como lo sería un sistema jurídico sobreregulado. Por ello, se observa la necesidad de reducir el número de integrantes del COMERJAL para hacer más eficiente su operación y poder generar verdaderos resultados.

Ahora bien, más allá de esta crítica, conviene tener en cuenta que, en el artículo 20, fracciones II y III, por primera vez en el orden estatal se aborda el término *desregulación*, como sigue:

Artículo 20.

1. Son atribuciones de los Vocales del COMERJAL:

Proponer casos para la aplicación del proceso de Mejora regulatoria o desregulación;

Colaborar en la elaboración de propuestas en materia de creación normativa para propiciar el desarrollo del Estado o de desregulación económica, en el ámbito estatal;

Por otra parte, en lo que se refiere a las atribuciones del COMERJAL, destacan las señaladas en el artículo 21 de esta Ley:

Artículo 21.

1. El COMERJAL tendrá las siguientes atribuciones:

Detectar y analizar los casos que requieran, en el ámbito del Ejecutivo del Estado, la expedición de nuevas disposiciones respecto del procedimiento,

o que se encuentren sobrerregulados, por parte de los sectores afectados, en los cuales se describa la problemática y sus consecuencias;

Turnar a los Subcomités los casos específicos presentados ante el Comité, con el propósito de que sean revisados y se trabaje en las propuestas que correspondan;

Proponer adecuaciones y cambios administrativos tendientes a simplificar el marco normativo;

Proponer y recomendar la adecuación de los requisitos, trámites y plazos, en el ámbito estatal, para la apertura y el funcionamiento de las empresas; Proponer soluciones para reducir la carga administrativa derivada de los requerimientos y procedimientos establecidos por autoridades administrativas estatales, a fin de evitar duplicidades y obstáculos;

Invitar a que participen especialistas en materia de mejora regulatoria, interesados en la revisión y actualización del marco regulatorio de la actividad empresarial;

Aprobar la agenda anual de reuniones del COMERJAL, el contenido de las actas, la creación y eliminación de Subcomités del COMERJAL, así como el nombramiento de los Coordinadores de los mismos;

Opinar sobre el esquema de evaluación del proceso de mejora regulatoria al Pleno del COMERJAL; y

Difundir ampliamente entre los sectores público, social y privado, los avances alcanzados en materia de Mejora regulatoria en el país, el estado y los municipios.

Artículo 22.

Se constituirán subcomités o mesas de trabajo específicas para atender los

casos de Mejora regulatoria que por su especialidad y relevancia en el contexto general así lo requiera, a propuesta del Vicepresidente y con la aprobación del Pleno del COMERJAL; de la misma manera serán designados sus Coordinadores, los cuales no deberán pertenecer al sector público.

Este artículo 22 aborda la constitución de subcomités del COMERJAL para atender los casos de mejora regulatoria que por su especialidad y relevancia en el contexto general así lo requiera.

TÍTULO CUARTO

De las Manifestaciones de Impacto Regulatorio Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 30.

1. La Manifestación de Impacto Regulatorio, en adelante MIR, es la herramienta pública que permite que las decisiones gubernamentales y los respectivos instrumentos regulatorios en que éstas se plasman, sean más transparentes y racionales.

Artículo 31.

La MIR es una proyección analítica que permite identificar el problema u oportunidad de política pública a fin conocer los efectos, en términos de los costos y beneficios esperados, que provocará la nueva regulación. Asimismo, define las alternativas regulatorias al proyecto original del regulador.

En estos artículos se define qué es la manifestación de impacto regulatorio (MIR) y qué es lo que permite identificar, a fin de conocer los efectos, en términos de los costos y beneficios esperados, que provocará la nueva regulación. También define las alternativas regulatorias al proyecto original del regulador.

El siguiente dispositivo, indica cuáles son los puntos o aspectos que debe especificar la MIR:

Artículo 32.

1. La Manifestación de Impacto Regulatorio debe especificar los siguientes aspectos:

La justificación de expedir la regulación del trámite o requisito correspondiente, identificando la problemática o situación que el anteproyecto pretende atender o resolver;

La identificación y descripción de los trámites, si así corresponde;

El fundamento jurídico del anteproyecto propuesto y los antecedentes regulatorios existentes;

El análisis de los riesgos que implicaría no emitir una modificación al procedimiento;

El fundamento de que la autoridad que expide el anteproyecto está facultada para hacerlo;

El análisis y justificación de la congruencia del anteproyecto con el marco regulatorio Federal y Estatal;

La estimación de los costos y beneficios económicos que los anteproyectos, en caso de aprobarse, generen a la ciudadanía y a la administración pública estatal;

El método para asegurar el cumplimiento del procedimiento; y

IX. El procedimiento de consulta realizada.

A continuación se establecen los casos en que no se presentará la MIR:

Artículo 33.

1. No se presentará MIR en los casos en que no proceda la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y sus Municipios, a saber: Anteproyectos relativos a seguridad pública;

Anteproyectos en materia financiera, hacendaria y de ejercicio presupuestario;

Anteproyectos relativos a responsabilidad de servidores públicos y servicio civil de carrera;

Anteproyectos relativos en materia laboral; Anteproyectos relativos a salud pública; y Anteproyectos en materia electoral, educativa y notarial.

Artículo 34.

1. Estarán exentos de la obligación de elaborar y presentar la MIR, y por ende de su dictaminación, cuando los anteproyectos no tengan impacto económico; lo cual será valorado y resuelto por la Secretaría de Promoción Económica, de conformidad con el reglamento, siempre y cuando la dependencia o entidad generadora de la iniciativa solicite la exención por escrito a la Secretaría en mención, señalando los razonamientos y en su caso, fundamentos del porqué la propuesta no genera costos, además deberá de anexar una copia del anteproyecto respectivo.

Aquí se dispone que estarán exentos de la obligación de elaborar y presentar la MIR, cuando los anteproyectos no tengan impacto económico; de ello se advierte que “La mejora regulatoria pretende principalmente favorecer las actividades económicas de los particulares”.

Artículo 35.

1. Los anteproyectos implican costos de cumplimiento cuando:

Crea nuevos trámites para los particulares o modifican los existentes; Reduce o restringe derechos o prestaciones de los particulares; e Introduce definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten los derechos, obligaciones, prestaciones de los particulares, o generen una nueva carga administrativa para el particular.

Este artículo especifica los supuestos en los que se considera que los anteproyectos de ley implican costos de cumplimiento.

Artículo 36.

1. El dictamen de Manifestación de Impacto Regulatorio será un instrumento de análisis y consulta, sin que pueda entenderse obligatorio en los procesos materialmente legislativos que se desarrollan en el Congreso del Estado y en los Ayuntamientos.

Vale la pena destacar lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley, en el sentido de que el dictamen de manifestación de impacto regulatorio será un instrumento de análisis y consulta que no será obligatorio en los procesos del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, con lo que el legislador muestra respeto a la autonomía de esas instancias.

TÍTULO QUINTO

Del Registro Público de Trámites Estatales

Artículo 47.

1. El Poder Ejecutivo del Estado conformará una base única de datos denominada Registro Público de Trámites Estatales, en adelante REP-TE, conforme a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.
2. En esta base de datos se concentrarán datos e información general de trámites y servicios que se realizan ante las dependencias de la administración pública estatal y de los Municipios que hayan celebrado el

convenio coordinación correspondiente conforme al artículo 2 de esta Ley.

Artículo 48.

1. La Secretaría de Promoción Económica estará a cargo de la elaboración, diseño, seguimiento y publicidad de los datos e información que se inscriban en el REPTE.

Aquí se establece la obligación del Ejecutivo Estatal de crear una base de datos única, en la que se concentrarán datos e información de trámites y servicios que se realizan ante la Administración Pública Estatal y de los municipios, denominada Registro Público de Trámites Estatales (REPTE); con lo anterior, se fortalece la seguridad jurídica de los ciudadanos respecto de la diversidad de trámites y servicios.

Artículo 49.

1. Queda prohibido el requerimiento o solicitud de trámites, requisitos o servicios adicionales a los inscritos en el REPTE. Los servidores públicos que incumplan con lo señalado en el presente artículo serán sancionados de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, y de conformidad con lo establecido por el Título VIII de la presente Ley.

Otro elemento que fortalece la seguridad jurídica de los ciudadanos respecto de la diversidad de trámites y servicios es que se prohíbe a los servidores públicos estatales solicitar a los ciudadanos trámites, requisitos o servicios adicionales a los que están inscritos en el REPTE, a que se refiere el artículo 49 de esta Ley, cuyo incumplimiento está acompañado de una sanción a los servidores públicos que no la observen, lo que, sin duda, garantiza su debida observancia.

Artículo 50.

1. El Registro será público y se hará del conocimiento general a través de un Portal en Internet y de los medios que la Secretaría de Promoción Económica considere idóneos para su publicidad.
2. La información mínima que deberá contener el REPTE respecto a los trámites y servicios, será la siguiente:
 - I. Nombre del trámite o servicio;
 - II. Fundamentos jurídicos del trámite o servicio, requisitos, proceso, tiempos de respuesta;
 - III. Casos aplicables al trámite o servicio;
 - IV. Formato de presentación;
 - V. Número y descripción de los requisitos de presentación;
 - VI. Plazos de respuesta;
 - VII. Costos y formatos de pago del trámite o servicio;
 - VIII. Vigencia de las resoluciones o documentos que se emitan por el trámite o servicio;
 - IX. Datos generales de la Dependencia titular del trámite o servicios; y
 - X. Demás que señale el reglamento de la presente Ley.
3. Los procedimientos de las dependencias gubernamentales para contrataciones de cualquier tipo quedarán excluidos del REPTE.

Conforme a este dispositivo, el REPTE será público y se hará del conocimiento general a través de un portal en internet y de los medios que la actual Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) considere idóneos para su publicidad.

Artículo 53.

1. La legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el REPTE, será responsabilidad de las dependencias gubernamentales que la emitan. La Secretaría de Promoción Económica es responsable de la inscripción de la información proporcionada como se le presentó.

Se establece que cada dependencia u organismo será responsable de la legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el REPTE, y la SEDECO es responsable de la inscripción de la información proporcionada tal y como se le presentó.

TÍTULO SEXTO

Del Registro Estatal de Personas Acreditadas

Artículo 54.

1. Se crea el Registro Estatal de Personas Acreditadas, en adelante REPA, con el objeto de documentar por una sola vez la información sobre la constitución y funcionamiento de las personas jurídicas y la correspondiente a las personas físicas que así lo deseen, válida para realizar trámites y servicios ante todas las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, para lo cual se emitirá al interesado una clave de identificación personalizada y se integrará una base de datos.

Artículo 55.

1. La Secretaría de Administración será la dependencia encargada de coordinar la creación y funcionamiento del REPA.

Artículo 56.

1. La inscripción en el REPA será voluntaria y a solicitud de parte por escrito ante la Secretaría de Administración, a la cual se deberá anexar, sin perjuicio de lo que señale el Reglamento, los siguientes documentos:
 - II. En el caso de personas jurídicas, testimonio del acta constitutiva y estatutos inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio que corresponda y la Cédula de Identificación Fiscal, así como copia certificada de los poderes de los representantes; y
 - III. En el caso de personas físicas, copia de identificación oficial con fotografía y original para su cotejo, y la clave única del registro de población.

Artículo 57.

1. Los inscritos en el REPA, deberán refrendar anualmente su registro, si así conviene a sus intereses, o actualizar los poderes, en caso de ser necesario, de lo contrario su registro quedará cancelado.

Artículo 58.

1. El interesado que esté inscrito en el REPA, al realizar cualquier trámite sólo deberá señalar su número de identificación, el órgano al que se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y el lugar de la fecha de emisión del escrito.

Artículo 59.

1. Una vez inscrito el usuario en el Registro de Personas Acreditadas, las dependencias o entidades no deberán solicitarle la documentación integrada en la ficha particularizada correspondiente y será válida para realizar trámites o servicios en cualquiera de las dependencias o entidades, salvo que el trámite o servicio de que se trate requiera documentación particular o adicional.

Otro de los instrumentos que contribuye al fortalecimiento de la mejora regulatoria en Jalisco es, con toda seguridad, el Registro Estatal de Personas Acreditadas (REPA) a que se alude en este título sexto, que se documenta por una sola vez la información sobre la constitución y funcionamiento de las personas jurídicas y la relativa a personas físicas que así lo deseen, válida para realizar trámites y servicios ante todas las dependencias del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco, para lo que se emitirá al interesado una clave de identificación personalizada y se integrará una base de datos.

Entre los aspectos a destacar se encuentran:

1. La entonces Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco (SEPAF)

- actualmente desde 2019 Secretaría de la Hacienda Pública será la encargada de coordinar la creación y funcionamiento del REPA.
2. La inscripción al REPA será voluntaria y a solicitud por escrito, anexando, sin perjuicio de lo que señale el Reglamento, los siguientes documentos:
 - I. En el caso de personas jurídicas: testimonio del acta constitutiva y estatutos inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio que corresponda y la Cédula de Identificación Fiscal, así como copia certificada de los poderes de los representantes.
 - II. En el caso de personas físicas, copia de identificación oficial con fotografía y original para su cotejo, y la Clave Única del Registro de Población.
 3. Los inscritos en el REPA deberán refrendar anualmente su registro, o actualizar los poderes, en caso de ser necesario; de lo contrario, su registro quedará cancelado.
 4. El interesado inscrito en el REPA, al realizar cualquier trámite sólo deberá señalar su número de identificación, el órgano al que se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y el lugar de la fecha de emisión del escrito.
 5. Una vez que el usuario se ha inscrito en el REPA, las dependencias o entidades no deberán solicitarle la documentación integrada en la ficha particularizada correspondiente y ésta será válida para realizar trámites o servicios en cualquiera de las dependencias o entidades, salvo que el trámite o servicio de que se trate requiera documentación particular o adicional.

Claramente, esta última medida favorece al ciudadano, puesto que — como la autoridad no puede exigirle documentos que ya tiene— se fortalece la seguridad jurídica del ciudadano, y éste no tiene que destinar tiempo ni recursos económicos adicionales para realizar esos trámites.

TÍTULO SÉPTIMO
Del Sistema de Apertura Rápida de Empresas
y de Centros Integrales de Negocios

Artículo 60.

1. El Sistema de Apertura Rápida es un esquema dirigido a los Municipios, por lo que la Secretaría de Promoción Económica se encargará de apoyar y asesorar a los Municipios, que libremente lo soliciten y acepten, en la implementación de este sistema en coordinación de las Dependencias Federales competentes.

Se deja claro que el Sistema de Apertura Rápida es un esquema dirigido a los municipios, por lo que la SEDECO apoyará en la implementación de este sistema en coordinación de las dependencias federales a aquellos municipios que lo soliciten.

Artículo 61.

1. Los Centros Integrales de Negocios, son oficinas administrativas en las que se concentran varios trámites y servicios para la apertura y desarrollo de negocios y tienen por objeto propiciar la apertura rápida de empresas ofreciendo una atención integral, ordenada y eficaz que facilite y simplifique todos los aspectos relacionados con los trámites y servicios que establecen o prestan las autoridades estatales o municipales.

Es fundamental para las empresas y para la mejora regulatoria en Jalisco lo dispuesto por este artículo, el cual aborda y define a los centros integrales de negocios, al establecer que son oficinas administrativas en las que se concentran varios trámites y servicios para la apertura y desarrollo de negocios y que tienen por objeto propiciar la apertura rápida de empresas ofreciendo una atención integral, ordenada y eficaz, que facilite y simplifique todos los aspectos relacionados con los trámites y servicios que establecen o prestan las autoridades estatales o municipales.

En ese tenor, se considera que los centros integrales de negocios constituyen una pieza fundamental en los procesos de mejora regulatoria y en la apertura rápida de empresas a favor de la economía regional, en general, y de los ciudadanos, en particular.

Artículo 62.

1. La Secretaría de Promoción Económica asesorará técnica y operativamente a las autoridades que así lo soliciten, para la implementación y operación eficiente de los Centros Integrales de Negocios, además podrá sugerir la celebración de convenios de coordinación con las dependencias necesarias para la creación y el funcionamiento de dichos Centros.

Se subraya que la función de la actual SEDECO es asesorar técnica y operativamente a las autoridades que lo soliciten en la implementación y operación de los centros integrales de negocios. Asimismo, ésta ha de proponer la celebración de convenios con las dependencias necesarias para la creación y funcionamiento de estos centros.

Artículo 63.

1. La Secretaría de Promoción Económica deberá dar seguimiento al desempeño de los Centros Integrales de Negocios en los que haya participado para su implementación y operación, y según corresponda, podrá proponer las mejoras y actualizaciones necesarias.

La actual SEDECO deberá dar seguimiento al desempeño de los centros integrales de negocios en los que haya participado para su implementación y operación, y podrá proponer a esos centros las mejoras y actualizaciones necesarias. Esto garantiza que sigan cumpliendo con el fin para el que fueron creados.

TÍTULO OCTAVO

De las Infracciones y Sanciones

Artículo 64.

1. Las infracciones administrativas que se generen por el incumplimiento al contenido de la presente Ley o de su Reglamento, se sancionarán de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Este artículo plantea las infracciones administrativas por incumplimiento a esta ley o su reglamento, las cuales se sancionarán conforme a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del estado de Jalisco, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables; entonces, los servidores públicos deben acatar lo dispuesto por la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Artículo 65.

1. En caso de que algún usuario pretenda presentar alguna queja en contra de servidores públicos por incumplimiento a lo previsto en esta Ley, la Secretaría de Promoción Económica deberá orientarlos para que la presenten ante la Contraloría del Estado o la Dependencia Pública correspondiente en el ámbito de sus atribuciones para atención de estos asuntos.
2. Asimismo, si las quejas recibidas son respecto a infracciones cometidas en el marco de esta Ley, por servidores públicos federales, la Secretaría de Promoción Económica remitirá las quejas por oficio a la Dependencia Federal correspondiente para la valoración del asunto.

Aquí se señala que en caso de queja en contra de servidores públicos por incumplimiento a esta Ley, la SEDECO debe orientar a los usuarios para que éstos la presenten ante contraloría del estado o la dependencia correspondiente; si la infracción fuere cometida por servidores

públicos federales, la SEDECO remitirá las quejas por oficio a la dependencia federal correspondiente para la valoración del asunto.

Artículo 66.

- I. Se consideran infracciones imputables a la autoridad en términos de esta Ley, las siguientes:
- II. Incumplir los plazos de respuesta establecidos en los trámites ante autoridades estatales o municipales, sin que obre notificación fundada y motivada;
- III. Pérdida de cualquier documento de los trámites o expedientes;
- IV. Alterar los trámites, procesos, reglas, lineamientos, formatos o procesos, que señalen las normas correspondientes;
- V. Negativa en la recepción de documentos;
- VI. No actualizar el Registro Público de Trámites Estatales, en los términos del artículo 52 de esta Ley y su reglamento y demás aplicables;
- VII. Negativa en la aplicación de trámites o servicios;
- VIII. Incumplir con los términos, formas y el proceso a los que hace referencia el Título IV de esta Ley; y
- IX. Uso indebido de la información en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Este artículo presenta un listado de acciones que se consideran infracciones imputables a la autoridad en términos de esta ley, entre las que se encuentran:

- I. Incumplir los plazos de respuesta establecidos en los trámites ante autoridades estatales o municipales, sin que obre notificación fundada y motivada.
- II. Pérdida de cualquier documento de los trámites o expedientes.
- III. Alterar los trámites, procesos, reglas, lineamientos, formatos o procesos, que señalen las normas correspondientes.
- IV. Negativa en la recepción de documentos.
- V. No actualizar el Registro Público de Trámites Estatales, en los

términos del artículo 52 de esta Ley y su reglamento y demás aplicables.

- VI. Negativa en la aplicación de trámites o servicios.
- VII. Incumplir con los términos, formas y el proceso a los que hace referencia el título IV (“De las manifestaciones de impacto regulatorio”) de esta Ley.
- VIII. Uso indebido de la información en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Las acciones señaladas se erigen en una garantía de que los servidores públicos tendrán cuidado en no cometer esas infracciones ante el temor de ser sancionados; sin embargo, se estima que la mayoría de los servidores públicos y de los particulares desconocen estas infracciones y, por ende, no ha sido observada ni aplicada como debería.

Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco

El artículo 6 de esta Ley dispone que esta Ley tiene como objetivos específicos, entre otros:

- I. Impulsar el desarrollo económico de la entidad;
- II. Fomentar la generación de empleos y su conservación, la construcción de una cultura emprendedora y del autoempleo, en especial en las zonas más desprotegidas en el Estado, mediante la aplicación de programas de promoción económica de contenido social;
- III. Impulsar permanentemente la mejora regulatoria y la simplificación administrativa entre las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales y estimular la mejora de los procesos jurisdiccionales y sus índices de competitividad, así como promover la seguridad jurídica de los inversionistas en la entidad.

Destacan estas fracciones I, XIII y XIV del artículo 6, dado que entre los objetivos de esta Ley se encuentran el impulso al desarrollo económico del estado de Jalisco y la generación de empleos, y estas frac-

ciones vincula estos elementos con el impulso a la mejora regulatoria y a la simplificación administrativa, entre los tres órdenes de gobierno, promoviendo la seguridad jurídica de los inversionistas. Como se puede apreciar, nuevamente, otra disposición jurídica como lo es la Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco coincide con los objetivos de este libro.

Por su parte, el artículo 26, fracción V, inciso *b*, dispone que —para los efectos de esta Ley— la Secretaría de Desarrollo Económico del Poder Ejecutivo Estatal tiene, entre otras, la siguiente atribución: proponer al gobernador del estado para su aprobación, ejecución y evaluación de resultados las políticas públicas estatales de desarrollo económico del estado tendientes a promover la mejora regulatoria en el estado. De lo que, nuevamente, se desprende el nexo inseparable entre desarrollo económico y mejora regulatoria, pues la instrumentación de esta última viene a detonar tal desarrollo.

