



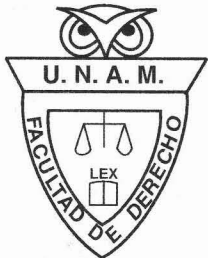
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACION
DE LA COMISION FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JULIETA ARELI LARA LUNA

ASESOR DE TESIS: DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO



MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.





SECRETARÍA GENERAL
DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSITARIA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna LARA LUNA JULIETA ARELI, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA", bajo la dirección del suscrito y de el Dr. Miguel Acosta Romero, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Acosta Romero en oficio de fecha 19 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 25 de mayo de 2004.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad*

**mpm*

MIGUEL ACOSTA ROMERO
DOCTOR EN DERECHO, UNAM
CEDULA PROFESIONAL No. 724228
INVESTIGADOR NACIONAL EMÉRITO
MAESTRO EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE NAYARIT
DOCTOR HONORIS CAUSA DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEON

Petén 639-1. Col. Vertiz Narvarte
Deleg. Benito Juárez
C.P. 03600, México, D.F.
Tel - Fax: 5601-04-33,
5604-76-42
E-MAIL marmex1@prodigy.net.mx

México, D.F., a 19 de mayo de 2004.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E

Muy distinguido señor Director:

Como asesor de tesis de la alumna **JULIETA ARELÍ LARA LUNA**, con número de cuenta **9423498-9**, he realizado detenidamente el análisis de la Tesis intitulada "**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA**" que presenta para obtener el Título de Licenciada en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El trabajo recepcional cuenta con la debida introducción, esta conformado por cuatro capítulos, conclusiones concretas y de fondo y por último la bibliografía, llevando