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED)

El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, en relación con el presente trabajo de investigación, alude a los siguientes puntos.

a) Al referirse a la competitividad, señala que:

Algunas de las causas que han afectado la competitividad de Jalisco en los últimos años son el clima y la facilidad para hacer negocios, la facilidad para abrir una empresa, los bajos niveles de productividad, la baja y decreciente Inversión Extranjera Directa (IED), la concentración de la inversión privada nacional en la región Centro, sobre todo en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y, por último, pero no menos importante, las regulaciones y trámites excesivos para la instalación de nuevas empresas.¹¹³

¹¹³ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, *Un plan de todos para un Futuro Compartido*, 1.ª ed., Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2013, p. 247.

De este párrafo, hay que tener presente como causas que han afectado la competitividad de Jalisco, directamente vinculadas a esta obra las siguientes:

- El clima y la facilidad para hacer negocios.
 - La facilidad para abrir una empresa.
 - Las regulaciones y trámites excesivos para la instalación de nuevas empresas.
- a) Por otra parte, el PED al abordar el tema de la mejora regulatoria destaca que:

Según el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Jalisco aparece en la posición 9 en el ranking estatal de Mejora regulatoria. Nuevo León ocupa la primera posición; el Estado de México, la quinta, y el Distrito Federal ocupa la 30. En este sentido, el informe considera como áreas de oportunidad la firma del Convenio de colaboración con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).¹¹⁴

El PED considera un área de oportunidad la suscripción del convenio de colaboración entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la COFEMER, a fin de que Jalisco avance en la posición del *ranking* estatal de mejora regulatoria.

- b) En otro orden, el PED analiza el tema de la corrupción en el quehacer gubernamental, y por ello afirma que:¹¹⁵

De acuerdo con los datos de la encuesta ciudadana de percepción PED 2013-2033, la corrupción ocupa el tercer lugar entre los problemas que más afectan a Jalisco. Incluso, se percibe que ese será uno de los cinco problemas

¹¹⁴ *Ibidem* pp. 250-251.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 626.

que continuarán vigentes en el estado en los próximos diez años. Entre las causas más importantes que inciden en la corrupción en el ámbito del servicio público están el exceso de trámites y requisitos; la desproporción de regulaciones para desarrollar actividades productivas; la discrecionalidad en la aplicación de Las normas, procedimientos o requisitos; la falta de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público; los sueldos bajos y recompensas para el personal público; una legislación de responsabilidades de los servidores públicos débil y poco aplicada y difundida; la falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos; la ausencia de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados por incurrir participación ciudadana en actividades de control y evaluación de la gestión pública.

De lo anterior, quisiéramos poner de relieve que:

- a) La corrupción ocupa el tercer lugar entre los problemas que más afectan a Jalisco.
- b) Entre las causas más importantes que inciden en la corrupción en el ámbito del servicio público se encuentran:
 - El exceso de trámites y requisitos.
 - La desproporción de regulaciones para desarrollar actividades productivas.
 - La discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos.
 - La ausencia de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público.
 - Los bajos sueldos del personal del sector público.
 - Una legislación de responsabilidades de los servidores públicos débil y poco aplicada y difundida.
 - La falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos.
 - La ausencia de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados.

Lo anterior ofrece un breve diagnóstico sobre la problemática económica que enfrenta Jalisco, donde la mejora regulatoria tiene una gran oportunidad para consolidarse, al tiempo que contribuye a resolver dichos asuntos críticos.

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco¹¹⁶

El artículo 1.º de esta Ley dispone: “La presente ley es de orden e interés público y es reglamentaria de los artículos 81 bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana”.

Los principios de esta Ley se señalan en su artículo 2.º y, entre ellos, resaltan la autonomía municipal y la coordinación, conforme a lo siguiente:

1. La aplicación e interpretación de la presente ley se rige por los siguientes principios:
 - I. Autonomía municipal: Sólo los aspectos expresamente contemplados en los convenios de coordinación son sujetos de la aplicación de esta ley y de la intervención de las instancias de coordinación establecidas; quedan las demás funciones y servicios públicos municipales dentro de la esfera de la competencia exclusiva del municipio respectivo;
 - II. Coordinación: las instancias contempladas en esta ley son instrumentos cuyo objeto es facilitar la coordinación municipal y en ningún caso suplen a las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones;

¹¹⁶ En <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#> <consultado el 27 de enero de 2016>.

- III. Consenso: siempre deben privilegiarse los mecanismos que propicien la toma de decisiones mediante acuerdos consensuados entre los municipios o en las instancias de coordinación; y
- IV. Eficacia: el fin último de la coordinación y asociación municipal es el más eficaz desempeño de las funciones y prestación de servicios municipales.

El artículo 3.º fija las siguientes definiciones de *área* y *región metropolitana*:

1. Área metropolitana: Es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.
2. Región metropolitana: es la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.

El área metropolitana se refiere a los cuatro municipios que integran la ZMG.

Artículo 20. Materia metropolitana.

1. Son materias de interés público, para efectos de coordinación y asociación metropolitanas, las siguientes:
 - I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano;
 - II. La infraestructura metropolitana;
 - III. La realización de funciones y prestación de servicios públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitanas; y
 - IV. Las demás que establezca el convenio respectivo o autoricen conjuntamente los ayuntamientos, dentro de su competencia.

Se estima que la mejora regulatoria favorece el desarrollo sustentable del área metropolitana de Guadalajara, Jalisco; por lo tanto, es materia de coordinación metropolitana. Además, al ser una función municipal, la mejora regulatoria confirma que es materia de coordinación o asociación municipal.

Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara y Marco Jurídico de los Municipios que Integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)

Mediante Decreto 25400/LX/15, el Congreso del Estado de Jalisco reforma el artículo único del diverso número 23021 que aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, para quedar ahora como sigue:

Artículo Único. Se aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.¹¹⁷

Es decir, ahora el Área Metropolitana de Guadalajara cuenta con nueve municipios, a diferencia de los 4 cuatro con los que inició como ZMG; aunque, a los efectos del presente trabajo, sólo se considerarán los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá que originalmente formaron la ZMG.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115 de nuestra Ley Fundamental destaca que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

¹¹⁷ *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, núm. 10, sección V, 22 de agosto de 2015.

Posteriormente, en sus diversas fracciones, este artículo dispone las bases generales a las que se sujetará cada municipio:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

La fracción I subraya que:

- a) Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa; es decir, identifica al municipio como persona moral o jurídica, y al Ayuntamiento como su órgano máximo de gobierno.
- b) La forma en que se integra cada Ayuntamiento:
 - I. Un presidente municipal.
 - II. El número de regidores y síndicos que la ley determine.

En su parte final, señala que la competencia que la Constitución otorga al Gobierno Municipal será ejercida exclusivamente por el Ayuntamiento y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno Estatal; es decir, nuestra Ley Fundamental le reconoce total autoridad a los municipios a través de sus respectivos Ayuntamientos.

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Aquí se reconoce al municipio de manera expresa como una persona moral, al otorgarle personalidad jurídica; además, esta fracción lo faculta para manejar su patrimonio.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El segundo párrafo de la fracción II de este artículo 115 dispone en relación con nuestro objeto de estudio que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar:

- Los bandos de policía y gobierno.
- Los reglamentos.
- Circulares.
- Disposiciones administrativas de observancia general.

Lo anterior, dentro de sus respectiva jurisdicción, con el fin de que organizar la Administración Pública Municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. De ahí que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El inciso *a)* de esta fracción II resalta que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer bases generales de:

- La Administración Pública Municipal.
 - El procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares; cabe resaltar que la figura del procedimiento administrativo ya se encuentra incluida en los esquemas de mejora regulatoria Federal en México, y estatal en el Estado de Jalisco, en la respectiva Ley de Procedimiento Administrativo ya abordada.
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

El inciso *c)* de esta fracción II alude a las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo relativas a funciones y servicios públicos (fracción III) y a la administración de la hacienda municipal (fracción IV), como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución (los municipios asuman la atención de funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, supuesto que se actualiza con la necesidad de instrumentar esquemas de mejora regulatoria en los municipios de una zona o área determinada).

- d) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Otro de los objetivos de las normas municipales, conforme a lo dispuesto por el inciso *e)* de esta fracción II, es establecer las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

El último párrafo de la fracción II de este artículo 115 plantea que las legislaturas estatales emitirán los procedimientos para resolver los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del estado, o entre 2 o más municipios, con motivo de los actos derivados del inciso c).

- I. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
 - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
 - j) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Esta fracción III ofrece un catálogo de las funciones y servicios públicos que están a cargo de los municipios.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

El último párrafo de esta fracción III destaca que los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para prestar los servicios públicos de una manera más eficaz o para ejercer mejor las funciones que les corresponden; verbigracia, se considera que los municipios de una determinada zona o área metropolitana pudieran coordinarse para homologar costos, tiempos y requisitos en determinados trámites municipales, con lo que fortalecerían la seguridad jurídica de los ciudadanos, haciendo esa área geográfica más atractiva para los inversionistas y empresas que pretendan abrir nuevos negocios, o ampliar los que ya existen.

- I. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso.

Al administrar libremente su hacienda, los municipios pueden acodar con los municipios vecinos homologar el costo de trámites similares o

iguales, por ejemplo, que una licencia de construcción o una para abrir una tienda de abarrotes tengan el mismo costo en cualquiera de los municipios de un área determinada, como sería el caso de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá; esto aumentaría la seguridad jurídica de los ciudadanos y empresarios respecto de ese agrupamiento de municipios, lo que detonaría su crecimiento económico.

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Se considera que el sector inmobiliario es uno de las más sensibles en los municipios, ya que representa costos mayores e involucra grandes obras con el consecuente costo. Eso lo hace vulnerable a los malos servidores públicos y ciudadanos y empresarios. Se pueden entorpecer los trámites o corromper el buen funcionamiento de las áreas de catastro u obras públicas para obligar a los particulares a ofrecer algo para agilizar los trámites.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, dere-

chos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Se estima que lo señalado en el párrafo podría ser materia de homologación de tiempos, costos y requisitos entre los diversos municipios de una zona determinada.

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Del mismo modo, en este inciso *f*) podría ser materia de homologación de tiempos, costos y requisitos entre los diversos municipios de una zona determinada.

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias,

planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Igualmente, en este supuesto de la fracción VI se ve una oportunidad para instrumentar esquemas de mejora regulatoria en esa continuidad demográfica de dos o más municipios de dos o más entidades federativas.

Constitución Política del Estado de Jalisco

Nuestra Constitución local también adopta un capítulo específico sobre el Gobierno municipal, el que entre otros dispone:

Artículo 77. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado:

- I. Los bandos de policía y gobierno;
- II. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de:

Organizar la administración pública municipal;

Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Aquí se faculta a los ayuntamientos a aprobar reglamentos y disposiciones administrativas, entre los que se pueden considerar los reglamentos en materia de Mejora Regulatoria, así como disposiciones tendientes a realizar simplificación y homologación de trámites.

Las leyes en materia municipal que expida el Congreso del estado únicamente deberán establecer:

- I. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- III. Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Las normas que establezcan los procedimientos mediante las cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos II y IV anteriores.

Artículo 79. Los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Aseo público, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos de su competencia;
- IV. Mercados y centrales de abastos;
- V. Estacionamientos;
- VI. Cementerios;
- VII. Rastro;
- VIII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento;
- IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y
- X. Los demás que deban prestarse, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y lo permita su capacidad administrativa y financiera.

Artículo 80. Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- II. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- III. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;
- IV. Otorgar licencias o permisos para urbanizaciones, construcciones y condominios;
- V. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- VI. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica;
- VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social;
- X. Celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros ayuntamientos cuando estos pertenezcan a una misma área metropolitana.

Este dispositivo se relaciona con los fines de este libro al resaltar la facultad de los Ayuntamientos, para autorizar controlar y vigilar la utilización del suelo, otorgar licencias o permisos para urbanizaciones y construcciones, así como celebrar convenios de coordinación y crear figuras de asociación con otros Ayuntamientos cuando estos pertenezcan a una misma área metropolitana.

En este último caso, se legitima la posibilidad de los municipios de homologar sus trámites mediante convenios de colaboración entre diversos municipios, verbigracia, los municipios que integran la ZMG.

Artículo 81. Cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá solicitar la celebración de convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en for-

ma temporal de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, o para que se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Los Municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Si se trata de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

El Congreso del Estado emitirá las normas de aplicación general para la celebración de estos convenios y los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre el municipio y el gobierno del Estado o entre aquellos, con motivo de los convenios de coordinación.

El segundo párrafo de este artículo también posibilita y fortalece la idea de que diversos municipios se coordinen y se asocien para que puedan homologar sus trámites y servicios, lo que es congruente con los fines de esta investigación.

Artículo 81 Bis. Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado.

La coordinación metropolitana se efectuará a través de las siguientes instancias:

- I. Una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el Gobernador del Estado. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes;

- II. Una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Metropolitano de Planeación, mismo que deberá ser constituido por los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente; y
- III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso del Estado de Jalisco.

Para los municipios que pertenecen a una misma área metropolitana, esta disposición crea la figura de *coordinación metropolitana*. Ciertamente, esto abona a los fines de esta contribución, de manera específica a la coordinación entre dos o más municipios para reducir trámites al máximo en cuanto a su costo, tiempos y requisitos, y después homologar esos trámites entre los diversos municipios que conforman áreas metropolitanas, como la propia ZMG.

Artículo 86. Corresponde al Presidente Municipal o a quien haga sus veces, la aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas en el ámbito municipal, así como el ejercicio de la administración del municipio y la prestación de los servicios públicos que estén a cargo del mismo, en la forma y términos que determinen las leyes.

Corresponde al Ayuntamiento o al Concejo Municipal, elaborar y aprobar los reglamentos y demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del municipio, así como, en los casos, forma y términos que determinen las leyes, autorizar las decisiones del Presidente y establecer las directrices de la política municipal.

Artículo 87. Cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas sea declarado por el Congreso del Estado como área metropolitana, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias, convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos, con apego a las leyes en la materia.

Así mismo, cuando dos o más centros urbanos ubicados en el territorio de dos o más municipios del estado que por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento, y relaciones socioeconómicas sean declarados por el Congreso del Estado como región metropolitana, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias, convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con apego a las leyes en la materia.

Cuando los casos citados en el presente artículo involucren a una o más entidades federativas, se estará a lo señalado en la fracción VI del artículo 115 de la Constitución General de la República.

Nuevamente, este artículo 87 viene a fortalecer nuestra propuesta al referirse a las áreas metropolitanas conformadas por varios municipios. Éstos podrán planear y regular de manera conjunta su desarrollo; en ese tenor, se considera que ese grupo de municipios puede planear su desarrollo económico homologando sus trámites y regulaciones, para hacer que esa área metropolitana sea más atractiva para las empresas y, al mismo tiempo, se fortalezca la seguridad jurídica de ciudadanos y empresarios.

CAPÍTULO III

De la hacienda y del patrimonio municipal

Artículo 88. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso, con:

- I. Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales que establezca el Congreso, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora.
- II. Las participaciones federales y estatales que correspondan a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado; y
- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. El patrimonio municipal se compondrá con los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.

La fracción III de este artículo plantea cómo se integra la hacienda de los municipios, la cual podrán administrar libremente; así, los municipios podrían —con base en esta disposición— acordar la homologación de los costos de los diversos trámites municipales con municipios vecinos que formen parte de la misma área metropolitana.

Artículo 89. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales, en los términos de lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, conforme al procedimiento que se establezca en la ley de la materia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

El párrafo tercero del artículo 89 dispone que los Ayuntamientos pueden proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; en ese sentido, se estima que un grupo de municipios de una misma área metropolitana podría homologar esas cuotas y tarifas relativas para los trámites y servicios municipales y así contribuir a la homologación de costos de trámites municipales y fortalecer la seguridad jurídica de los ciudadanos del área.

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. En su artículo 1.º, esta Ley señala que sus disposiciones son de orden e interés público y regulan la constitución, fusión y extinción de los municipios; establecen las bases generales de la Administración Pública

Municipal y se aplican en todos los municipios del Estado, y en aquellos que lleguen a constituirse. Por su parte, el artículo 36, en su fracción I, dispone que se requiere el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para celebrar actos jurídicos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

Lo señalado en este artículo podría contribuir a los fines de esta obra, ya que, de celebrarse un convenio en materia de mejora regulatoria entre diversos municipios del estado de Jalisco por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, se fortalecería la certeza jurídica de los ciudadanos durante todo el tiempo que se suscriba ese convenio; verbigracia, si se celebra para homologar tiempos, costos y requisitos respecto de determinados trámites municipales.

En lo que se refiere a las obligaciones de los Ayuntamientos, el artículo 37, en su fracción II, subraya que, entre otras, son obligaciones de los Ayuntamientos aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Dicho en otras palabras, los ayuntamientos están obligados a aprobar y aplicar —entre otros— reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites administrativos.

El artículo 38, en sus fracciones VI, párrafos I, IX, y XII, dispone que son facultades de los Ayuntamientos:

- VI. Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

Esta fracción abre la puerta para que los municipios de una zona o área metropolitana puedan firmar un convenio para el mejor ejercicio de sus funciones, como lo sería la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria entre diversos municipios que permita homologar tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales, lo que daría mayor seguridad jurídica a los ciudadanos e inversionistas, convirtiendo a ese grupo de municipios en un lugar más atractivo para invertir y crear empleos, respecto de otras zonas o municipios que no cuenten con dicha homologación.

La fracción IX de este artículo 38 resulta fundamental para nuestros fines, ya que incluye como una de las facultades de los Ayuntamientos la de implementar instrumentos para la modernización administrativa y la mejora regulatoria.

Así pues, para cumplir con esta disposición en el sentido de implementar instrumentos para la modernización administrativa y la mejora regulatoria, se considera que un convenio entre diversos municipios de una zona o área metropolitana para homologar tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales, contribuiría —en gran medida— a esta modernización y fortalecería la mejora regulatoria en Jalisco, así como la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La fracción XII de este artículo 38 establece la facultad de los ayuntamientos para solicitar al Congreso del Estado, conjuntamente con otros municipios, la declaración de área o región metropolitana, así como, individualmente, su inclusión o exclusión de éstas, en los términos de la Ley en la materia. Ante la posible emergencia de la declaración de área o región metropolitana, se recomienda la instrumentación de esquemas de homologación de tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales que se puedan aplicar a cualquier área metropolitana en beneficio de sus habitantes.

El artículo 39 bis favorece la mejora regulatoria al señalar, entre otros asuntos, que con el objeto de simplificar, facilitar y agilizar las comunicaciones, actos jurídicos y procedimientos administrativos entre los Ayuntamientos del Estado de Jalisco y sus respectivas dependencias y

entidades de la Administración Pública Municipal, entre éstos y los poderes del Estado, así como entre los primeros y los particulares, se puede hacer uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología. Esta disposición resulta de gran importancia, ya que plantea el uso de la tecnología para simplificar, facilitar y agilizar los actos jurídicos y procedimientos administrativos, entre:

- Los Ayuntamientos del estado y sus respectivas dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.
- Los Ayuntamientos y los poderes del estado.
- Los Ayuntamientos y los particulares.

Como puede observarse, la instrumentación de la tecnología puede favorecer a todos los actores: municipios, estado y particulares, lo que también fortalece la mejora regulatoria al reducir tiempos de respuesta y costos.

Por su parte, el Artículo 40, en su fracción II, dispone que los Ayuntamientos pueden expedir —de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal— los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia, tales como:

- Un Reglamento que fomente la mejora regulatoria en un municipio determinado.
- La formalización de convenios de coordinación entre los diversos municipios que formen parte de una zona o área metropolitana, con el fin de instrumentar esquemas de mejora regulatoria entre diversos municipios que permitan homologar tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales, lo que daría mayor seguridad jurídica a los ciudadanos e inversionistas, convirtiendo a ese grupo de municipios en un lugar más atractivo para hacer inversiones y crear empleos, respecto de otras zonas o municipios que no cuenten con esa homologación.

Siguiendo ese orden de ideas, el artículo 94-Bis establece en sus fracciones I y V que son formas de coordinación y asociación municipal:

- I. Simple Interna: La celebrada entre dos o más municipios del Estado, a través de convenios de coordinación y asociación aprobados por los ayuntamientos respectivos, sin que se requiera intervención del Estado.
- V. Metropolitana Interna: La celebrada entre dos o más municipios del Estado a través de convenios de coordinación aprobados por los ayuntamientos respectivos, previa declaración del Congreso del Estado, bajo las modalidades de área o región metropolitanas, en los términos de la ley de la materia.

De acuerdo con nuestros fines, estas dos formas de coordinación y asociación municipal son las que podrían aplicarse en la instrumentación de los esquemas de mejora regulatoria entre los municipios de una zona o área metropolitana en Jalisco.

En ese tenor, el artículo 97 de esta Ley dispone que los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, pueden coordinarse para prestar los servicios públicos de manera más eficaz o para ejercer mejor sus funciones, como sería la firma de un convenio de coordinación para homologar tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales.

Entretanto, el artículo 100 señala que, en caso de conflictos derivados de los convenios celebrados por los municipios con el estado o entre ellos mismos, debe resolver el Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y las leyes de la materia.

Sea como fuere, para asegurar la continuidad de los servicios y de las funciones públicas mientras se resuelve el conflicto, éstos se deben seguir prestando de forma ininterrumpida, con la mayor regularidad y eficacia y conforme a los convenios celebrados; así pues, esta disposición

garantiza que, aun en caso de conflicto entre los diversos municipios, los servicios se deben seguir prestando en forma ininterrumpida.

Tratándose del tema de seguridad jurídica, el artículo 148 de esta Ley dispone que “la Administración Pública Municipal actuará sometida al ordenamiento jurídico, debiendo asegurar la igualitaria participación de los administradores y la publicidad de las actuaciones”; esto es, somete a la Administración Pública a la Ley.

En el segundo párrafo del artículo 148 se resalta que “La Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco será de aplicación supletoria al ámbito municipal, y se aplicará totalmente en todos aquellos municipios que no expidan los reglamentos que regulen los actos y procedimientos administrativos municipales”.

Finalmente, el artículo 149 de esta Ley define al acto administrativo municipal de la siguiente forma:

El acto administrativo municipal es toda manifestación unilateral y externa de la voluntad, emitida por el Ayuntamiento, sus integrantes o sus dependencias representativas, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones de acuerdo con las atribuciones y competencias de orden público que les son otorgadas por las leyes y los reglamentos.

En su segundo párrafo, el artículo 149 señala: “El acto administrativo municipal se sujetará a las reglas y disposiciones del título primero y del título segundo de la sección primera de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco”.

Recapitulando, después de analizar las diversas disposiciones que regulan la mejora regulatoria en Jalisco y en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, vale la pena detenerse en los siguientes:

- a) Nuestra Constitución local, en su artículo 2.º, resalta a la figura del *municipio libre* como la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado de Jalisco.
- b) En virtud de lo dispuesto en la fracción X del artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, establece que “Los órganos del poder público del Estado, entre los que se encuentra el Poder Ejecutivo, proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la Entidad”. Para ello, el estado y los municipios planearán, regularán y fomentarán la actividad económica mediante:
 - La competitividad, con la concurrencia de los sectores social, público y privado.
 - En el marco de nuestra Carta Magna, procurarán la generación de empleos y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad presupuestaria apoyarán e impulsarán a las empresas de los sectores social y privado de la economía.

Se trata de apoyar a las empresas desde el Poder Ejecutivo y los municipios, generando las condiciones adecuadas para que éstas puedan crearse y operar de forma sana mediante esquemas de mejora regulatoria, como la homologación y reducción de trámites municipales, con lo que se les otorgaría mayor seguridad jurídica, se fortalecería su competitividad y generarían empleos, así como realizarían inversiones en beneficio de todos los jaliscienses.

- c) Entre los fines que persiguen la planeación y el desarrollo, se encuentra mejorar la calidad de vida de la población del estado de Jalisco, lo que guarda correspondencia con nuestra propuesta de mejorar el ambiente para hacer negocios en Jalisco. Si esto se logra, finalmente contribuirá el fin de la planeación y el desarrollo, que,

precisamente, es mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado de Jalisco y sus municipios.

- d) A la luz del artículo 154 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios, se entiende por mejora regulatoria el proceso de desregulación que tiene por objeto:
- I. La simplificación o eliminación, de manera parcial o total, de determinadas regulaciones, procedimientos o normas que inhiben el desarrollo económico;
 - II. La creación o reforma del marco normativo que rige la actividad de sectores económicos, con el fin de eliminar los vacíos jurídicos provocados por cambios económicos, sociales y tecnológicos; y
 - III. La mejora en los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

Las dependencias y organismos estatales y municipales promoverán un proceso continuo y permanente de mejora regulatoria, buscando agilizar y dotar de mayor eficiencia y seguridad jurídica a los procedimientos administrativos que realicen los ciudadanos, lo cual coincide con las propuestas que aquí sustentamos.

En ese sentido, en el artículo 154, fracción III, tercer párrafo, esta Ley señala que “el Titular del Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos deberán expedir los reglamentos, decretos, circulares y demás ordenamientos, para establecer reglas claras y sencillas que reduzcan la discrecionalidad de las autoridades administrativas y eviten que se obligue al particular a presentar documentos o a realizar trámites ajenos a la naturaleza del acto administrativo por él solicitado”. Este punto también coincide con nuestra propuestas y con diversos artículos de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus municipios.

En la parte final del artículo 154 de esta norma se resalta que el estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios que les permitan coordinarse, evaluar y realizar de manera conjunta los procesos de mejora regulatoria y crear un registro único de trámites.

Aquí se verifica una confluencia con las ideas planteadas por los autores, en el sentido de promover la celebración de convenios entre los municipios de una zona o área metropolitana, como sería el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en donde los municipios que la integran podrían homologar sus trámites en cuanto a costos, tiempo de respuesta, y requisitos. De esta manera, éstos serían los mismos para todos ciudadanos los municipios integrantes de esa zona metropolitana, lo que fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos.

- e) El artículo 158 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios resulta clave en el fortalecimiento de la mejora regulatoria en Jalisco, al disponer que los servidores públicos que:

Soliciten: requisitos	Adicionales, Distintos o Menores	A los inscritos en el Registro Público de Trámites Estatales	Serán sujetos al procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
-----------------------	----------------------------------	--	---

En este contexto, los servidores públicos estatales sólo deben solicitar a los particulares los requisitos que, de manera específica, les indique el Registro Público de Trámites Estatales; es decir, ni uno más ni uno menos.

- f) Se considera que Jalisco cuenta con una Ley avanzada en materia de mejora regulatoria: la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios. Ésta es aplicable al ámbito estatal y municipal; destaca su artículo 2, que sostiene que —de conformidad con los principios constitucionales— el Estado y los municipios podrán celebrar “convenios de coordinación”, con el propósito de establecer mecanismos para impulsar la mejora regulatoria a nivel municipal, con el apoyo y coordinación de la actual Secretaría de Desarrollo Económico.

Su artículo 3 consagra el objeto de esta Ley, que es promover la mejora regulatoria y la simplificación administrativa en la Administración Pública Estatal, como medios para lograr el desarrollo económico y la competitividad en el estado.

Respecto del artículo 4, fracción III, se coincide con nuestra idea-fuerza en el sentido de homologar la reglamentación municipal entre los diversos municipios jaliscienses que, obviamente, implica trámites municipales, al tiempo que hace hincapié en el respeto a la autonomía municipal ante la intervención de otros órdenes como el federal, estatal u otros municipales.

g) En su artículo 5, esta Ley presenta un glosario de términos vinculados con la mejora regulatoria, del que destaca el término gobierno electrónico, cuya redacción se considera muy avanzada, ya que pretende favorecer:

- La eficiencia y eficacia de las autoridades.
- Que los servicios sean más accesibles para los ciudadanos.
- Un mejor y más rápido acceso a la información.
- Evitar actitudes discrecionales por parte de la autoridad.
- Reducir al máximo la corrupción.
- Que la autoridad brinde una imagen de responsabilidad y transparencia.
- Además, se considera que este esquema funcionaría los 365 días del año, las 24 horas del día, a diferencia del esquema actual, que está sujeto a horarios y días hábiles.
- Con este esquema, el ciudadano puede realizar sus trámites cualquier día a cualquier hora y desde cualquier lugar en donde exista un dispositivo con acceso a internet (computadora, tableta o teléfono celular).

h) Se considera que —de instrumentarse adecuadamente las acciones descritas en la fracción XV del artículo 5 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus municipios, relativas a la simplifi-

cación administrativa— éstas constituirían verdaderos pilares para el fortalecimiento y desarrollo de la mejora regulatoria en los municipios de Jalisco, que pudieran favorecer la apertura y funcionamiento de empresas y negocios en sus diferentes tipos.

Cabe señalar entre dichas acciones las siguientes:

- I. Reducir requisitos y plazos de respuesta en trámites.
- II. Evitar la duplicidad en entrega de información a empresas.
- III. Brindar información clara, suficiente, ágil y sencilla, a los solicitantes de trámites.
- IV. Utilizar sistemas tecnológicos que reduzcan tiempos de gestión y fases procedimentales, permitiendo a los usuarios efectuar consultas desde cualquier lugar.
- V. Propiciar la autorregulación.
- VI. Instalar ventanillas únicas de gestión en lugares clave y centros de atención empresarial; y
- VII. Propiciar la homologación de los trámites iguales o similares de dos o más entidades, para facilitar la expedición de licencias y permisos.

Asimismo, lo señalado en el inciso *g)* de esta fracción XV del artículo 5 coincide con lo propuesto por los autores de la forma y con los beneficios que ya se han mencionado previamente.

- i) Se considera que esta disposición ofrece una definición vanguardista de lo que es o debe de ser el procedimiento de mejora regulatoria, que implica revisar, adecuar y mejorar trámites y requisitos administrativos estatales para favorecer el desarrollo, la competitividad y la inversión productiva.
- j) Del artículo 6 destacan las fracciones I, XIII y XIV en virtud de las cuales se establecen entre los objetivos: 1) el impulso al desarrollo económico del estado de Jalisco y la generación de empleos, 2) su

vinculación con el impulso a la mejora regulatoria y a la simplificación administrativa, entre los tres órdenes de gobierno, promoviendo la seguridad jurídica de los inversionistas.

Mientras que el artículo 26, fracción V, inciso *b*, dispone que para los efectos de esta Ley, la Secretaría de Desarrollo Económico del Poder Ejecutivo Estatal tiene, entre otras, la siguiente atribución: proponer al Gobernador del Estado para su aprobación, ejecución y evaluación de resultados, las políticas públicas estatales de desarrollo económico del estado, tendientes a promover la mejora regulatoria en el estado.

De lo anterior, nuevamente, se verifica la relación entre desarrollo económico y mejora regulatoria, donde la instrumentación de esta última detona ese desarrollo económico.

k) Según el Plan Estatal de Desarrollo, la corrupción ocupa el tercer lugar entre los problemas que más afectan a Jalisco. Entre sus principales causas se identifican el exceso de trámites y requisitos; la desproporción de regulaciones para desarrollar actividades productivas; la discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos; la ausencia de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público; los sueldos bajos para el personal del sector público; una legislación de responsabilidades de los servidores públicos débil y poco aplicada y difundida; la falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos, y la ausencia de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados.

Esto nos ofrece un breve diagnóstico sobre la problemática económica que enfrenta nuestra entidad federativa, donde la mejora regulatoria se presenta como una gran oportunidad para consolidarse y, simultáneamente, contribuir a resolver el flagelo de la corrupción.

CAPÍTULO IV

Conclusiones y Recomendaciones

Hemos planteado el marco jurídico de la mejora regulatoria en el ámbito nacional de México, en Jalisco, y el de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco (Guadalajara, Zapopan, Sa Pedro Tlaquepaque Tonalá). Ahora, para complementar la presente obra, se expondrán las diversas conclusiones y recomendaciones que han emitido en el tema de mejora regulatoria las diferentes instancias en el orden internacional, nacional mexicano y local jalisciense y, en específico, a los municipios que conforman la ZMG.

En ese orden de ideas, destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre cuyas prioridades se encuentra la de asesorar a los gobiernos en cuanto al uso efectivo de la regulación para obtener mejores resultados sociales, ambientales y económicos.¹¹⁸ Lo que se podría traducir en el uso efectivo de la regulación para el bienestar de la población de un país, región, estado o municipio.

¹¹⁸ OECD, Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria,, OECD, 22 de marzo de 2012, p. 1. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf> <consultado el 17 de abril de 2016>.

Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios

El Banco Mundial,¹¹⁹ como autoridad global en materia de mejora regulatoria para hacer negocios, ha realizado el proyecto denominado *Doing Business*, que, en su página de internet, describe de la siguiente forma:

El Proyecto *Doing Business* proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la *actividad empresarial* y su aplicación en 189 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional. El Proyecto *Doing Business*, lanzado por primera vez en 2002, *analiza y compara* la normatividad que regula las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida.

Al recopilar y analizar detalladamente datos cuantitativos para comparar en el tiempo los marcos reguladores de distintas jurisdicciones, *Doing Business* estimula cierto tipo de *competencia* entre las economías analizadas. También

¹¹⁹ Desde su concepción, en 1944, el Banco Mundial ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. Su misión evolucionó desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como facilitador de la reconstrucción y el desarrollo de posguerra al mandato actual de aliviar la pobreza en el mundo, coordinándose muy de cerca con su afiliado, la Asociación Internacional de Fomento, y otros miembros del Grupo del Banco Mundial: la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En principio, el BM contó con un personal homogéneo de ingenieros y analistas financieros ubicados exclusivamente en la ciudad de Washington, pero, hoy en día, dispone de un amplio abanico de profesionales multidisciplinarios, entre ellos economistas, expertos en políticas públicas, especialistas sectoriales y científicos sociales. Más de un tercio de ellos se desempeña en las oficinas de los distintos países. Si bien la reconstrucción sigue siendo importante, el objetivo predominante de todo su trabajo es luchar contra la pobreza a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible. En <http://www.bancomundial.org/es/about/history> <consultado por última vez el 30 de marzo de 2016>.

ofrece índices ponderables para incentivar procesos reformistas y constituye un recurso útil para miembros de la academia, periodistas, investigadores del sector privado y otras personas interesadas en el clima empresarial de cada país.

Además, *Doing Business* ofrece detallados reportes del ámbito subnacional, que cubren de manera exhaustiva la regulación y las reformas de las empresas en diferentes ciudades y regiones de una economía o país. Estos reportes proporcionan datos sobre:

La facilidad para hacer negocios, Clasifican cada localidad y recomiendan reformas para mejorar los resultados en cada una de las áreas de los indicadores. Algunas ciudades pueden comparar sus regulaciones empresariales con otras ciudades vecinas y con las 189 economías que ha clasificado *Doing Business*.¹²⁰

Aquí se destacan algunas de las principales características del *Doing Business* que abonan a la presente contribución:

- a) Es una herramienta que proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la *actividad empresarial* y su aplicación en 189 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional.
- b) Analiza y compara la normatividad que regula las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida, de lo que resulta muy interesante que esa herramienta se enfoque en las pequeñas y medianas empresas, y que identifique su ciclo de vida.
- c) Ofrece detallados reportes del ámbito subnacional, que cubren la regulación y las reformas de las empresas en diferentes ciudades y

¹²⁰ En <http://espanol.doingbusiness.org/about-us> <consultado el 29 de marzo de 2016>.

regiones de una economía o país; esto permite comparar el lugar de México en relación con otras economías, así como identificar la posición de Jalisco y de nuestra Zona Metropolitana de Guadalajara en relación con otras ciudades, ya que estos reportes proporcionan datos sobre la facilidad para hacer negocios.

Se identifica como un indicador objetivo que los pequeños y grandes inversionistas, así como los gobiernos en sus diferentes niveles, deben considerar para instrumentar acciones que conduzcan a generar un mejor ambiente para hacer negocios. Por ejemplo, reducir la carga de leyes, reglamentos y trámites, u homologar el costo, tiempos de respuesta y requisitos solicitados a los ciudadanos respecto de un mismo trámite entre los municipios de una región o zona, a fin de que sus comunidades y regiones se desarrollen mediante la generación de inversiones y empleos.

Vale la pena abreviar el informe *Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios*,¹²¹ en relación con México. Para empezar, el Banco Mundial en su página de internet afirma que:

Las economías se clasifican del 1 al 189 en la facilidad para hacer negocios. Una clasificación elevada indica un entorno regulatorio más favorable para la creación y operación de una empresa local.

La clasificación se determina al ordenar el agregado de las puntuaciones de distancia a la frontera en 10 áreas a las que se otorga el mismo peso, cada una consistiendo de varios indicadores.

La clasificación de todas las economías está determinada con fecha de junio de 2015.¹²²

¹²¹ En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico/> <consultado el 29 de marzo de 2016>.

¹²² En <http://espanol.doingbusiness.org/rankings> <consultado el 30 de marzo de 2016>.

El Reporte *Doing Business 2016* presenta la clasificación global en la facilidad para hacer negocios (entre 189 economías), y México ha ocupado los siguientes lugares en los años 2016 y 2015:

Doing Business 2016 Clasificación ⁵	Doing Business 2015 Clasificación	Cambio
38	42	+ 4

Como se observa, México avanzó del lugar 42, en 2015, al lugar 38, en 2016, entre 189 economías o países.

Sin embargo, se considera que México aún está lejos de los primeros lugares y, en ese sentido, se deben redoblar esfuerzos para que nuestro país fortalezca la Mejora regulatoria y *mejore el ambiente para hacer negocios* en sus diferentes niveles de gobierno.

En ese tenor, en el capítulo I de este libro, se expuso la tabla 1.1 generada por el Banco Mundial, en la que se detalla el *ranking* o relación entre 189 países, ordenados conforme a la facilidad que cada país ofrece para hacer negocios. El primero en la tabla (Singapur) presenta un valor superior respecto de los otros 188 países, y se coloca así como el “mejor lugar para hacer negocios”.

Ese *ranking* se constituye como un indicador mundial y se estima que las empresas globales se basan en él para decidir si invierten o no en un país determinado. De ahí que México deba aspirar a ocupar los primeros lugares en ese *ranking*, instrumentando, entre otros, esquemas de mejora regulatoria en sus diferentes órdenes de gobierno que le permitan escalar a una mejor posición.

Como se puede observar, las primeras 7 economías de la tabla pertenecen a países considerados potencias económicas mundiales —Singapur, Nueva Zelanda, Dinamarca, República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China), Reino Unido y Estados Unidos de América— y ocupan las

primeras posiciones en dicho *ranking* por brindar los mejores ambientes para hacer negocios a nivel global.

Ya que el marco jurídico de calidad de cada país es un factor que incide en ese ambiente para hacer negocios, la mejora regulatoria se convierte en una valiosa herramienta para contribuir a fortalecer ese indicador de “mejor ambiente para hacer negocios” que permita el desarrollo económico de cada nación, estado y municipio.

De manera inversa, al observar las últimas posiciones, se encuentran países pobres o con graves problemas económicos, como Haití, Venezuela, la República de Sudán del Sur y Libia, ya que éstos no ofrecen un ambiente adecuado para hacer negocios. En ellos, la mejora regulatoria no ha tenido cabida y, por lo tanto, carecen de un marco jurídico de calidad que garantice la seguridad jurídica de los inversionistas locales y foráneos.

De ello se infiere que la mejora regulatoria produce legislación de calidad que incide en la creación de ambientes adecuados para hacer negocios, y éstos contribuyen al desarrollo económico de las naciones, estados y municipios.

Facilidad y obstáculos para hacer negocios en Guadalajara-México
En el caso de Guadalajara, Jalisco, que es uno de los municipios/ciudades a los que se refiere este libro, el reporte *Doing Business 2016* presenta la clasificación nacional en México respecto de la facilidad para hacer negocios entre 32 ciudades mexicanas, en la que, en el año 2015, Guadalajara ocupaba el lugar 26 respecto de la facilidad para hacer negocios entre 32 ciudades, y donde la ciudad con mejor desempeño es Colima.¹²³

Aquí también se aprecia que la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está rezagada en materia de mejora regulatoria, e igualmente requiere fortalecer ese rubro, así como la seguridad jurídica de los ciudadanos; esto confirmaría la idea-fuerza que guía esta obra, en el senti-

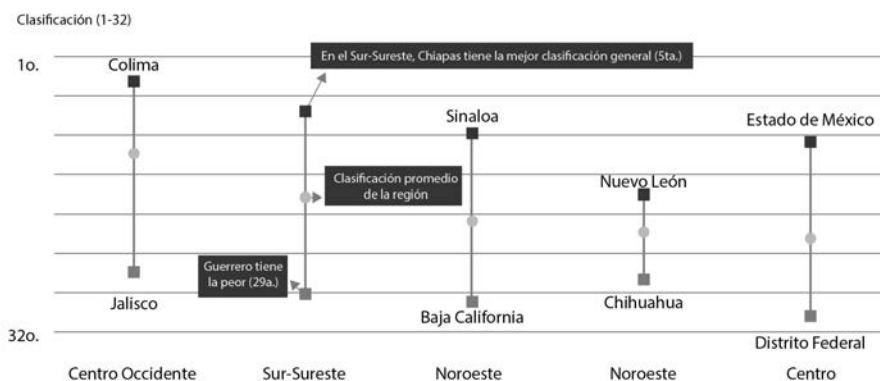
¹²³ En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico/sub/guadalajara/> <consultado el 30 de marzo de 2016>.

do de que la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en la ZMG, mejoraría el ambiente de negocios en esa zona y fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Llama la atención que, en el reporte *Doing Business en México 2014: Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*,¹²⁴ se aprecia el desempeño desigual entre entidades o estados de una misma región, y afirma que esto revela oportunidades de reforma.

El caso que más destaca es el de los estados de Jalisco y Colima, que forman parte de la región centro-occidente de México; sin embargo, Colima ocupa la posición 1 para hacer negocios en México, mientras que su vecino Jalisco ocupa la posición 26, tal y como se observa en la siguiente figura 1.4.¹²⁵

FIGURA 1.4 El desempeño desigual entre entidades de una misma región revela oportunidades de reforma



Fuente: Base de datos de *Doing Business*

Se observa un fenómeno similar respecto de otros estados que formando parte de la misma región. Presentan un desempeño desigual, tal y como se observa en la figura 1.4 si se compara Chiapas y Guerrero, en

¹²⁴ Banco Mundial, *Doing Business en México 2014*, Washington, D.C., Grupo Banco Mundial, 2014, Licencia Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 11.

la región sur sureste o Sinaloa y Baja California, en la región noroeste, o bien el Estado de México y el Distrito Federal, pertenecientes a la región centro.

De lo anterior, se considera que el gobierno de cada estado incide en el desempeño de cada entidad, y no las condiciones económicas de la región, ya que Jalisco y Colima, por su cercanía y por pertenecer a la misma región, deberían tener un desempeño similar; no obstante, resulta evidente su diferencia en su desempeño, lo que —según el Banco Mundial— representa una oportunidad de reforma.

El reporte *Doing Business 2016*, publicado en internet, comprende los siguientes temas:

- Apertura de una empresa
- Manejo de permisos de construcción
- Obtención de electricidad
- Registro de propiedades
- Obtención de crédito
- Protección de inversionistas minoritarios
- Pago de impuestos
- Comercio transfronterizo
- Cumplimiento de contratos
- Resolución de la insolvencia¹²⁶

En lo que respecta al rubro “Apertura de una empresa”, el *Doing Business en México 2014* establece sus alcances:

Doing Business mide la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen. A nivel subnacional se analizan las regulaciones que afectan a 4 etapas de la vida de una empresa:

¹²⁶ En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico>.

Apertura de una empresa,
Obtención de permisos de construcción,
Registro de la propiedad y
Cumplimiento de contratos.

Estos indicadores fueron seleccionados, debido a que cubren áreas de competencia municipal o estatal.

Los indicadores se utilizan para analizar los resultados económicos de las regulaciones e identificar qué reformas han tenido éxito, dónde y por qué. Los datos publicados en *Doing Business en México 2014* están actualizados al 31 de octubre de 2013.¹²⁷

En este punto se destaca que el *Doing Business en México 2014* mide la forma en la que las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen. Esto resulta fundamental para nosotros, puesto que reconoce que la regulación gubernamental puede fomentar o restringir la actividad empresarial, es decir, que la regulación gubernamental puede permitir, por una parte, que una empresa o negocio nazca en las mejores condiciones para su pleno desarrollo, o bien crearle las condiciones suficientes para que muera en el corto o mediano plazo; por ello, se estima que se debe trabajar en esquemas de mejora regulatoria que permitan crear el mejor ambiente de negocios para que todas las empresas se constituyan y se desarrollen a largo plazo, garantizando ese ambiente saludable, para generar inversiones y empleos.

Por otra parte, el *Doing Business en México 2014* señala que, a nivel subnacional, se analizan las regulaciones que afectan a cuatro etapas de la vida de una empresa:

- Apertura de una empresa
- Obtención de permisos de construcción

¹²⁷ Banco Mundial, *Doing Business en México 2014*, op. cit., p. 3.

- Registro de la propiedad
- Cumplimiento de contratos

En ese tenor, se expone la tabla 4.1, titulada *¿Dónde es más fácil hacer negocios en México?*,¹²⁸ creada por el Banco Mundial, en la que enlista a las entidades federativas y al Distrito Federal de acuerdo con la facilidad que ofrece cada una para hacer negocios conforme al *Doing Business México 2014*, y al mismo tiempo hace un comparativo frente al *Doing Business México 2012*.

En esta destaca el estado de Colima como el lugar donde es más fácil hacer negocios en México, por dos períodos consecutivos, 2012 y 2014.

En ambos períodos, el Distrito Federal se ha mantenido en los últimos lugares y, en el caso que nos ocupa, Jalisco se ha mantenido en el grupo de las últimas posiciones. En el 2014 ocupó el lugar 26 de 32 y, en 2012, el 23, lo que implica un retroceso. Esto es preocupante para nuestro estado y para los municipios de la ZMG, en virtud de que ubica a Jalisco y, consecuentemente a sus municipios, como un lugar difícil para hacer negocios. Tal situación desincentiva la apertura y operación de negocios.

Asimismo, el Banco Mundial en su informe *Doing Business en México 2014* incluye las regulaciones para la pequeñas y medianas empresas, compara las regulaciones empresariales para las empresas locales de 32 entidades federativas con otras 188 economías y aborda, de manera específica, la apertura de una empresa; en ese contexto, el Banco Mundial sostiene:

Mientras que en Guanajuato un empresario demora sólo 5 días y medio en abrir una empresa, en Quintana Roo tarda 7 semanas —sólo la inscripción al Registro Público de Comercio tarda 1 mes. Dependiendo del nivel de coordinación de las distintas agencias y del uso de las plataformas en línea, el número de trámites oscila entre 6, en 13 de las ciudades (Aguascalientes,

¹²⁸ *Ibidem*, p. 6.

Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán), a 8 en Campeche, Durango y Quintana Roo.¹²⁹

Aquí se evidencia la diferencia de tiempo que existe entre un estado y otro para abrir una empresa; por otro lado, se resalta la diferencia en el número de trámites para abrir una empresa; es decir, una misma gestión implica tiempos y trámites diferentes entre una entidad federativa y otra. Esto no es congruente ni lógico y sólo restringe la actividad empresarial.

En Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas no se requiere licencia de funcionamiento municipal para giros de bajo impacto, mientras que en Campeche y Quintana Roo la municipalidad solicita 2 trámites para el mismo tipo de empresa.

En estas tres entidades no se requiere licencia de funcionamiento para giros blancos, lo que, consideramos, facilita la actividad empresarial. No obstante, también se estima que sin esta licencia la autoridad municipal pierde el control sobre el número de giros blancos o de bajo impacto, lo que invita a realizar un análisis sobre si es conveniente o no eliminar este tipo de licencia en los municipios de otros estados, como Jalisco.

Tabla 4.1
¿Dónde es más fácil hacer negocios en México?

Entidad federativa	Clasificación general de Doing Business en México 2014	Clasificación general de Doing Business en México 2012*
Colima	1	1
Aguascalientes	2	2
Guanajuato	3	5
San Luis Potosí	4	4
Chiapas	5	3
Campeche	6	8
Zacatecas	7	10
Sinaloa	8	6
Estado de México	9	19
Sonora	10	9
Puebla	11	25
Michoacán	12	7
Veracruz	13	12
Hidalgo	14	11
Tabasco	15	13
Nuevo León	16	15
Querétaro	17	14
Yucatán	18	16
Tamaulipas	19	17
Durango	20	20
Coahuila	21	18
Nayarit	22	21
Tlaxcala	23	24
Oaxaca	24	26
Quintana Roo	25	29
Jalisco	26	23
Chihuahua	27	22
Baja California Sur	28	28
Guerrero	29	32
Baja California	30	27
Morelos	31	30
Distrito Federal	32	31

Fuente: Banco Mundial

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

En promedio, más de la mitad del costo son honorarios de Notario, pero mientras que en Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Tlaxcala el costo total no supera el 6% de ingreso per cápita, en Baja California, Chihuahua y Coahuila supera el 20%. En Baja California, sólo por concepto de honorarios notariales se debe pagar más de MXN 22,000 (US\$ 1,675).

En este punto se encuentra otra diferencia en los honorarios notariales entre diversos estados de la República, lo que debilita la seguridad jurídica de los ciudadanos, a la vez que restringe las actividades empresariales.

En las 13 entidades federativas (Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas) donde la tarifa para la inscripción en el Registro Público de Comercio se calcula sobre el monto del capital social, esta tiende a ser más alta, llegando a exceder los MXN 11,000 (US\$ 838) en Baja California y Nayarit. En 14 de las 19 entidades federativas restantes (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán., la tarifa es fija, más baja, y no excede los MXN 2,000 (US\$ 152).

En este caso, se considera que la tarifa fija, que resulta ser la más baja y que es la que utiliza el último grupo de entidades federativas, favorece las actividades empresariales, a diferencia de la tarifa que se calcula sobre el monto del capital social en el primer grupo integrado por 13 estados.

Apertura de una empresa

El informe *Doing Business en México 2014* aborda de manera específica lo relativo a la apertura de una empresa y afirma sobre que:

El papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en la economía es muy importante y, por tanto, es fundamental crear un entorno regulatorio eficiente para ellas.¹³⁰

Este párrafo subraya la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía, así como la necesidad de crear un entorno regulatorio eficiente para ellas, lo que se fortalece con la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en nuestro país, estados y municipios.

Diferentes estudios señalan el impacto negativo que tienen las regulaciones empresariales excesivamente complicadas sobre la informalidad.

En México, 6 de cada 10 empleos son informales y, en su mayoría, los generan empresas de menos de 5 trabajadores.

Las empresas informales no pagan impuestos y tienen un menor acceso al crédito y a los mercados internacionales. Tampoco tienen acceso a tribunales de justicia y sus empleados no están amparados por la legislación laboral.

Un estudio de 2012 evaluó el impacto de la creación de ventanillas únicas o nivel municipal sobre la informalidad empresarial en México. Para ello, se dividió en dos grupos a los empresarios informales en función de sus características.

El primer grupo lo conformaron empresarios informales cuyas características eran similares a las de los empresarios formales.

El segundo estaba formado por empresarios informales con características similares a las de un asalariado formal.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 23.

El estudio concluyó que, después de la implementación de una reforma de estas características, los empresarios informales del primer grupo son un 14.3% más propensos a formalizar su negocio, mientras que los del segundo grupo son un 20.4% más propensos a convertirse en asalariados formales.

Aquí se muestra los efectos nocivos que generan las regulaciones excesivamente complicadas, entre los que se encuentran la informalidad y sus consecuencias; e, inversamente, la incorporación a la formalidad que pudiera generar la instrumentación de esquemas como la creación de ventanillas únicas municipales. En este marco, el estudio *Doing Business en México 2014* plantea su modelo o esquema general sobre el método que utiliza para analizar los trámites junto con diversas variables, y lo explica de la siguiente forma:

Doing Business registra todos los trámites que necesita realizar un empresario para crear y poner en marcha formalmente una empresa (figura 3.1).

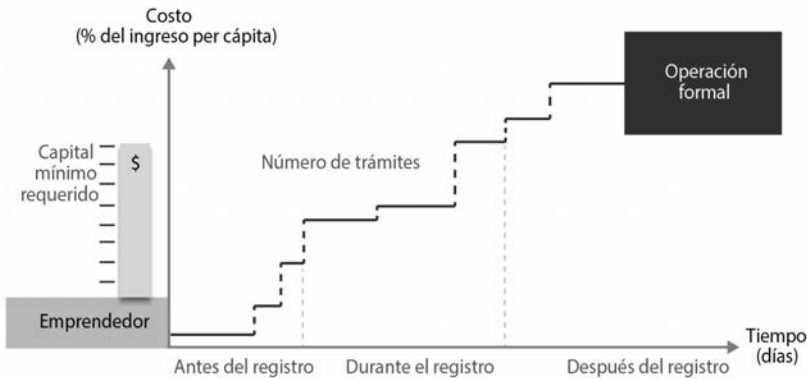
Para poder comparar los datos entre 189 economías y las 32 entidades federativas en México, Doing Business utiliza un caso estándar de una empresa 100% nacional, constituida con un capital inicial de 10 veces el ingreso per capita del país, que realiza actividades industriales o comerciales generales y tiene entre 10 y 50 empleados, todos locales.¹³¹

En esta figura se muestran diversas variables que inciden en la creación de una empresa. Entre ellas se encuentran: *costo, tiempo, número de trámites, capital mínimo requerido*, hasta lograr la operación formal; por otro lado, se observa que —conforme van avanzando las etapas (antes, durante y después del registro)—, la gráfica muestra un creciente número de trámites, lo que sin duda atenta contra la creación de la empresa, restringiendo con ello la actividad empresarial.

¹³¹ *Ibidem*, p. 23.

Figura 3.1

¿Cuál es el tiempo, costo, capital mínimo requerido y trámites necesarios para poder abrir y operar una empresa?



Fuente: Bases de datos *Doing Business*

Desde la visión del Reporte *Doing Business en México 2014* sobre cómo funciona la apertura de una empresa en nuestro país, vale la pena aludir el siguiente análisis del Banco Mundial.

El marco regulatorio para la creación de empresas aplica igualmente a todas las entidades federativas. Para constituir y formalizar una sociedad mercantil, un empresario debe completar trámites de pre-registro, registro y post-registro.¹³²

Este párrafo enfatiza tres grandes etapas que involucra la creación de una empresa, a saber:

- a) El prerregistro incluye la obtención del nombre de la empresa y la elaboración, junto con el fedatario público, del acta constitutiva.

¹³² *Ibidem*, pp. 24-27.

- b) La etapa de registro contiene aquellos trámites que dan personalidad jurídica a la sociedad mercantil y autorizan la operación del negocio dependiendo del giro y las características del establecimiento.
- c) Primero, el fedatario inscribe el acta constitutiva en el Registro Público de Comercio (RPC) y a la sociedad en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Posteriormente, en la mayoría de municipios, el empresario debe solicitar una licencia de funcionamiento municipal.
- d) Durante el post registro, el empresario inscribe la sociedad en diferentes padrones. El registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es necesario para inscribir a los empleados en el seguro social. La inscripción al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) se realiza a través de las cámaras empresariales. Por último, la inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes (REC) es obligatoria para la declaración del impuesto sobre la nómina.

En este punto se distinguen las acciones que se deben realizar para la creación de una empresa en cada una de las tres grandes etapas básicas propuestas por el Banco Mundial respecto a la realización de trámites, incluyendo a las autoridades o instancias ante los que se gestionan; así, a continuación se muestra un cuadro elaborado por los autores en el que se sintetiza cada etapa y los principales trámites que se realizan con base en la información del reporte *Doing Business en México 2014* citado:

Tres etapas para la creación de una empresa, respecto a la realización de trámites	Trámites a realizar
1. Prerregistro	<ul style="list-style-type: none"> - Obtención del nombre de la empresa - Elaboración del acta constitutiva.
2. Registro ⁶	1. El fedatario inscribe el acta constitutiva en el Registro Público de Comercio (RPC) y a la sociedad en el Registro

Tres etapas para la creación de una empresa, respecto a la realización de trámites	Trámites a realizar
	Federal de Contribuyentes (RFC). 2. Posteriormente, en la mayoría de municipios, el empresario debe solicitar una licencia de funcionamiento municipal.
3. Post registro	El empresario inscribe la sociedad en diferentes padrones. - El registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es necesario para inscribir a los empleados en el Seguro Social. - La inscripción al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) se realiza a través de las cámaras empresariales. - Por último, la inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes (REC) es obligatoria para la declaración del impuesto sobre la nómina.

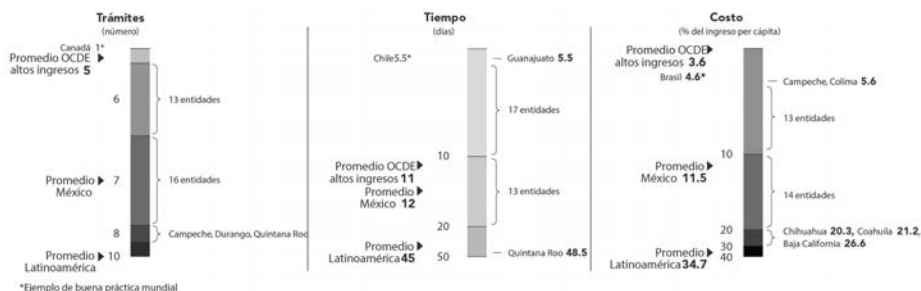
Abrir una empresa en México requiere en promedio 7 trámites, 12 días y un desembolso equivalente al 11.5% del ingreso per cápita. Aunque estos datos son mejores al promedio de los países de Latinoamérica —donde se requieren 9 trámites con una duración de 43.1 días y un costo del 33.0% del ingreso per cápita—, aún existen diferentes áreas donde se puede mejorar el proceso.

Guanajuato, la mejor práctica nacional —6 trámites, 5.5 días y 5.8% del ingreso per cápita—, se posicionaría en el lugar 31 de 189 economías si representara a México en la clasificación global de *Doing Business*, liderada por Nueva Zelanda. Un empresario neozelandés puede abrir una empresa en menos de 1 día, pagando un 0.3% del ingreso per

cápita y realizando un solo trámite en línea (figura 3.2). Actualmente, México, representado por la Ciudad de México, se ubica en la posición 48 a nivel global —6 trámites, 6 días y 19.7% del ingreso per cápita—.

Figura 3.2

Para alcanzar las mejores prácticas mundiales, los próximos retos serán la simplificación de trámites y disminución de costos



Fuente: Bases de datos *Doing Business*

La principal diferencia en tiempo y número de trámites para abrir una empresa entre las 32 entidades se encuentra en la etapa de registro. En este punto, los fedatarios públicos pueden optar por registrar la empresa en línea a través de diferentes medios electrónicos o por completar el proceso de manera presencial (cuadro 3.1). En Guanajuato es más rápido abrir una empresa (5.5 días) gracias a que la mayor parte de los trámites se realizan en línea.

Además del uso del portal Tuempresa, la licencia de funcionamiento y la inscripción al Registro Estatal de Contribuyentes (REC) también se realizan a través de internet. Por otro lado, en Quintana Roo, donde la licencia de funcionamiento municipal se demora 13 días, el tiempo total asciende a 48.5 días (Tabla 3.1).

De lo anterior, se constata que existen diferencias en el costo, tiempo y requisitos o número de trámites entre los países miembros de la OCDE y los de Latinoamérica, entre los que se encuentra México. Asimismo, destaca esa diferencia de costo, tiempo y requisitos o número

de trámites entre las entidades federativas de nuestro país. Con esta información se podría concluir que es necesario homologar esos costos, tiempo y requisitos o número de trámites entre los países y, más aún, entre los estados de la República Mexicana y, principalmente, entre sus municipios.

Tabla 3.1¹³³

¿Dónde es más fácil abrir una empresa —y dónde no?

Entidad federativa	Clasificación	Trámites (número)	Tiempo (días)	Costo (% del ingreso per cápita)	Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)
Guanajuato	1	6	5.5	5.8	0
Colima	2	6	6.5	5.6	0
Tlaxcala	3	6	6.5	5.9	0
Yucatán	4	6	6.5	6.2	0
Oaxaca	5	6	6.5	6.9	0
San Luis Potosí	6	6	6.5	10.6	0
Guerrero	7	6	6.5	12.7	0
Aguascalientes	8	6	6.5	15.5	0
Estado de México	9	6	6.5	15.9	0
Nuevo León	10	6	8	11.9	0
Distrito Federal	11	6	6	19.7	0
Querétaro	12	7	8	6	0
Michoacán	13	7	9.5	5.9	0
Morelos	14	7	7	7.9	0
Puebla	15	7	8.5	6.5	0
Jalisco	16	7	12.5	5.9	0
Veracruz	17	7	10.5	8.2	0
Campeche	18	8	9	5.6	0
Tamaulipas	19	6	13.5	13.2	0
Sonora	20	7	9.5	12.2	0
Sinaloa	21	6	11.5	19.2	0
Zacatecas	21	7	13.5	7.1	0
Baja California Sur	23	7	11.5	12.3	0
Tabasco	24	7	17.5	8.2	0
Coahuila	25	7	9.5	21.2	0
Chiapas	26	7	19	11.5	0
Nayarit	26	7	12.5	15.8	0
Hidalgo	28	7	16.5	13.2	0
Chihuahua	29	7	14.5	20.3	0
Baja California	30	7	19.5	26.6	0
Quintana Roo	30	8	48.5	8.6	0
Durango	32	8	17.5	16.3	0

Nota: La clasificación en facilidad de apertura de una empresa se basa en un promedio simple de las clasificaciones percentiles de las entidades federativas de acuerdo al número de trámites, tiempo, capital mínimo y costo asociados. Véase Notas de los datos para más detalles.

Fuente: Bases de datos *Doing Business*

¹³³ *Ibidem*, p. 27.

De esta tabla se desprende que:

- a) No existe uniformidad entre las entidades federativas en cuanto a la facilidad para abrir una empresa, ya que cada estado impone diferentes trámites, tiempos de respuesta y costos para ese fin.
- b) Se advierte la necesidad de homologar esos trámites, tiempos de respuesta y costos para abrir una empresa, de tal forma que sean los mismos en todas las entidades federativas, así como en los municipios de una misma zona o área metropolitana, lo que fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos y detonaría su desarrollo económico.
- c) Guanajuato resulta ser la entidad en donde es más fácil abrir una empresa, frente a Durango, estado donde es más difícil hacerlo, y Jalisco, que se encuentra a media tabla, por lo que presenta una oportunidad para instrumentar esquemas de mejora regulatoria que le permitan avanzar posiciones y mejorar su ambiente para hacer negocios.

Por último, el reporte *Doing Business en México 2014* resalta el tema de las licencias municipales:

En aquellas ciudades donde se requiere una licencia de funcionamiento municipal, el tiempo de expedición varía según su modalidad.

En Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), el Distrito Federal y Celaya (Guanajuato), el empresario puede obtenerla en línea de manera inmediata. En 22 ciudades la gestión se realiza a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y su tiempo de resolución promedio es de 1.5 días para los giros de bajo impacto.

Una vez que verifica que el municipio cuenta con un catálogo de giros y una ventanilla Única de tramitación, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) otorga la certificación SARE a fin de agilizar la

autorización del uso de suelo y el visto bueno de protección civil o medio ambiente, en caso de requerirse.

Tijuana (Baja California) y Ciudad Juárez (Chihuahua), por ejemplo, no cuentan con certificación SARE y presentan un tiempo de expedición de la licencia municipal de 12 y 5 días respectivamente. La inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes se realiza de manera inmediata en la Secretaría de Finanzas de cada entidad. En Guanajuato, desde 2009, se implementó una plataforma que permite la inscripción totalmente en línea. En Colima y Estado de México el empresario puede ingresar información preliminar en línea —como, por ejemplo, Escribanos Públicos porque no se actualiza desde 1939. En Durango, el colegio de notarios estatal acordó no cobrar más de MXN 10,000 por la constitución de sociedades mercantiles. En Zacatecas y Nuevo León, los notarios acordaron verbalmente cobrar una tarifa homogénea por concepto de constitución de sociedades mercantiles: MXN 9,000 en Nuevo León y MXN 4,500 en Zacatecas.

Siete ciudades expiden gratuitamente la licencia de funcionamiento municipal mientras que otras establecen cuotas fijas o variables en función del giro o de la superficie del local. La ley de ingresos de cada municipio establece el costo de expedición de la licencia (figura 3.3).¹³⁴

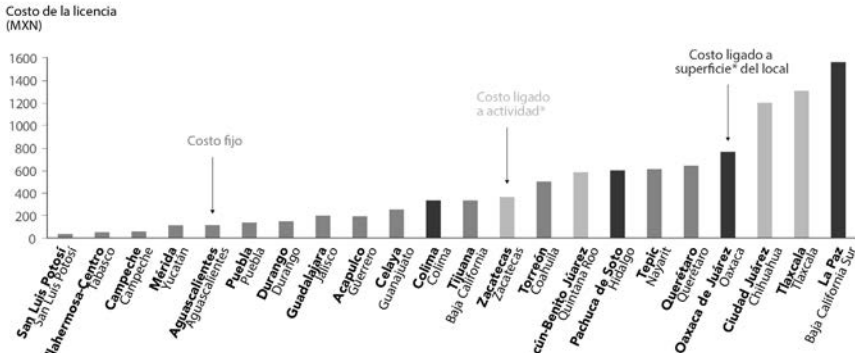
De lo señalado, se concluye que, con respecto a la licencia municipal, nuevamente se presenta la falta de estandarización de tiempos, costos y requisitos entre municipios, ya que, mientras que en unas ciudades la licencia municipal es “gratuita”, en otras tiene un “costo fijo”, en unos el costo de la licencia está vinculado con la actividad de la empresa, y en otros, a la superficie del local.

Sería recomendable analizar la conveniencia de que el costo de la licencia municipal para giros de bajo impacto fuera gratuita en todos los municipios, a fin de incentivar la apertura de empresas en México.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 24.

Figura 3.3

Veintidós ciudades cobran un monto fijo o variable por la expedición de la licencia, en otras ésta es gratis o no se solicita



Fuente: Bases de datos *Doing Business*

Por su parte, el Banco Mundial resalta, entre sus principales hallazgos encontrados, en relación con la apertura de una empresa en México, los siguientes:

- Abrir una empresa es más fácil en Guanajuato —6 trámites, con una duración de 5.5 días, y un costo del 5.8% del ingreso per cápita—, gracias a que más de la mitad del proceso se realiza en línea.
- La eliminación del capital mínimo y del costo del trámite de autorización de la razón social facilitaron el proceso de apertura de una empresa en las 32 entidades.
- En las 15 entidades donde los fedatarios públicos utilizan más los medios electrónicos, los tiempos y costos para abrir una empresa son, en promedio, un 55% y un 24% menores.
- Guerrero fue la entidad que más avanzó durante los últimos 2 años hacia la frontera regulatoria de las mejores prácticas nacionales para abrir una empresa, gracias al mayor uso de medios electrónicos.

- Los requerimientos, tiempo y costo promedio para abrir una empresa en México han descendido significativamente desde *Doing Business en México 2007* —23% en trámites, 67% en tiempo y 29% en costo— a niveles cercanos a los promedios de las economías de altos ingresos de la OCDE.¹³⁵

En resumen, el estudio reconoce como verdaderos hallazgos para fortalecer el proceso de apertura de empresas:

- a) El uso de medios electrónicos, al reducir costos, tiempos y requisitos para el empresario.
- b) La eliminación del capital mínimo y del costo del trámite de autorización de la razón social.
- c) De 2007 a 2014, los requerimientos, tiempos y costos promedio para abrir una empresa en México han descendido significativamente desde el *Doing Business en México 2007* —23% en trámites, 67% en tiempo y 29% en costo— a niveles cercanos a las economías de altos ingresos de la OCDE; sin embargo, se estima que todavía falta mucho camino por recorrer.

Otra fuente digna de citar es la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE).¹³⁶

Así, Miguel Ángel Gurría, al presentar la *Recomendación del Consejo de la sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, el secretario general de la OCDE subraya:

¹³⁵ *Ibidem*, p. 23.

¹³⁶ OECD, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD, 22 de marzo de 2012. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf> <consultado el 11 de marzo de 2016>.

La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto fallas muy importantes en la gobernanza y la regulación, las cuales han minado la confianza en las instituciones públicas y privadas por igual. En medio de la incertidumbre económica actual, resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de recuperar la confianza y restablecer el crecimiento.¹³⁷

En este párrafo, se destaca:

1. La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto *fallas* muy importantes en la *gobernanza* y la *regulación* de los diversos países.
2. Dichas fallas han deteriorado la *confianza en las instituciones públicas y privadas* por igual.
3. Ante ese escenario y en medio de la incertidumbre económica actual, “Resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz en los países, para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de *recuperar la confianza y restablecer el crecimiento*”.

Este antecedente de Miguel Ángel Gurria coincide con los propósitos de este libro, que también busca proponer la instrumentación de un marco regulatorio eficaz para lograr la confianza en los sectores público, social y privado, así como restablecer el crecimiento de la ZMG.

En ese contexto, Miguel Ángel Gurria explica lo que es la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* y detalla su importancia para los países:

Esta Recomendación constituye la primera declaración internacional integral sobre política regulatoria desde la crisis. La Recomendación:

¹³⁷ *Ibidem*, p. 1.

- Brinda a los gobiernos una guía clara y oportuna acerca de los principios, mecanismos e instituciones que se necesitan para mejorar el diseño, la aplicación y la revisión de sus marcos regulatorios, con una orientación hacia los estándares más elevados;
- Asesora a los gobiernos en cuanto al uso efectivo de la regulación para obtener mejores resultados sociales, ambientales y económicos; y
- Hace un llamado para adoptar un enfoque de “gobierno completo” al abordar la reforma regulatoria, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías.

Esta nueva Recomendación de la OCDE representa la visión, el reconocimiento y la voluntad política de los países miembros para promover mejores políticas regulatorias que lleven a mejores vidas. Invito a los miembros a consultar la Recomendación activamente e implementarla a fin de apoyar el gobierno efectivo, así como impulsar el desarrollo de sociedades más prósperas, incluyentes y verdes.¹³⁸

El fin último de esta recomendación de la OCDE es promover *mejores políticas regulatorias* que lleven a *mejores vidas*, así como impulsar el *desarrollo de sociedades más prósperas*, incluyentes y verdes.

Por su parte, Gary Banks AO, presidente del Comité de Política Regulatoria de la OCDE y presidente de la Comisión de Productividad de Australia, señala:

Luego de la crisis financiera global, la importancia de que existan marcos regulatorios sólidos se ha vuelto más evidente que nunca.

¹³⁸ *Ibidem.*

Una buena regulación es fundamental para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales y medioambientales.

Sin embargo, lograr la buena regulación es una tarea demandante que nunca termina.

Esta nueva Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria es el resultado de minuciosas evaluaciones de las mejores prácticas que ha identificado el Comité de Política Regulatoria a lo largo de una década de estudios de los países de la OCDE.

Representa la madurez de pensamiento y aprendizaje derivados de la experiencia en esta compleja área de política pública.

La Recomendación desarrolla un marco sistémico de gobernanza que puede llevar a la mejora continua en la calidad de las regulaciones. Ofrece asesoría a los gobiernos acerca del desarrollo de instituciones y la aplicación de instrumentos de gestión regulatoria. Asimismo, presenta medidas prácticas o puntos de referencia que los países pueden emplear para evaluar su capacidad de desarrollo e implementación de regulación de calidad.¹³⁹

Aquí Gary Banks AO hace un alto en el camino y pone de relieve lo valioso de la recomendación:

La importancia de que existan marcos regulatorios sólidos en los países y que una buena regulación es fundamental para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 2.

Adicionalmente, reconoce que lograr la buena regulación es una tarea demandante que nunca termina, por lo que se estima se deben redoblar esfuerzos en su instrumentación en países como el nuestro.

La *Recomendación* es el resultado de minuciosas evaluaciones de las mejores prácticas que ha identificado dicho Comité en 10 diez años de estudios de los países de la OCDE; en ese tenor, se debería aprovechar esta experiencia acumulada y aplicarla como política pública en México, y en especial en la ZMG. Entre los antecedentes de la *Recomendación*, vale la pena traer a colación los principales antecedentes de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria, a saber:

- Reconociendo que la democracia y el estado de derecho dependen de marcos regulatorios sólidos, y los refuerzan.
- Reconociendo que las regulaciones son una de las palancas clave que los gobiernos emplean para promover la prosperidad económica, aumentar el bienestar e ir en pos del interés público;
- Reconociendo que las regulaciones bien diseñadas pueden generar beneficios sociales y económicos significativos, los cuales son mayores que los costos de la regulación, y contribuir al bienestar social;
- Reconociendo que las crisis financieras y los ciclos económicos, la innovación, el cambio social, los retos medioambientales y la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento subrayan la importancia de marcos regulatorios para mercados y sociedades que funcionen adecuadamente, y de políticas regulatorias e instituciones que estén a la altura de la interconectividad de los sectores y las economías.¹⁴⁰

A la postre, esto derivarían en la *Recomendación* del Consejo de la OCDE,¹⁴¹ que se adoptó el 22 de marzo de 2012. Éstas se han incorporado en cuadros elaborados por los autores. En la primera columna ofre-

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 4-5.

ceмос el texto completo de cada recomendación y, en la segunda, una síntesis de la recomendación. Debajo de cada tabla, el lector encontrará nuestros comentarios sobre las recomendaciones.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
<p>1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.</p>	<p>Comprometerse con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria.</p>

La recomendación 1 parece estar dirigida al gobierno de un país, ya que señala la obligación de comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de *gobierno completo para la calidad regulatoria*; de esto se infiere que, para el éxito de esta recomendación, es necesaria la voluntad del gobierno desde su más alto nivel, y de ahí permear hacia abajo en toda su estructura orgánica, así como en sus regiones, estados y municipios.

Por otra parte, destaca que la política debe tener *objetivos y marcos claros* para la implementación, a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los *beneficios económicos, sociales y medioambientales* justifiquen los *costos*, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos; aquí se aprecian los diversos tipos de beneficios que podría traer una buena regulación a los ciudadanos y a los gobiernos de un país y sus regiones

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
<p>2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.</p>	<p>Adherirse a los principios de gobierno abierto, transparencia y participación en el proceso regulatorio.</p>

Aquí se impone la obligación de los gobiernos de: 1) adherirse a principios de gobierno abierto, transparencia y participación en el *proceso regulatorio* para asegurar que la *regulación* se encuentre al *servicio del interés público* y de las necesidades legítimas de todos los sectores público, social y privado; y 2) que las regulaciones sean comprensibles y claras para que todos entiendan sus derechos y obligaciones; en México y otros países, esto no ocurre así, lo que nos conduce a reconocer una grave crisis en nuestros sistemas jurídicos, y en nuestras instituciones.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
<p>3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.</p>	<p>Supervisar los procedimientos y objetivos de política regulatoria y fomentar la calidad de la regulación.</p>

En este apartado se sugiere *supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria*, y fomentar *la calidad de la regulación*; esto implicaría un cambio de hábitos en todos los órdenes de gobierno, en nuestros gobernantes y en la sociedad en general, a fin de que privilegien la calidad regulatoria sobre proyectos políticos personales o de partido que no abonan a la economía de los ciudadanos ni al desarrollo social o ambiental.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
<p>4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.</p>	<p>Evaluación del impacto regulatorio (EIR) en diseño de políticas públicas.</p>

Se considera muy atinada esta propuesta, ya que —antes de emitir una *nueva regulación*— se debe integrar la *evaluación de impacto regulatorio (EIR)* al diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos, lo que permitiría evaluar su impacto económico en los involucrados (sectores económicos determinados y gobiernos).

También propone evaluar si es necesaria o no la regulación y de qué manera ésta puede ser más efectiva y eficiente; de alguna forma, esto garantiza que no se causarán afectaciones o costos adicionales al mercado con la creación de leyes o reglamentos innecesarios.

Al final, invita a tomar en cuenta los diferentes medios de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados, para identificar el mejor o el que otorgue los mayores beneficios a la sociedad.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.	Revisar el inventario de regulación significativa.

De la misma forma, se estima bastante acertada esta invitación, ya que implica revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa de un país, Estado y municipios, lo que podría dar lugar a encontrar: *a)* duplicidad de leyes y reglamentos; *b)* exceso de leyes y reglamentos; *c)* sobrerregulación de los diversos sectores económicos; *d)* falta de actualización de la normatividad; y *e)* duplicidad de costos, entre otros.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de	Publicar informes del desempeño de la política regulatoria y programas de reforma.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.	

Se valora que esta sugerencia es capaz de generar un excelente indicador sobre el desempeño de la política regulatoria, los programas y sobre las autoridades encargadas de aplicar regulaciones. No obstante se desconoce si los informes de desempeño sólo aplican a nivel federal, o si tienen regional, municipal y estatal.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.	Infundir mayor confianza de que las decisiones en aspectos regulatorios se toman con criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.

En este punto se sugiere desarrollar una política que genere confianza en la sociedad, sobre el papel y funciones de instancias reguladoras, para que los ciudadanos realmente crean y que, ciertamente, ocurra que las decisiones en temas regulatorios se tomen a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas; es decir, blindar las decisiones en temas regulatorios, para que éstas no se tomen para favorecer a un grupo o sector determinado y que la sociedad tenga la seguridad de que así se hará.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.	Asegurar efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y justicia procesal de las regulaciones.

La presente recomendación, busca asegurar:

- a) Efectividad de los sistemas para revisar legalidad y justicia procesal de regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio.
- b) Que personas y empresas tengan *acceso a estos sistemas* a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente; se considera que lo propuesto en esta recomendación tiene como propósito aumentar y fortalecer la *seguridad jurídica* de los ciudadanos.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.	Evaluación, gestión y estrategias de comunicación de riesgos al diseño e implementación de regulaciones.

Esta propuesta pretende garantizar que las regulaciones estén bien orientadas y sean efectivas; además, sugiere que los reguladores evalúen de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles, lo que podría evitar daños al mercado y a la sociedad, al evaluar si sus efectos serían positivos o negativos, previo a su instrumentación.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.	Coherencia regulatoria a través de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional.

Esta recomendación persigue promover la coherencia regulatoria mediante la coordinación y comunicación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional; en otras palabras, propone la homologación regulatoria de los países desde el ámbito internacional, nacional y subnacional, lo que también coincide con nuestra propuesta, en el sentido de homologar los tiempos, costos y requisitos de los trámites entre los municipios que integran la ZMG.

Por otra parte, esta recomendación identifica problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, como la duplicidad de leyes o conflicto de regulaciones.

Se trata de un problema que hemos identificado a lo largo de este trabajo, a saber: duplicidad de leyes y conflicto de leyes entre los diversos órdenes de gobierno de nuestro país, y aun entre municipios de una misma zona o área metropolitana.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.	Desarrollo de capacidades y desempeño de gestión regulatoria.

Este punto se enfoca en impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria de los países en cada uno de los órdenes subnacionales de gobierno (en el caso de México, federal, estatal, áreas y zonas metropolitanas y municipal).

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria	Síntesis o idea principal de la recomendación
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.	Considerar todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área.

La última recomendación propone que los países, al desarrollar medidas regulatorias, consideren todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área; se valora que esta medida sería con el fin de homologar la normatividad dentro de un grupo de países de la misma área económica o geográfica, a fin de armonizar la legislación, aumentar la seguridad jurídica y facilitar el comercio entre los países de dicha zona.

Visión desde el punto de vista académico-empresarial

Para contextualizar los hallazgos y conclusiones en este apartado, se juzga conveniente aludir previamente a diversas ideas y argumentos

planteados por Michael E. Porter¹⁴² respecto del papel del gobierno en la competencia internacional. Este autor señala:

- I. La principal meta económica de una nación es producir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos.

Esta obra coincide con tal idea, ya que también busca reducir las barreras para la apertura de empresas, con lo que se fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos y se construiría un mejor nivel de vida para la población mediante la creación de un ambiente adecuado para hacer negocios en la ZMG.

- II. El único concepto significativo de la competitividad a nivel nacional es la productividad nacional.

Así pues, se considera que las leyes deben apuntalar y fomentar la productividad nacional, verbigracia, eliminando o reduciendo los trámites y las leyes, el impuesto sobre nóminas, etcétera, e impulsando las exportaciones.

- III. Los competidores con auténtica ventaja competitiva internacional están ubicados en unas pocas naciones solamente. La influencia de la nación parece que es aplicable a sectores y segmentos, más que a firmas per se.

Aquí llama poderosamente la atención que las empresas más importantes del mundo se ubiquen o tengan su sede principal sólo en un pequeño grupo de países. Estados-nación que les estarían ofreciendo el mejor ambiente para hacer negocios y para garantizar su éxito empresarial.

¹⁴² Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1991, pp. 28-47, 181, 774 y 802-803.

IV. Los sectores nacionales de mayor éxito comprenden grupos de firmas, no participantes aislados. Los competidores internacionales líderes no sólo tienden a localizarse en la misma nación sino que frecuentemente se encuentran en la misma ciudad o región dentro de la nación.

Así, Porter resalta que:

- a) Los sectores nacionales de mayor éxito implican grupos de firmas, y no participantes aislados.
- b) Los competidores internacionales líderes no sólo tienden a localizarse en la misma nación, sino que frecuentemente se encuentran en la misma ciudad o región dentro de la nación; es decir, un pequeño grupo de ciudades en el mundo aglutinan a las empresas líderes mundiales.

V. Las posiciones nacionales en los sectores son sorprendentemente estables y se extienden durante muchas décadas y, en algunos de nuestros estudios de casos, durante un siglo.

En este rubro se subraya la estabilidad en el tiempo respecto a la posición nacional de los sectores, lo que indica que los sectores en esas naciones tienen bien probados sus métodos y estrategias para crear estabilidad en los sectores, lo que no se aprecia en naciones como la nuestra y, menos aún, en lo que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo entorno es totalmente inestable.

VI. Por qué alcanzan las empresas con sede en determinadas naciones un éxito internacional en segmentos y sectores claramente diferenciados. La búsqueda se centra en las características decisivas de una nación que permiten a sus empresas crear y mantener una ventaja competitiva en determinados campos, esto es, la ventaja competitiva de las naciones.

Aquí Porter destaca la frase “ventaja competitiva de las naciones”, al cuestionar por qué alcanzan las empresas con sede en determinadas naciones un éxito internacional en segmentos y sectores claramente diferenciados. Señala que la búsqueda se centra en características de un país, como lo sería una legislación sencilla, mayor certeza jurídica para los ciudadanos, entre otros aspectos.

- VII. La nación sede cobra un creciente significado porque es la fuente de las técnicas y tecnologías que sustentan la ventaja competitiva.

Se subraya que la nación sede aglutina las tecnologías de vanguardia que permite a las empresas establecidas en esa nación sede mantener su ventaja competitiva respecto de otras ubicadas en otros países.

- VIII. Una nueva teoría debe explicar por qué una nación es la base central de unos competidores mundiales de mucho éxito en un determinado sector que acometen tanto el comercio como las inversiones extranjeras. Muchas de las causas fundamentales de las exportaciones y las inversiones extranjeras resultan que son las mismas.

Países como el nuestro deben darse a la tarea de identificar e instrumentar esas causas fundamentales de las exportaciones e inversiones extranjeras, para unirse a ese selecto grupo de países que ofrecen a sus empresas una *ventaja competitiva*.

- IX. La base central es la nación en que se crean y mantienen las ventajas competitivas esenciales de la empresa. Es donde se establece la estrategia de una empresa y donde su producto y su tecnología de proceso claves (definidos en términos generales) se crean y mantienen.

El autor define la expresión “base central” como la nación en que “Se crean y mantienen las ventajas competitivas esenciales de la empresa,

donde se establece la estrategia de una empresa, y donde su producto y su tecnología de proceso claves se crean y mantienen”.

- X. Joseph Schumpeter reconoció hace muchas décadas, no hay <<equilibrio>> en la competencia. La competencia es un paisaje sometido a constante cambio en el que continuamente afloran nuevos productos, nuevas formas de comercializarlos, nuevos procesos de fabricación y segmentos de mercado completamente nuevos. La eficiencia estática en un determinado punto temporal, rápidamente se ve rebasada por un ritmo de progreso más rápido.

Es decir, se está ante un escenario de constantes y perpetuos cambios, frente a leyes estáticas cuyo proceso de cambio es sumamente complejo y lento. Así, difícilmente las leyes pueden dar alcance a esos frecuentes cambios, o estar a la par de ellos, cuando lo ideal sería que las leyes estuvieran un paso adelante, antes de que se originen esos cambios.

- XI. Por qué algunas firmas, con sede en determinadas naciones innovan más que otras.

Nuevamente, este tratadista encuentra que algunas naciones ofrecen entornos más favorables tanto para hacer negocios como para crear nuevas tecnologías e innovar, ya que esos países seguramente destinan mayores presupuestos a ciencia, tecnología e innovación y cuentan con un sólido sistema de justicia y de protección a la propiedad industrial e intelectual.

- XII. La cuestión es cómo brinda una nación un entorno en el que sus empresas sean capaces de mejorar e innovar más de prisa que sus rivales extranjeros en un determinado sector. Esto también será fundamental a la hora de explicar cómo progresan las economías nacionales al completo, porque el cambio tecnológico, en el más amplio sentido del término, es responsable de una gran parte del crecimiento económico.

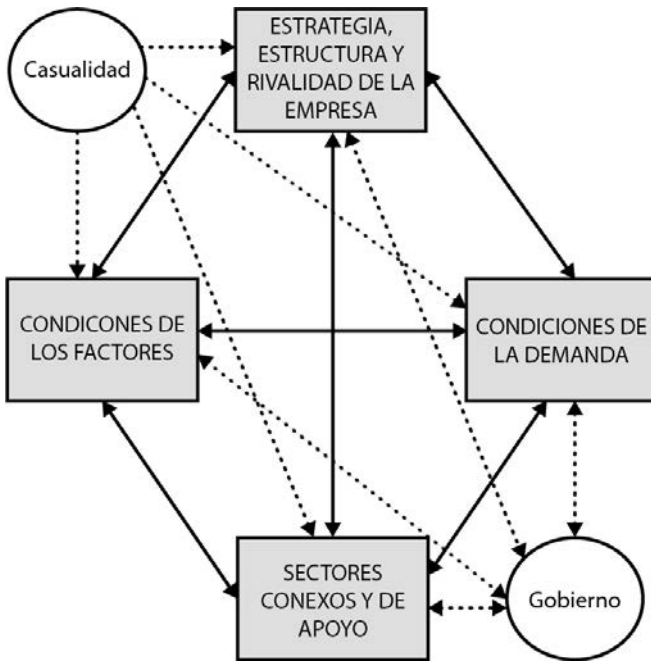
Este punto enfatiza en que el cambio tecnológico es el responsable de gran parte del crecimiento económico; por ello, nuestro país debe crear un entorno en el que sus empresas sean capaces de mejorar e innovar más de prisa que sus rivales extranjeros.

XIII. Hay una amplia variedad de medidas políticas gubernamentales que inciden de una u otra manera en la ventaja nacional en determinados sectores o grupos de sectores. La política educativa, la política fiscal, la política sanitaria, la política antimonopolista, la política regulatoria, la política medioambiental, la política económica y monetaria; entre otras.

Es precisamente en la política regulatoria en donde existe una vinculación con el presente libro; por otra parte, se destaca a esa política regulatoria como una de las medidas políticas gubernamentales que inciden de una u otra manera en la ventaja nacional de los países, en determinados sectores. En ese sentido, se considera que las acciones de mejora regulatoria que se instrumenten en los países, estados y municipios incidirán en la ventaja nacional y, por lo tanto, en su desarrollo económico y en el fortalecimiento de la seguridad jurídica de su población.

XIV. La actuación del Gobierno no es importante por sí misma, sino en virtud de su influencia en el “diamante”. Las áreas políticas genéricas, como la reglamentación, afectan a la competencia de muy diversas maneras.

Esto significa que el gobierno por sí mismo no puede crear una ventaja competitiva, sino que su papel sería más bien crear las condiciones para influir en el diamante que se describe a continuación:



Para Michael E. Porter, el auténtico papel del gobierno en la ventaja competitiva nacional es influir en los cuatro determinantes¹⁴⁴ a que alude ese diamante. Es decir, para crear una ventaja competitiva, lejos de intervenir directamente en la economía de los particulares, el gobierno debe enfocarse en influir en los determinantes que integran el diamante.

Aquí Porter cuestiona:

¿Por qué alcanza una nación el éxito en un sector en particular?

¹⁴³ *Ibidem*, p. 181.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

A lo que él responde que:

La respuesta se encuentra en cuatro atributos genéricos de una nación que conforman el entorno en que han de competir las empresas locales y que fomenta o entorpece la creación de ventaja competitiva.

Esto lo complementa definiendo los cuatro determinantes del diamante, con lo que se logra una mejor comprensión del tema:

1. Condiciones de los Factores. La posición de la nación en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura necesaria para competir en un sector dado.
 2. Condiciones de la Demanda. La naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector.
 3. Sectores afines y de apoyo. La presencia o ausencia en la nación de sectores proveedores y sectores afines que sean internacionalmente competitivos.
 4. Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa. Las condiciones vigentes en la nación respecto a cómo se crean, organizan y gestionan las compañías, así como la naturaleza de la rivalidad doméstica.¹⁴⁵
- XV. La Reglamentación deteriora la ventaja competitiva si las reglamentaciones de un país se quedan atrás de las de otros países o son anacrónicas.

Tales reglamentaciones retrasarán la innovación o canalizarán las innovaciones de las empresas del país en direcciones inadecuadas. Un código de electricidad que se base en tecnología e hace veinte años, por ejemplo, trabajará en contra de la ventaja competitiva de todos los sectores del país que se vean afectados por el.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 110.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 803.

En materia de reglamentaciones, Porter subraya la importancia de que éstas sean actuales, que se estén renovando constantemente, a fin de no afectar o retrasar las innovaciones.

XVI. La costumbre de emplear reglamentaciones locales peculiares para proteger a la industria nacional, solamente ofrecerá frutos para asegurar su competitividad en el interior.

El autor afirma que las reglamentaciones locales creadas para proteger a las empresas locales sólo aseguran la competitividad al interior; no obstante, se considera que esto deja en desventaja a esas empresas frente a su competencia internacional; por ello, no sería recomendable crear ese tipo de normas en países como el nuestro, sino, por el contrario, habría que provocarse una fuerte competencia entre las empresas.

XVII. Especialmente beneficiosas son las Reglamentaciones que prevén las normas que se difundirán internacionalmente. Estas ofrecen a las empresas de un país una ventaja de salida en el desarrollo de productos y servicios que se aprecian en otros sitios. Las preocupaciones sociales, como el medio ambiente, son factores diferenciadores cada vez más importantes en los mercados avanzados, y la reglamentación influye en la respuesta que les den a las empresas de un país.¹⁴⁷

Las rígidas normas suecas sobre la seguridad de los productos y sobre protección de medio ambiente, por ejemplo, han sido una importante fuente de ventaja competitiva en distintos sectores.

Por ejemplo, Atlas Copco produce unos compresores silenciosos que pueden emplearse en zonas urbanas con unas molestias mínimas para los residentes.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 802.

Otro ejemplo lo proporciona la Ley para la conservación de la energía promulgada en Japón en 1979. Esta Ley establecía estrictas normas para el consumo de energía de los aparatos acondicionadores de aire, los frigoríficos y los automóviles, lo que llevó a muchas mejoras de producto que han potencializado su posición internacional.

Las normas estrictas también han fomentado el nacimiento de empresas de servicios y de fabricación especializadas que ayudan a cumplirlas y que, a su vez, pueden alcanzar unas sólidas posiciones internacionales. Tradicionalmente las empresas norteamericanas han liderado las exportaciones de equipamiento y servicios para control de la contaminación, lo que reflejaba las avanzadas normas vigentes en el mercado interior.

A medida que Alemania, Suecia, y Dinamarca han adelantado a Estados Unidos en las normas que rigen unos cuantos aspectos de la calidad medioambiental, sus empresas de esos sectores abastecen en mayor medida a los mercados internacionales.

En este punto se aprecia que el sometimiento de las empresas de los países avanzados a normas estrictas en materia de calidad y medioambiente les han permitido una mejora en sus productos, superando a los de otros países, lo que se ha traducido en una ventaja competitiva en el mercado internacional para esas empresas, ya que sus productos incluyen valores agregados como la calidad y el cuidado al medioambiente que no ofrecen productos de países como el nuestro.

XVIII. La política gubernamental a nivel estatal, provincial, y/o local desempeña un papel de gran importancia a la hora de conformar la ventaja nacional.¹⁴⁸

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 57.

Este punto resulta fundamental para este trabajo, ya que señala que la política gubernamental a nivel estatal, provincial o local desempeña un papel de gran importancia a la hora de conformar la ventaja nacional; en ese sentido, nuestra idea-fuerza descansa en la homologación de trámites municipales en la ZMG, lo que al final concluirá con la creación de un mejor ambiente para hacer negocios en el ámbito municipal y regional, así como el fortalecimiento a la seguridad jurídica de los ciudadanos. Con esto, finalmente se estará contribuyendo a conformar la ventaja competitiva nacional desde lo local.

En síntesis, Michael E. Porter, en el capítulo XII de *La ventaja competitiva de las naciones*, aborda el tema de política gubernamental para mejorar la ventaja competitiva nacional. Ahí, alude al papel que debe desempeñar el gobierno en la competencia internacional.¹⁴⁹

El autor toma en cuenta para realizar dicho estudio a diez naciones líderes:

Alemania	Italia	Suecia
Corea	Japón	Suiza
Dinamarca	Reino Unido	
Estados Unidos	Singapur	

A partir de estos países estudia las pautas del éxito de diferentes sectores, las estrategias empresariales y las políticas nacionales que han conducido a él; además, aborda el tema de la política gubernamental para mejorar la ventaja competitiva nacional; adicionalmente, estudia a más de cien industrias, como la química y la impresora alemana, la de equipamiento textil y farmacéutico suizas, la de equipamiento minero sueco, la de elaboración de telas y accesorios para el hogar italianos, la de fabricación de piezas para ordenadores y la industria del cine americanos, entre otras.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 762-773.

Principales hallazgos o conclusiones sobre el papel que debe desempeñar el gobierno en la competencia internacional

Principales hallazgos o conclusiones	Comentarios de los autores
<p>La política que siga el Gobierno influye, tanto positiva como negativamente, en la ventaja nacional.</p>	<p>Se juzga que el gobierno debe tener mucho cuidado sobre las políticas a emprender, ya que puede favorecer o perjudicar la ventaja nacional y a sus empresas.</p>
<p>Los Gobiernos no pueden controlar la Ventaja competitiva nacional; solamente pueden influir en ella. A los legisladores les corresponde un papel más sutil y meditado.</p>	<p>Se estima que los gobiernos deben crear las condiciones necesarias para influir en la ventaja nacional; en ese sentido, los legisladores pudieran fomentar la mejora regulatoria, la reducción y homologación de costos, tiempos y requisitos en los trámites municipales, entre otros, para contribuir e influir favorablemente en esa ventaja nacional.</p>
<p>El objetivo primordial de la política gubernamental en cuanto a la economía consiste en desplegar los recursos de un país (trabajo y capital) con unos altos y crecientes niveles de productividad. La productividad es la causa primordial del nivel de vida de un país.</p>	<p>Se debe fomentar y apuntalar la productividad del país, ya que es la causa principal del nivel de vida de sus ciudadanos mediante esquemas de mejora regulatoria que generen un entorno adecuado para hacer negocios en México, tales como reducción de tiempos, costos y requisitos en los trámites que realizan las empresas, así como eliminación de impuesto sobre nóminas, entre otros.</p>
<p>El gobierno, ya sea en el ámbito local, estatal o nacional puede influir en la ventaja competitiva de un sector si su política afecta a uno o más de los cuatro determinantes.</p>	<p>Esta obra aporta elementos desde lo local para influir en la ventaja nacional, al proponer la reducción y homologación de tiempos, costos y requisitos de trámites municipales, entre diversos municipios de una misma zona o región.</p>
<p>Son empresas, y no los países, las que compiten en los sectores. Son las propias empresas de un país las que, en última instancia, han de crear y mantener la ventaja competitiva en comparación con sus rivales de otros países.</p>	<p>El gobierno debe influir para que las empresas establecidas en él, puedan crearse, desarrollarse y competir con otras a nivel internacional.</p>

Principales hallazgos o conclusiones	Comentarios de los autores
<p>Las medidas políticas del gobierno que tendrán éxito serán aquellas que creen un entorno competitivo en el que las empresas puedan conseguir ventajas competitivas en vez de aquellas que impliquen la actuación directa del Gobierno en el proceso. Los papeles más eficientes que puede llevar a cabo el gobierno son de tipo indirecto, que no directo.</p>	<p>Si el éxito del gobierno depende de la creación de un ambiente competitivo para las empresas, se estima que uno de los grandes retos en este rubro será eliminar el aspecto político y de partido para garantizar el ambiente competitivo a largo plazo.</p>
<p>El papel más adecuado para el Gobierno consiste en liberar, e incluso reforzar, las fuerzas de dentro del “diamante”. Esto crea oportunidades, así como presiones, para la innovación continuada.</p>	<p>Se juzga que fortalecer la libre competencia y el no otorgamiento de subsidios a las empresas podría ser parte del papel del gobierno para generar un ambiente competitivo y de innovación.</p>
<p>El dinamismo conduce a ventajas competitivas, no a ventajas en costes a corto plazo. La ventaja competitiva nacional surge de la capacidad de las empresas de un país para mejorar e innovar incesantemente.</p>	<p>Uno de los hallazgos más representativos lo constituye el hecho de que la ventaja competitiva surge de la capacidad de las empresas para mejorar e innovar incesantemente; por eso se piensa que el gobierno debe fomentar la ciencia, la tecnología e innovación entre las empresas, aumentando el presupuesto anual en estas áreas.</p>
<p>La ventaja competitiva de un país en determinados sectores suele estar concentrada geográficamente.</p>	<p>El gobierno debe atender tanto a: I. La concentración geográfica de la ventaja competitiva de algunos sectores de un país.</p>
<p>Los debates sobre medidas políticas para fomentar la competitividad se preocupan excesivamente por el papel del gobierno de la nación y por salvar las circunstancias nacionales Tanta o más atención se debe prestar a los ámbitos regionales y locales, en áreas como educación universitaria, infraestructura, reglamentaciones locales, iniciativas locales de investigación e información.</p>	<p>II. Al desarrollo integral de las regiones, estados y municipios, en temas como reglamentaciones locales, y de manera específica, en el caso que nos ocupa, en la reducción y homologación de leyes, reglamentos y trámites municipales. Esto abonaría a la ventaja competitiva nacional desde lo local.</p>

Principales hallazgos o conclusiones	Comentarios de los autores
<p>La ventaja competitiva de los sectores de un país se crea a lo largo de una década o más, no en los tres o cuatro años de un ciclo económico.</p> <p>Los productores de coches japoneses empezaron a exportar en 1950, por ejemplo, y solamente consiguieron posiciones internacionales fuertes en el decenio de 1970.</p>	<p>Si la ventaja competitiva se logra a largo plazo, se juzga que no se debe dejar este tema a los políticos, ya que estos sólo prometen y persiguen fines y puestos públicos de corto plazo.</p>
<p>Las naciones obtienen ventajas por las diferencias, no por las similitudes. Cada país tiene un conjunto único de sectores competitivos y ningún país es, ni puede ser competitivo en todo. El éxito competitivo se produce como resultado de la conjunción del entorno singular de un país y de las fuentes de ventaja competitiva en determinados sectores.</p>	<p>En este punto, se estima que nuestro país puede aprovechar su ubicación, así como su diversidad económica, cultural, climática, etc., para generar ventajas competitivas a partir del fortalecimiento de la seguridad pública y el Estado de Derecho.</p>
<p>La tarea de todo gobierno tiene que realizar consiste en comprender los principios que sirven de apoyo a la ventaja nacional y traducirlo en iniciativas políticas que reflejen las circunstancias particulares de un país. Unas medidas políticas buenas para un país bien pueden ser malas para otro.</p>	<p>Esto deberían saberlo y entenderlo los gobernantes de los tres órdenes de gobierno, empresarios y población en general, para que toda la sociedad promueva iniciativas desde su trinchera, creando un ambiente competitivo para las empresas en todo el país.</p>
<p>El Proceso de mantenimiento de la ventaja competitiva puede ser extremadamente incómodo. Para las empresas y para quienes trabajan en ellas. Mantener la ventaja implica unos retos y una presión continuados, exige una constante mejora, y demanda una inversión sostenida. Muchas empresas preferirían más estabilidad y un entorno en el que la prosperidad esté garantizada, en vez de tener que ser conquistada una vez tras otra.</p>	<p>Para las empresas, mantener la ventaja competitiva implica incomodidad, retos y presión continua, constante mejora, y una inversión sostenida. Es decir, la ventaja tiene que ser conquistada momento a momento, una y otra vez.</p>

Toda vez que se ha presentado este punto de vista académico-empresarial sobre la política gubernamental y el papel del gobierno en la competencia internacional, ahora se explorará la mejora regulatoria desde el ámbito local jalisciense.

Una visión desde lo local

Conviene abreviar del estudio *Costo beneficio de la mejora regulatoria en las áreas de gestión municipales: Zona Conurbada de Guadalajara y ciudades medias*,¹⁵⁰ por ser una visión desde lo local sobre cómo se percibe el problema de la sobrerregulación y el exceso de trámites municipales, sus consecuencias y posibles soluciones, entre otros, en los municipios de la ZMG.

Se trata de una visión que se aborda desde la óptica de investigadores de la Universidad de Guadalajara que habitan en esos municipios y que han estudiado y experimentado esa dificultad de manera directa; ellos han logrado una serie de hallazgos en torno a esas dificultades y han aportado algunas alternativas de solución, las que describen como conclusiones del estudio antes aludido.

Conclusiones del estudio *Costo beneficio de la mejora regulatoria en las áreas de gestión municipales: Zona Conurbada de Guadalajara y ciudades medias*¹⁵¹

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
1. Las dependencias encargadas de otorgar permisos, tanto en obras públicas como en	-Padrón y Licencias debe desarrollar estrategias que faciliten el trámite de licencias.

¹⁵⁰ Castillo Girón, Víctor Manuel et al., *Costo beneficio de la mejora regulatoria en las áreas de gestión municipales: Zona conurbada de Guadalajara y ciudades medias*, 1.ª ed., México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Promoción Económica, 2005.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 107-111.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
Padrón y Licencias, deben desarrollar estrategias que faciliten el trámite de los mismos. Aspectos como otorgar apoyo en la integración de expedientes contribuyen a tal fin.	-Otorgar apoyo en la integración de expedientes que contribuyen a tal fin.

El objetivo de la conclusión va encaminado a facilitar el otorgamiento de licencias, y sugiere como estrategia otorgar apoyo a los solicitantes en la integración del expediente respectivo; sin embargo, se considera que podrían existir otras alternativas como el uso de tecnologías de la información y la homologación de tiempos, costos y requisitos de cada trámite entre diversos municipios de una zona determinada.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
2. Es recomendable que las dependencias municipales revisen el cúmulo de requisitos y trámites que solicitan y en función de los hallazgos establezcan mecanismos que los faciliten, sin lugar a dudas que los resultados que se alcancen permitirán disminuir la percepción de una buena parte de los usuarios que hoy día consideran al trámite como un proceso complicado.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar el cúmulo de requisitos y trámites solicitados. - Establecer mecanismos que faciliten los trámites. - Cambiar la percepción de trámite como un proceso complicado.

Se percibe bastante atinada esta conclusión, ya que hace énfasis en identificar el número de trámites y requisitos solicitados a los ciudadanos; esto permitiría ubicar cuáles trámites y requisitos son necesarios y cuáles no, lo que haría más fácil la realización de cada gestión; ahora bien, si una vez hecho lo anterior, los diversos municipios de una zona económica determinada, homologan esos trámites y requisitos, se estima

que se fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos, cambiando la percepción del trámite ahora como un proceso más sencillo.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>3. La consideración de mejorar la difusión de los requisitos y trámites es un aspecto complementario e imprescindible, en ese sentido se hace necesario intensificar la elaboración y entrega de folletos en las ventanillas de atención como el canal más efectivo para la Difusión de trámites y requisitos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la difusión de los requisitos y trámites. - Mediante entrega de folletos en ventanillas de atención como el canal más efectivo para difusión de trámites y requisitos.

Se estima que, actualmente, también se podría apoyar la difusión de trámites y requisitos mediante el uso de las páginas de internet que estén debidamente actualizadas, en cuanto al tipo de trámite, requisitos, costos y tiempo de respuesta, entre otros.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>4. Se debe considerar una revisión minuciosa de trámites, requisitos y procedimientos que actualmente se llevan a cabo, la finalidad es disminuir los plazos para el otorgamiento de Licencias, siempre y cuando proceda; tal disminución se hace necesaria, sobre todo, en los municipios de Puerto Vallarta, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno y Tonalá.</p> <p>Por dependencia, en Obras Públicas se requiere que un mayor número de municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión minuciosa de trámites, requisitos y procedimientos actuales. -Disminuir plazos para otorgamiento de licencias en Puerto Vallarta, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno y Tonalá. - Por dependencia, en obras Públicas se requiere que mayor número de municipios implementen acciones de mejora regulatoria

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
implementen acciones de Mejora regulatoria como ya se hace en la mayoría de las dependencias de Padrón y Licencias consideradas en el análisis.	

Esta conclusión enfatiza de forma especial en la necesidad de reducir los plazos de otorgamiento de licencias. Asimismo, resalta a los municipios económicamente más importantes para el estado, entre los que se encuentran Guadalajara, Zapopan y Tonalá, que forman parte de la ZMG; esto, nuevamente, nos obliga a insistir en la homologación de plazos, costos y requisitos, entre los diversos municipios del estado que integren áreas determinadas como la ZMG, a fin de fortalecer nuestra economía y la generación de empleos.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>5 El estudio permitió detectar usuarios que enfrentaron costos adicionales a los estipulados oficialmente, los tipos de licencia donde se pagó son giro Blanco, construcción mayor, giro controlado, y construcción menor.</p> <p>Por dependencia Padrón y Licencias supera a Obras Públicas.</p> <p>Los municipios donde se detectó son Guadalajara, El Salto, Puerto Vallarta, Zapopan, Lagos de Moreno, Ocotlán y Tepatitlán de Morelos.</p>	<p>-Usuarios enfrentaron costos adicionales a los estipulados oficialmente, en licencias de giro blanco, construcción mayor, giro controlado y construcción menor.</p> <p>-Por dependencia, Padrón y Licencias supera a Obras Públicas.</p> <p>-Los municipios en donde se detectó: Guadalajara, El Salto, Puerto Vallarta, Zapopan, Lagos de Moreno, Ocotlán y Tepatitlán de Morelos.</p>

La presente conclusión refleja una desviación, al encontrarse con que los usuarios, al realizar sus trámites municipales, tuvieron costos adi-

cionales o “diferentes” a los señalados en las leyes o reglamentos; también resalta que el área de padrón y licencias superó a Obras Públicas en esta incidencia; finalmente, se alude a municipios como Guadalajara, en donde se presentó esta situación. Se trata de una razón para preocuparnos por ser la capital del estado y, por ello, ese municipio tendría que poner el ejemplo a los demás en cuanto a instrumentación de mejora regulatoria, eficiencia en trámites municipales y apertura de empresas.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>6 La contratación de asesoría es otro hallazgo del estudio, sin embargo, hay que señalar que solamente 4.2% de los usuarios reportó haberla contratado, la mayor parte de los pagos fueron para tramitar licencia de construcción mayor, seguido de construcción menor y giro blanco.</p> <p>Los requisitos para obtener la licencia de construcción mayor requiere de conocimientos más especializados que en cualquier otro tipo de licencia; sin embargo, no habría que descartar que parte de esa asesoría encubra labores de gestoría por parte de personas especializadas y con contactos para facilitar su obtención.</p> <p>No es raro que los peritos sugieran tal contratación, pero que además aparezca la Dirección de Obras Públicas como la dependencia donde se les sugirió.</p> <p>Lo anterior, se constituye en un elemento que refuerza la idea de canalizar esfuerzos para eliminar esta práctica; en ese sentido las acciones de Mejora regulatoria que se implementen deben tomar en cuenta tal hecho, tal recomendación es pertinente, sobre todo, para municipios</p>	<p>-Contratación de asesoría para tramitar licencia de construcción mayor, seguido de construcción menor y giro blanco.</p> <p>-No descartar que parte de esa asesoría encubra labores de gestoría por parte de personas especializadas y con contactos para facilitar su obtención.</p> <p>-Los peritos sugieren tal contratación, pero que, además, aparezca la Dirección de Obras Públicas como la dependencia donde se les sugirió.</p> <p>-Eliminar esta práctica en municipios como Guadalajara, Puerto Vallarta, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlán el Grande y Zapopan.</p>

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
como Guadalajara, Puerto Vallarta, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlán el Grande y Zapopan	

Este hallazgo alude a otro elemento que forma parte del proceso de apertura de una empresa; se trata de la contratación de asesoría que los ciudadanos deben realizar para gestionar licencias municipales; se estima que ello es consecuencia de trámites difíciles y complicados que le abren la puerta a los gestores y a malos servidores públicos para forzar al ciudadano a contratar asesorías, lo que afecta o desincentiva la apertura y operación de empresas e inversiones en la ZMG.

En este caso salta a la vista que:

- a) Parte de esa asesoría podría encubrir labores de gestoría de personas especializadas y con contactos que les faciliten su obtención; se considera que esto ocurre precisamente por lo complejo de los trámites, así que es un fenómeno que podría reducirse o eliminarse con trámites claros y sencillos y, en su caso, realizados por medios electrónicos sin intervención de personas.
- b) En el caso de licencias de construcción, se encuentra que los peritos sugieren la contratación de asesoría, pero además aparece la Dirección de Obras Públicas como la dependencia en donde se les sugirió. Esto dejaría entrever la complicidad de gestores y de servidores públicos en la obstrucción de trámites y, sin duda, ello afecta al sector de la construcción y a los particulares, pues el trámite se encarece y se alargan los tiempos de respuesta, lo que impacta también en el costo de los materiales de construcción.
- c) Finalmente, se propone eliminar esta práctica mediante acciones de mejora regulatoria sobre todo en municipios como Guadalajara y

Zapopan, a la sazón los municipios económicamente más importantes, que no pueden permitirse tales prácticas.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>7. Considerando los hallazgos en términos del costo adicional y la contratación de asesoría, sería recomendable la realización de un estudio específico al tema de la corrupción en las áreas de Padrón y Licencias, y por qué no, en otras áreas de gobierno, que permita, por un lado, poner en su justa dimensión esa problemática y, por otro, realizar un diagnóstico del problema que nos permita establecer sistemas o controles que disminuyan o, si es posible, eliminen tal distorsión.</p>	<p>-Realizar un estudio en el tema de corrupción en Padrón y Licencias. -Poner en su justa dimensión esa problemática y realizar un diagnóstico de ésta.</p>

Ante el costo adicional y la contratación de asesoría, se sugiere elaborar un estudio específico sobre corrupción en el área de padrón y licencias municipales que permita dimensionar el problema, así como realizar un diagnóstico de éste para poder instrumentar sistemas o controles que disminuyan o eliminen esa distorsión; por esta razón, se valora que ese estudio y diagnóstico podía ser más viable si se realiza al mismo tiempo a diversos municipios de una misma zona, lo que reduciría significativamente su costo y sus resultados serían aplicables a todos ellos.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>8. Por otra parte, el análisis permite observar una subutilización de los servicios que las dependencias municipales han desarrollado; en ese sentido, es recomendable desarrollar mecanismos que permitan a los usuarios conocer y utilizar las facilidades que se prestan. La integración de esta información en los folletos anteriormente sugeridos, contribuiría a</p>	<p>-Existe una subutilización de servicios que las dependencias municipales han desarrollado. La información sobre todos los servicios que se prestan se puede integrar en los folletos anteriormente sugeridos.</p>

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
incrementar el valor en el servicio que prestan las dependencias.	

Aquí se verifica una subutilización de los servicios que prestan las dependencias municipales; es decir, los ciudadanos sólo acuden a gestionar un trámite determinado sin saber que también pueden realizar otros que requieren por falta de información. Esta situación podría resolverse por medio de folletos informativos en los que se incluyera información sobre todos los servicios que se prestan; se juzga que también es posible utilizar medios masivos como la radio o la televisión para su difusión, así como los medios electrónicos, como los portales de internet de las oficinas de padrón y licencias.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
9. Un porcentaje importante de los usuarios considera que el servicio que se les ofrece no corresponde con sus necesidades, de manera que las acciones de mejora que se implementen deben considerar el diseño de mecanismos que permitan captar esas necesidades; tal observación es válida tanto en Obras Públicas como en Padrón y Licencias	-Un porcentaje importante de usuarios considera que el servicio que se les ofrece no corresponde con sus necesidades. -Las acciones de mejora deben considerar mecanismos que permitan captar esas necesidades, en Obras Públicas y en Padrón y Licencias.

Se deberían instrumentar mecanismos para captar las necesidades de los usuarios respecto de los servicios que ofrecen padrón y licencias y obras públicas, para transformar esos servicios y adaptarlos a las necesidades reales de la sociedad.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>10. La infraestructura de atención es un elemento que en Ixtlahuacán de los Membrillos debe preocupar, ya que es el municipio con mayor rezago, según la opinión de los usuarios; sin embargo este es un rubro que la dirección de Mejora regulatoria y los propios ayuntamientos deben priorizar para prácticamente todos los municipios considerados en el análisis, con las debidas reservas en el apoyo por parte de la dirección para aquellos municipios que cuenten con mayores recursos propios para satisfacer esta necesidad, tal observación es válida para los dos tipos de dependencias.</p>	<p>-La infraestructura de atención es un elemento que en Ixtlahuacán de los Membrillos debe preocupar; ya que es el municipio con mayor rezago.</p>

Aquí se alude al tema de infraestructura de atención a los usuarios, rubro donde el municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos destaca por ser el de mayor rezago; no obstante, se estima que la mejora regulatoria no es considerada un área prioritaria por los gobiernos y, por ende, los recursos que se destinan a este rubro normalmente suelen ser escasos.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>11. Otro elemento indispensable es la capacitación del recurso humano, que en el análisis resultó bien evaluado por los usuarios y los propios funcionarios, pero que los tiempos actuales empujan para que el mismo reciba una capacitación permanente enfocada en lograr la certificación de calidad en el servicio para todas y cada una de las dependencias consideradas. Al respecto los usuarios destacan a Zapotlán el Grande como el más rezagado en cuanto a la capacidad del recurso humano con que cuentan, seguido de Zapopan y Guadalajara.</p>	<p>-Un elemento indispensable es la capacitación del recurso humano. -Actualmente, deben recibir capacitación permanente enfocada en la certificación de calidad en el servicio para todas las dependencias consideradas. Los usuarios destacan a Zapotlán el Grande como el más rezagado en cuanto a capacidad del recurso humano con que cuentan, seguido de Zapopan y Guadalajara.</p>

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
Los aspectos donde se requiere implementar mejoras, se destaca la necesidad de diseñar y operar de una manera más eficiente el otorgamiento de licencias (acciones de Mejora regulatoria propiamente dichas), le siguen en importancia la capacitación del recurso humano, la coordinación interinstitucional y la actualización del equipo de cómputo.	

Se coincide en que la capacitación del recurso humano es fundamental para la instrumentación y operación de la mejora regulatoria; sin embargo, en los municipios, la administración pública dura sólo períodos de 3 años y, en muchos de los casos, se capacita a los servidores públicos; no obstante, al terminar esa gestión, se despide a ese personal capacitado y la nueva administración pública vuelve a contratar personas sin conocimientos técnicos en mejora regulatoria, por lo que vuelve a capacitar a los nuevos servidores públicos, y así, sucesivamente.

De tal forma que los servidores públicos capacitados no permanecen por mucho tiempo y el municipio invierte cada tres años en capacitación en lugar de invertir en otros rubros prioritarios; es decir, con ese fenómeno cíclico (círculo vicioso), dicha inversión prácticamente se va a la basura cada tres años; ante este escenario, se propondría que los servidores públicos de niveles técnico-operativo encargados de la mejora regulatoria y de las áreas de padrón y licencias como de obras públicas permanezcan en sus cargos de manera definitiva, mientras se capaciten y manejen bien esas áreas.

Adicionalmente, destacan las principales acciones que se deben realizar de manera prioritaria o urgente para instrumentar mejoras que beneficien el proceso de apertura de empresas, a saber:

- a) Diseñar y operar de una manera más eficiente el otorgamiento de licencias.

- b) Capacitación del recurso humano.
- c) Coordinación interinstitucional.
- d) Actualización del equipo de cómputo.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>12. En el análisis se encontraron trámites cuyo tiempo de respuesta superó el máximo de 30 días que consideran los funcionarios, sería adecuado que se implementara un <i>sistema de seguimiento de trámites</i>.</p> <p>La coordinación interinstitucional se refiere a mejoras en la coordinación con dependencias externas a las direcciones de Padrón y Licencias y Obras Públicas, que también contribuyen en el otorgamiento de los permisos a través de inspecciones para el cumplimiento de requisitos, no se deben olvidar mejoras en la coordinación al interior de cada dependencia.</p>	<p>-Implementar un <i>sistema de seguimiento de trámites</i>.</p> <p>-No se deben olvidar mejoras en la coordinación al interior de cada dependencia.</p>

Esta recomendación se considera muy valiosa, ya que con un sistema de seguimiento efectivo de trámites se permitiría identificar en qué parte del proceso se están presentando fallas o retrasos que ocasionan que la respuesta a un trámite tarde más del tiempo promedio; se juzga que esto podría mejorar si ese sistema fuera electrónico, toda vez que sería más eficaz y permitiría corregir esas fallas, así como medir los tiempos de cada proceso y, en su caso, identificar quién o qué circunstancia está obstruyendo el proceso de respuesta oportuna de una gestión.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>13. Desde la perspectiva de funcionarios y usuarios se requiere que los ayuntamientos que todavía</p>	<p>-Se requiere que los Ayuntamientos que aún no cuentan con acciones de</p>

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
no cuentan con acciones de Mejora regulatoria las emprendan a la brevedad posible, aprovechando las sinergias que ya se han desarrollado en otras administraciones municipales.	mejora regulatoria las emprendan a la brevedad posible.

Aquí se insiste en la urgente necesidad de emprender acciones de mejora regulatoria por parte de aquellos Ayuntamientos que aún no las hubieren instrumentado.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>14. Considerando los hallazgos y tratando de encontrar una respuesta en torno a si los costos derivados del proceso son superiores a los logros alcanzados, podemos deducir que la apreciación de beneficios, por parte de los funcionarios y usuarios, está más en función de la carga de trabajo que de acciones de Mejora regulatoria propiamente dichas. En otras palabras, ¿cómo es posible que algunos municipios que no reportaron acciones de Mejora regulatoria sean bien calificados en cuanto a la calidad en el servicio, cuenten con un trámite sencillo, sus tiempos y trámites se encuentren entre los mínimos, al igual o mejor que aquellas dependencias que sí las llevan a cabo?</p> <p>La respuesta la encontramos, principalmente en el tamaño y dinámica de Guadalajara que la de Ixtlahuacán de los Membrillos, la que se traduce en diferentes niveles de competitividad en la adquisición y uso del suelo, lo cual, a su vez, resulta en cargas de trabajo diferenciales y, por consi-</p>	<p>-La apreciación de beneficios, por funcionarios y usuarios, está más en función de la carga de trabajo que de acciones de mejora regulatoria.</p> <p>-¿Cómo es posible que municipios que no reportaron acciones de mejora regulatoria sean bien calificados en calidad en el servicio, cuenten con trámite sencillo, sus tiempos y trámites se encuentren entre los mínimos, al igual o mejor que aquellas dependencias que sí las llevan a cabo?</p> <p>-El tamaño y dinámica de Guadalajara y de Ixtlahuacán de los Membrillos se traduce en diferentes niveles de competitividad en adquisición y uso de suelo, que, a su vez, resulta en cargas de trabajo diferenciales</p>

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
guiente, en la necesidad de implementar procesos de Mejora regulatoria como una necesidad imperiosa en algunos municipios como Guadalajara, y Zapopan y una necesidad de mediano plazo en otros.	

Este hallazgo resalta que el tamaño y la dinámica es diferente en cada municipio; así pues, compara a Guadalajara con Ixtlahuacán de los Membrillos, donde se encuentran diferentes niveles de competitividad en la adquisición y uso del suelo. Esto se traduce en cargas de trabajo diferenciales; entonces, existen municipios grandes como Guadalajara, con una fuerte dinámica que llevan acciones de mejora regulatoria, frente a municipios pequeños, con una dinámica baja como Ixtlahuacán de los Membrillos, que —sin realizar acciones de mejora regulatoria— llegan a tener igual o mejor calificación que municipios que sí emprenden ese tipo de acciones.

Los resultados de la investigación demuestran que el parámetro de medición no está bien estructurado para considerar el tamaño y dinámica de cada municipio, y esto explica que los resultados no llegan a ser objetivos cuando se trata de evaluar y comparar municipios de diferentes tamaño y capacidad económica.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
15. La mejora regulatoria no debe verse como un proceso con las mismas características para todos los municipios, considerados o no en el análisis, sino que más bien deben tomarse en cuenta las características propias de cada municipio, incluso de cada dependencia, a la hora de implementar la mejora regulatoria.	La mejora regulatoria no debe verse como un proceso con las mismas características para todos los municipios. Al implementar la mejora regulatoria, deben tomarse en cuenta:

<p>Otro aspecto a tomar en cuenta es el tiempo que se requiere para que un proceso de mejora regulatoria madure y pueda arrojar los resultados esperados.</p>	<p>a) Las características propias de cada municipio y dependencia. b) El tiempo que se requiere para que un proceso de mejora regulatoria madure y pueda arrojar los resultados esperados.</p>
---	--

En pocas palabras, esta conclusión refiere a que el proceso de mejora regulatoria debe ser un “traje a la medida” para cada municipio o dependencia; es decir, no puede ser un proceso igual para todos, ya que cada municipio es diferente.

Sin embargo, existen municipios con características muy similares, como los de la ZMG u otras zonas o áreas, que permitirían un mismo proceso de mejora regulatoria, como lo sería la homologación de costos, tiempos de respuesta y requisitos respecto de un mismo trámite entre un grupo de diversos municipios vecinos de una misma zona económica o área metropolitana.

Conclusiones	Idea principal de la conclusión
<p>16. Algunos de los problemas que enfrentamos, gira en torno a la disponibilidad y calidad de la información necesaria para este tipo de estudios, los dos aspectos son cruciales para desarrollar un análisis con mayor precisión que la alcanzada en el presente. Se sugiere establecer un sistema de información que permanentemente recabe la información que nos permita establecer mecanismos de evaluación de resultados, para ello se hace necesario revisar y establecer cuál es la información mínima necesaria, cual es el formato y desagregación requerido,</p>	<p>-Disponibilidad y calidad de la información es necesaria para este tipo de estudios con mayor precisión. -Establecer un sistema de información que establezca mecanismos de evaluación de resultados que trascienda los tiempos de las administraciones en turno.</p>

cual es la uniformidad en cuanto a la fuente, así como establecer los parámetros de calidad (confiabilidad), precisión (que se pueda revisar y comprobar su veracidad) y oportunidad (que sea un sistema de información que trascienda los tiempos de las administraciones en turno).	
---	--

Aquí se hace énfasis en la necesidad de contar con disponibilidad y calidad de la información necesaria para este tipo de estudios con mayor precisión; para ello, propone establecer un sistema de información que trascienda los tiempos de las administraciones públicas en turno, que permanentemente permita establecer mecanismos de evaluación de resultados. De ahí que un sistema de información objetivo, independiente y ajeno a los cambios políticos daría mayor estabilidad y certeza a los esquemas de mejora regulatoria.

Recapitulando, a la luz del presente trabajo y de los hallazgos encontrados, se mantiene vigente nuestra idea-fuerza, a saber:

La instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en la Zona Metropolitana de Guadalajara (como la eliminación de normas y trámites innecesarios, la reducción al máximo posible de los tiempos, costos y requisitos para gestionar trámites, y la homologación de trámites municipales entre diversos municipios), fortalecerá la seguridad jurídica de los habitantes de esa zona para abrir nuevas empresas o negocios y mantener sus operaciones, y esto aumentará la competitividad de esas empresas o negocios respecto de otras empresas nacionales y del extranjero.

En ese tenor se generan los siguientes argumentos y conclusiones:

1. Desde hace más de 1 800 años, Cornelio Tácito ya tenía identificado y documentado el problema de la sobrerregulación en el Imperio romano y el de su consecuencia directa: la corrupción en el Estado. Seguramente, ese exceso de leyes y trámites obstaculizaba el sano

desarrollo de las actividades económicas de los particulares y las del propio Estado. El lector se encuentra ante una época y contexto en el que Cornelio Tácito acuña la frase: “Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene”. Posteriormente, con Justiniano, se presenta una verdadera mejora regulatoria al crear su *Digesto*, con el que se simplifican las leyes en un cuerpo jurídico y se da orden jurídico al Imperio romano y a su desarrollo económico. Actualmente, se verifica el mismo problema de sobrerregulación en México. Esto permite concluir que sistemas jurídicos como el mexicano no han evolucionado en ese sentido y que, desde la óptica del derecho, sociedades como la nuestra no han aprendido la lección.

2. Las diversas autoridades internacionales en materia de mejora regulatoria como el Banco Mundial y la OCDE, coinciden en señalar que México necesita reducir su carga regulatoria; esta afirmación constituye un reconocimiento por parte de esas instancias sobre la existencia de sobrerregulación y trámites excesivos en nuestro país.
3. El Banco Mundial y la OCDE subrayan que el desafío para México es “rediseñar regulaciones” que ayuden a salvaguardar el bien público sin afectar el “desempeño económico”; de lo que se infiere que la ley debe ser el mínimo necesario de reglas para no afectar el libre mercado de los particulares.

En comparación con otros países de América Latina, México está rezagado en tiempo y costo para iniciar una empresa y para obtener una licencia; éstos, además, son altos en comparación con los de China y el resto de América Latina.

4. Se estima que la sobrerregulación y el exceso de trámites en torno a la apertura y operación de negocios o empresas en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) vulnera el valor *seguridad jurídica*, al reducir o mermar la certeza jurídica de los gobernados, quienes deben enfrentar la discrecionalidad de los servidores públicos en turno, los que en muchas ocasiones solicitan documentos y requi-

sitos no previstos en las leyes; esto, aunado a la diferencia entre los tiempos, costos y requisitos que existen incluso entre municipios vecinos de una misma área metropolitana, en relación con la gestión de un mismo trámite municipal.

5. Se pudiera asumir que la mejora regulatoria creaba estabilidad y un buen gobierno a los gobernantes y gobernados en el Imperio romano; no obstante, históricamente, también se observa una perversa dinámica entre mejora regulatoria y sobreregulación, ya que ante el surgimiento de una mejora regulatoria y un buen gobierno en un momento determinado, sobrevinía, posteriormente, una sobreregulación encabezada por un nuevo mal gobierno, y así sucesivamente, lo que ocurría de manera cíclica. De ello, podría inferirse que este fenómeno ha sucedido históricamente en la mayoría de los países del mundo.
6. Es contradictorio que la serie de regulaciones en el orden federal, estatal y municipal jalisciense que pretenden reducir y simplificar el exceso de leyes, reglamentos, trámites y demás actos administrativos que afectan las actividades económicas de los particulares, resultan ser, *per se*, excesivas o sobrereguladas, como se desprende de los capítulos segundo y tercero.
7. Al conducir la actividad económica nacional, el Estado mexicano —mediante la creación de leyes, reglamentos, trámites y demás actos administrativos— debe cumplir con un doble fin: garantizar el interés general y permitir el libre mercado; es decir, el Estado debe procurar que la ley, reglamentos, trámites y demás actos administrativos por él creados sean el punto de equilibrio entre el bien público o interés general y el libre mercado o las actividades económicas de los particulares.
8. En el primer párrafo de su artículo 25, nuestra Carta Magna incorpora como nuevo principio constitucional, a la *competitividad*, otorgándole a ésta el mayor rango en nuestro sistema jurídico. En ese sentido, pudiera inferirse que la mejora regulatoria y el Estado de Derecho, al ser parte de los elementos que conforman la competi-

vidad, se encuentran también en un rango constitucional. Se resalta que la integración de los mercados globales motiva la participación activa e inmediata de la mejora regulatoria en el orden internacional, para eliminar restricciones innecesarias al comercio y a las inversiones; por ello la política regulatoria se convierte en la mejor estrategia para acelerar los niveles de crecimiento económico actuales.

9. Por lo tanto, la mejora regulatoria está tomando cada vez más importancia y reconocimiento en el ámbito internacional, como un instrumento facilitador del comercio e inversiones globales; actualmente, existe la propuesta de incluir un capítulo sobre mejora regulatoria como parte del Tratado de Libre Comercio México-Turquía; esto constituye el primer antecedente jurídico localizado sobre la incorporación y reconocimiento de la mejora regulatoria dentro de un tratado de libre comercio que, de concretarse, otorgaría a la mejora regulatoria un reconocimiento jurídico en la más alta jerarquía del derecho internacional público.
10. México requiere urgentemente de una política industrial prioritaria integral que incluya vertientes sectoriales y regionales que se constituyan como el camino a seguir por todos los sectores de la sociedad mexicana en el corto, mediano y largo plazo, vinculando con la competitividad con esa política industrial, donde se garantice la mayor seguridad jurídica posible a las actividades económicas de los particulares. Así, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce que, para el logro de una mayor productividad del país, es necesario un entorno de negocios propicio sin cargas regulatorias excesivas.
11. El Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia transversal, un ambiente para realizar negocios a partir de un marco jurídico eficaz, que permita el libre mercado y que garantice la seguridad jurídica del gobierno y de los gobernados, así como la necesidad de fortalecer la convergencia de la federación con los otros órdenes de gobierno, para impulsar una agenda común de mejora regulatoria que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites.

12. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 4, resulta de vital importancia para el presente trabajo, ya que engloba bajo el concepto de *acto administrativo de carácter general* a gran parte de los instrumentos jurídicos que pudieran ser materia de una mejora regulatoria, entre los que se encuentran: reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal. Al tiempo, define lo que debe entenderse por *trámite*, con lo que, por fin, se le otorga a este figura un reconocimiento jurídico dentro de una ley, y se reconoce su importancia en la estructura de la mejora regulatoria y en la apertura y operación de empresas. Además, destaca algunos “principios elementales” de la mejora regulatoria en favor del ciudadano y que limitan a la autoridad, en especial “No se podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley”.
13. Por otra parte, se estima que el Artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo constituye uno de los grandes pilares de la mejora regulatoria y de la seguridad jurídica de los ciudadanos, al señalar que los organismos y dependencias federales no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el Registro Federal de Trámites y Servicios.
14. El Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, en las fracciones III y IV de su artículo primero, destaca la reducción progresiva del costo de la aplicación de trámites del Gobierno Federal, en coordinación con las autoridades federales, las estatales y municipal, y, por la otra, democratizar la productividad mediante regulación que mejore el clima de negocios.

15. La Constitución del Estado de Jalisco reconoce al municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa del Estado de Jalisco y asume el compromiso de proveer las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad y propiciar su participación en la vida económica de la entidad; para ello, el Estado y los municipios planearán, regularán y fomentarán la actividad económica mediante la competitividad, con la concurrencia de los sectores social, público y privado y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Además, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad presupuestaria, apoyarán e impulsarán a las empresas de los sectores social y privado de la economía.
16. La Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios dispone que el titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos deberán expedir los reglamentos, decretos, circulares y demás ordenamientos para establecer reglas claras y sencillas que reduzcan la discrecionalidad de las autoridades administrativas y eviten que se obligue al particular a presentar documentos o a realizar trámites ajenos a la naturaleza del acto administrativo por él solicitado.
17. Se considera que Jalisco cuenta con una avanzada Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, aplicable en los ámbitos estatal y municipal de Jalisco; destacan su énfasis en el respeto a la *“autonomía municipal”* ante la intervención de otros órdenes como el federal, estatal u otros municipios; la importancia concedida al *gobierno electrónico*, que —enfocado a la gestión de trámites municipales de apertura de empresas y expedición de licencias municipales— funcionaría los 365 días del año, las 24 horas del día, a diferencia del esquema actual que está sujeto a horarios de oficina y días hábiles; en consecuencia, el ciudadano, de utilizar herramientas de gobierno electrónico, podría realizar sus trámites cualquier día a cualquier hora y desde cualquier lugar en donde exista un dispositivo con acceso a internet (computadora, tableta o teléfono celular, u

otra tecnología). En lo que respecta a la simplificación administrativa, este ordenamiento jurídico contempla la reducción de requisitos y plazos de respuesta en trámites; evita la duplicidad en entrega de información a empresas y brindar información clara, suficiente, ágil y sencilla a los solicitantes de trámites; a la vez, utilizar sistemas tecnológicos que reduzcan tiempos de gestión y fases procedimentales, permitiendo a los usuarios efectuar consultas desde cualquier lugar. Asimismo, propiciar la homologación de los trámites iguales o similares de dos o más entidades, para facilitar la expedición de licencias y permisos.

18. La Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco establece, entre sus objetivos específicos, impulsar el desarrollo económico de la entidad; fomentar la generación de empleos y su conservación; la construcción de una cultura emprendedora y del autoempleo, en especial en las zonas más desprotegidas en el Estado, y los vincula con el impulso permanente de la mejora regulatoria y la simplificación administrativa entre las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales. De forma adicional, promueve la seguridad jurídica de los inversionistas en la entidad.
19. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, la corrupción ocupa el tercer lugar entre los problemas que más afectan a Jalisco; y, entre las causas más importantes que inciden en la corrupción en el ámbito del servicio público, se encuentran el exceso de trámites y requisitos; la desproporción de regulaciones para desarrollar actividades productivas; la discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos; y la falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos.
20. La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios plantea como objetivos destacar, priorizar y diferenciar los requisitos y trámites para el establecimiento y funcionamiento de las empresas, según la naturaleza de su actividad económica, considerando su tamaño, la rentabilidad social, su ubicación en zona prioritaria u otra característica relevante del municipio en el que se

- localice. Esto se traduce en hacer un “traje a la medida” para cada empresa, el que permitiría su desarrollo, de acuerdo con sus condiciones particulares y al beneficio social que pudiera generar.
21. El artículo 38 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco dispone que son facultades de los Ayuntamientos celebrar convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden; esto deja expedito el camino para que los municipios de la ZMG puedan realizar acciones tales como firmar convenios para el mejor ejercicio de sus funciones, como sería la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria entre diversos municipios que les permita homologar tiempos de respuesta, costos y requisitos de diversos trámites municipales; ello daría mayor seguridad jurídica a los ciudadanos e inversionistas, convirtiendo a ese grupo de municipios en un lugar más atractivo para hacer inversiones y generar empleos, respecto de otras zonas o municipios que no cuenten con esa homologación.
 22. Se deben redoblar esfuerzos para que nuestro país fortalezca la mejora regulatoria y mejore el ambiente para hacer negocios en sus diferentes niveles de gobierno, a fin de acercarse a los primeros lugares del ranking del Banco Mundial, que incluye a 189 países, ordenados conforme a la facilidad para hacer negocios en ello. Ahí, Singapur ocupa el primer lugar al presentar un valor superior respecto de los otros 188 países restantes.
 23. El Reporte Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios presenta la clasificación nacional en México respecto de la facilidad para hacer negocios entre 32 ciudades mexicanas, y encontramos que, en 2015, Guadalajara ocupaba el lugar 26 en lo que se refiere a la facilidad para hacer negocios entre 32 ciudades y resaltando la ciudad de Colima como la de mejor desempeño.
 24. El Banco Mundial en su informe Doing Business en México 2014 evidencia la diferencia de tiempo que existe entre un Estado y otro para abrir una empresa; por otro lado, resalta la diferencia en el nú-

mero de trámites para abrir una empresa; es decir, para una misma gestión, implica tiempos diferentes y trámites diferentes entre una entidad federativa y otra. Dicho Informe subraya la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía, así como la necesidad de crear un entorno regulatorio eficiente para ellas, lo que se fortalece con la instrumentación de esquemas de mejora regulatoria en nuestro país, estados y municipios.

25. Con respecto a la licencia municipal, se presenta la falta de estandarización de tiempos de respuesta, costos y requisitos entre un municipio y otro, ya que en unas ciudades la licencia municipal es “gratuita” y en otras tiene un “costo fijo”; en otro grupo de municipios el costo de la licencia está “vinculado a la actividad de la empresa” y en otros municipios su costo está ligado a la “superficie del local”.
26. Se reconocen como verdaderos hallazgos para fortalecer el proceso de apertura de empresas el uso de medios electrónicos, lo que reduce los costos, tiempos y requisitos para el empresario, y la eliminación del capital mínimo y del costo del trámite de autorización de la razón social. Debe resaltarse que, de 2007 a 2014, los requerimientos, tiempos y costos promedio para abrir una empresa en México han descendido significativamente desde el Doing Business en México 2007 —23% en trámites, 67% en tiempo y 29% en costo— a niveles cercanos a las economías de altos ingresos de la OCDE, aunque se estima que falta mucho camino por recorrer.
27. La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto fallas muy importantes en la gobernanza y en la regulación de los diversos países, lo que ha deteriorado la confianza en las instituciones públicas y privadas por igual; ante ese escenario y en medio de la incertidumbre económica actual, resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz en los países, para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de recuperar la confianza y restablecer el crecimiento; el fin último que persigue esta recomendación de la OCDE es promover mejores políticas regulatorias que lleven a mejorar la calidad de vida. Así pues, es fundamental que existan

- marcos regulatorios sólidos en los países, puesto que una buena regulación es primordial para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales.
28. Es prioritario revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa del país, estado y municipios, para identificar a) duplicidad de leyes y reglamentos; b) exceso de leyes y reglamentos; c) sobrerregulación de los diversos sectores económicos; d) falta de actualización de la normatividad; e) duplicidad de costos; entre otros. De manera simultánea se debe promover la coherencia regulatoria mediante la coordinación y comunicación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional.
 29. Las leyes deben apuntalar y fomentar la productividad nacional; verbigracia, eliminando o reduciendo tanto los trámites como las leyes, el impuesto sobre nóminas, etcétera, e impulsando las exportaciones.
 30. El cambio tecnológico es el responsable de gran parte del crecimiento económico; por ello, nuestro país debe crear un entorno en el que sus empresas sean capaces de mejorar e innovar más de prisa que sus rivales extranjeros.
 31. El gobierno por sí solo no puede crear una ventaja competitiva, sino que su papel sería más bien crear las condiciones para influir en el diamante propuesto por Porter; es decir, el gobierno, para crear una ventaja competitiva, lejos de intervenir directamente en la economía de los particulares, debe enfocarse en influir en los determinantes que integran dicho diamante.
 32. La política gubernamental a nivel estatal, provincial o local desempeña un papel de gran importancia a la hora de conformar la ventaja nacional.
 33. Las áreas de Padrón y Licencias de la Zona Metropolitana de Guadalajara deben reestructurarse y desarrollar estrategias que faciliten el trámite de licencias y otorgar apoyo en la integración de expedientes que contribuyen a tal fin; asimismo, tiene que identificar el número de trámites y requisitos solicitados a los ciudadanos, lo que

permitiría ubicar cuáles trámites y requisitos son necesarios y cuáles no, así como reducir los plazos de otorgamiento de licencias.

34. El proceso de mejora regulatoria debe ser un “traje a la medida” para cada municipio o dependencia; es decir, no puede ser un proceso igual para todos, ya que todos los municipios son diferentes. Sin embargo, existen municipios con características muy similares, como los de la ZMG u otras zonas o áreas, que permitirían un mismo proceso de mejora regulatoria, como la homologación de costos, tiempos de respuesta y requisitos respecto de un mismo trámite entre un grupo de diversos municipios vecinos de una misma zona económica o área metropolitana.
35. Por último, es de destacarse que el 5 de febrero de 2017, el H. Congreso de la Unión aprobó una Reforma Constitucional en materia de mejora regulatoria, donde, finalmente, la mejora regulatoria alcanza rango constitucional, ya que se adiciona un nuevo último párrafo al artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, el que se describe a continuación:

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Como se puede apreciar, este párrafo alude a las autoridades federales, estatales y municipales, las que deben implementar políticas públicas de mejora regulatoria para simplificación de regulaciones, trámites y servicios.

1. Esta reforma constitucional también agrega la fracción XXIX-Y al artículo 73 constitucional, otorgando nuevas facultades al Legislador Federal en materia de mejora regulatoria, ya que esta nueva fracción dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad; entre otros, para:

*XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Mejora regulatoria.*¹⁵²

Dicha fracción XXIX-Y alude a la expedición de una Ley General en materia de mejora regulatoria a la que se sujetarán los órdenes de Gobierno; la ley a que se refiere esta reforma es precisamente la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada el 18 de mayo de 2018. En otras palabras, esta reforma pretende incidir de manera integral en todos los órdenes de gobierno en la simplificación de regulaciones, trámites y servicios, con lo que se estaría contribuyendo a crear un ambiente adecuado para hacer negocios en nuestro país, fortaleciendo con ello la competitividad, facilitando la apertura de nuevos negocios y la operación de que ya existen. Adicionalmente, se otorgaría mayor certeza jurídica a empresarios, inversionistas y ciudadanos en general, y cuyo incumplimiento será sancionado.

Con lo anterior, se fortalece el sistema jurídico mexicano complementando lo realizado en otras áreas en las que se han expedido la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Transparencia o la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras.

Se estima que la Administración Pública de cualquier orden de Gobierno desempeña un papel fundamental para contribuir a los esfuerzos empresariales, puesto que en ésta recaen mandatos y facultades legales que afectan para bien el marco jurídico que les aplique a las empresas.

2. La Ley General de Mejora Regulatoria fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2018, mediante Decreto del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El Decreto antes aludido plantea dos situaciones:

¹⁵² En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

- a) Expide la Ley General de Mejora Regulatoria.
- b) Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo referentes a la mejora regulatoria.

La Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) consta de 93 artículos y 12 artículos transitorios. Cuenta con la siguiente estructura:

Título primero	
Disposiciones generales	
Capítulo I	Objeto de la Ley
Capítulo II	De los Principios, Bases y Objetivos de la Mejora Regulatoria
Título segundo	
Del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria	
Capítulo I	De la Integración
Capítulo II	Del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo III	De la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo IV	De la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Capítulo V	De los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas
Capítulo VI	De la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales
Capítulo VII	Del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria
Título tercero	
De las herramientas del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria	
Capítulo I	Del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios
Sección I	Del Registro Nacional de Regulaciones
Sección II	De los Registros de Trámites y Servicios
Sección III	Del Expediente para Trámites y Servicios

Sección IV	Del Registro Nacional de Visitas Domiciliarias
Sección V	De la Protesta Ciudadana
Capítulo II	Agenda Regulatoria
Capítulo III	Del Análisis de Impacto Regulatorio
Capítulo IV	De los Programas de Mejora Regulatoria
Sección I	De los Programas de Mejora Regulatoria
Sección II	De los Programas Específicos de Simplificación y Mejora Regulatoria
Capítulo V	De las Encuestas, Información Estadística y Evaluación en Materia de Mejora Regulatoria
Título cuarto	
De las Responsabilidades Administrativas en Materia de Mejora Regulatoria	
Capítulo Único	De las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Transitorios	

Ahora se espera que las autoridades de los tres órdenes de Gobierno lleven a cabo la adecuada instrumentación y operación de la Ley General de Mejora Regulatoria para analizar los beneficios futuros en las empresas e inversionistas y ciudadanos en general.

Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios para la Creación de Empresas, *Segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas*, 1.^a ed., España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno Español, 2012.
- Agenda Común de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas y sus Municipios, *Agenda común de mejora regulatoria para incrementar la productividad en las entidades federativas*. En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=392>.
- Alfonso X El Sabio, *Las Siete Partidas*, p. 4. En <http://www.vicentellop.com/TEXTOS/alfonsoXsabio/las7partidas.pdf>.
- Álvarez Ledesma, Mario I., *Conceptos jurídicos fundamentales*, México, McGraw Hill, 2008.
- Anexo 1 del Convenio Marco de Colaboración Celebrado en Colima*, Colima, Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), 12 de marzo de 2013.
- Anexo 1 del Convenio Marco de Colaboración Celebrado en Colima*, Colima, Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), 12 de marzo de 2013, pp. 8-10.
- Ashford, Nigel y Stephen Davies, *Diccionario del pensamiento conservador y liberal* [Horacio Pons, trad.], 1.^a ed., Buenos Aires, Nueva Visión, 1992.

- Banco Mundial, *Doing Business en Mexico 2014*, Washington, D.C., Grupo Banco Mundial, 2014. Licencia Creative Commons Attribution CC BY 3.0.
- _____, *Proyecto Doing Business*. En <http://espanol.doingbusiness.org/about-us>.
- _____, *La competitividad de México: Alcanzando su potencial*, 2 vol., México, Banco Mundial, 2006 (Informe No. 35388-MX).
- _____, *Las economías se clasifican del 1 al 189 en la facilidad para hacer negocios*. En <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>.
- _____, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington, D.C., World Bank, 2016. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4.
- _____, *Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios*. En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico>.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, 2.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Caballero Romero, Alejandro, *Metodología integral innovadora para planes y tesis: La metodología del cómo formularlos*, México, Cengage Learning Editores, 2014.
- Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, 17.^a ed., Argentina Heliasta, 2001.
- _____, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, tomo VIII, 21.^a ed., Buenos Aires, Heliasta, 1989.
- Carrera Domínguez, José G., *El Digesto del emperador Justiniano*, tomo I, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2007.
- Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2015.
- Castillo Girón, Víctor Manuel, María Cota y Marco Medina, *Costo beneficio de la mejora regulatoria en las áreas de gestión municipales: Zona conurbada de Guadalajara y ciudades medias*, 1.^a ed., México, Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Promoción Económica,

- Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2005.
- Centro de Investigación Parlamentaria de Perú, *Simplificación administrativa: Enfoque y líneas de trabajo en materia legislativa*, Perú. En http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/centro_doc/ivirtuales/simplificacion_administrativa.pdf.
- “Clasificación nacional en México respecto de la facilidad para hacer negocios entre 32 ciudades mexicanas”, *Doing Business 2016: Midiendo regulaciones para hacer negocios*. En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico/sub/guadalajar a/>.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>.
- _____, “Concepto de mejora regulatoria”. En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>.
- _____, “La manifestación de impacto regulatorio”. En <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=111>.
- Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL). En <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/organismos/7175>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Constitución Política del Estado de Jalisco*. En <http://congresoweb.congresojalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Convenio de Coordinación en Materia de Mejora Regulatoria Celebrado entre el Ejecutivo Federal, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Gobierno del Estado de Jalisco*, 12 de junio de 2013.
- Convenio Marco de Colaboración Celebrado en Colima*, Colima, Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), 12 de marzo de 2013.
- Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, Mejora Regulatoria*,

- Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles* En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017.
- Decreto 1151 de 2008 por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.* En <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29774>.
- Decreto 24400/LX/15 el Congreso del Estado de Jalisco reforma el artículo único del diverso número 23021 que aprueba la declaratoria del área metropolitana de Guadalajara.* En *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, núm. 10, sección V, 22 de agosto de 2015.
- Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios.*
- Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios, Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 2015.
- El libro de la política*, 1.^a ed., Hong Kong, Altea, 2014.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, apéndice, México, 2005.
- García Córdova, Fernando, *La tesis y el trabajo de tesis: Recomendaciones metodológicas para la elaboración de los trabajos de tesis*, México, Limusa, 2003.
- Gary B., Sandy, *12 500 Frases célebres*, 3.^a ed., México, Tomo, 2009.
- Glosario de economía industrial y derecho de la competencia*, Madrid, Coedición Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Mundi Prensa Libros, 1994.
- Gobierno de España, “Definición de simplificación administrativa”. En http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/simplificacionAdministrativa.html.
- Haro Tecglen, Eduardo, *Diccionario político*, 1.^a ed., España, Planeta, 1995.
- Herrera Vázquez. Marina Adriana, *Métodos de investigación 1: Un enfoque dinámico y creativo*, 2.^a ed., México, Esfinge, 2008.
- Herrera, Enrique, *Practica metodológica de la investigación jurídica*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1998, pp. 212-214.
- Informe anual de desempeño 2013-2014 de la Comisión Federal de Mejo-*

- ra Regulatoria*, México, Secretaría de Economía del Poder Ejecutivo Federal Mexicano y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2014.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Antecedente previo a la exposición de motivos de esa iniciativa planteada por el Senador Eloy Cantú Segovia”. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOF_05jun13.p df.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, *La competitividad es la capacidad para atraer y retener talento e inversión*. En http://imco.org.mx/videos_es/que_es_competitividad_-_imco/.
- Justiniano, *Digesto del Emperador*, tomo I, México, Tribunal Superior de Justicia el Distrito Federal, 2007.
- Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. En <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios. En <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Ley de Planeación.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios. En <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Mejora Regulatoria.
- Ley para el Desarrollo Económico del Estado de Jalisco.
- Ley sobre la Celebración de Tratados.
- Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la administración general del Estado*, España, 2014. En <http://administracion>.

- gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/simplificacion-Administrativa.html.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico contemporáneo*, 1.ª ed., México, Iure Editores, 2010.
- “Nueva regionalización administrativa del Estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad”, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 22 de noviembre de 2014.
- OECD, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD, 22 de marzo de 2012. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Gobierno en Transición, Reformas al sector público en países de la OCDE, Comité de Administración Pública (Servicio de Asuntos de la Administración Pública PUMA de la OCDE), México, OCDE y Departamento del Distrito Federal, 1995.
- Ortiz Uribe, Frida Gisela, y María Del Pilar García Nieto, *Metodología de la investigación, el proceso y sus técnicas*, México, Limusa, 2003.
- Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED).
- Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, *Un plan de todos para un futuro compartido*, 1.ª ed., Guadalajara, Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, 2013.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, concepto. En pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.
- Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1991.
- Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Dictamen de primera lectura”. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOJ_05jun13.pdf.

- Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria (2012)”, OECD, 22 de marzo de 2012. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- Registro Público Estatal de Trámites (REPTE). En [http:// red.jalisco.gob.mx/proyectos/gobierno-digital/registro-publico-estatal-de-tramites- repte](http://red.jalisco.gob.mx/proyectos/gobierno-digital/registro-publico-estatal-de-tramites-repte).
- Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, 38.^a ed., México, Plaza y Valdés Editores, 2013.
- Ruiz de Chávez, Manuel, Alfredo Reyna y Gabriel Cendejas, *Un proceso de transformación y privatización en respuesta a los retos del mercado global*, 1.^a ed., México, Porrúa, 1995.
- Scott H., Jacobs, “Reforma regulatoria y participación ciudadana. Experiencias en el sector productivo en México y en el mundo”, *Seminario Internacional sobre Mejora Regulatoria y Participación Ciudadana*, 1.^a ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1999.
- Secretaría de Desarrollo Económico del Ejecutivo Estatal. En <http://sedeco.jalisco.gob.mx/acerca/organigrama/828>.
- Sempé, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*. En [http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expression=leyes%2520generales.%2520interpretacion%2520del%2520art%25C3%25ADculo%2520133%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&Instancias-Seleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172739&Hit=12&IDs=2003860,200-3682,2002589,2001510,161358,165153,165593,167658,167850,168977,169726,172739,172667,172650,179836,180582,193435&tpoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.](http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expression=leyes%2520generales.%2520interpretacion%2520del%2520art%25C3%25ADculo%2520133%2520constitucional&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&Instancias-Seleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172739&Hit=12&IDs=2003860,200-3682,2002589,2001510,161358,165153,165593,167658,167850,168977,169726,172739,172667,172650,179836,180582,193435&tpoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

- Tácito, Cornelio, Anales, 1.a ed., colección Sepan Cuantos, núm. 291, México, Porrúa.
- Tesis: 2.a LXXXVIII/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 184025 12 de 12, Segunda Sala, Tomo XVII, junio de 2003 p. 300. Tesis Aislada (Administrativa).
- Tesis: 2.a /J. 52/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 169896 4 de 6, Segunda Sala, Tomo XXVII, abril de 2008 p. 552. Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).
- Tesis: I.10o.A.2 A (10.a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2001255 5 de 14, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, p. 1666. Tesis Aislada (Común).
- Tesis: I.4o.A.66 A (10.a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2004633 1 de 1, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013, p. 1724. Tesis Aislada (Administrativa).
- Tesis: P./J. 45/2011 (9.a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 160764 12 de 36, Pleno, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, p.302. Jurisprudencia (Constitucional).
- Tesis: PC.I.A. J/13 A (10.a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 2006890 2 de 14, Plenos de Circuito, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, p. 586. Jurisprudencia (Común).
- Tesis: XVII.2.o.3 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 199927 6 de 6, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IV, diciembre de 1996, p. 415. Tesis Aislada (Administrativa).

*Mejora Regulatoria para la Competitividad
en la Zona Metropolitana de Guadalajara (2008-2018)*

se terminó de editar

en febrero de 2021

en los talleres gráficos

de Amateditorial, S.A. de C. V.

Prisciliano Sánchez 612, Colonia Centro

Guadalajara, Jalisco

Tel.: 36120751 / 36120068

amateditorial@gmail.com

www.amateditorial.com.mx

La edición consta de 1 ejemplar.

Edición: Ricardo Campis Alvarado y Marcos Pablo Moloeznik

Se trata de una obra que gira alrededor de la “mejora regulatoria” como institución jurídica del derecho administrativo; lo que responde a que la legislación vigente en la materia se erige en un obstáculo a la competitividad, debido a los excesivos trámites relacionados con la apertura y operación de empresas.

En este marco, el libro da cuenta de la parte teórica que se desprende de la Ley General de Mejora Regulatoria, y puede concebirse como un documento o *guía básica* para los legisladores y autoridades responsables de la ejecución de trámites, así como para todos los interesados en mejorar el ambiente de negocios en torno a la apertura y operación de empresas en la zona metropolitana de Guadalajara.

También, cabe destacar que lo que subyace en este producto académico de naturaleza jurídica es el debate sobre cuál debería ser el papel del Estado en un mundo signado por la competitividad.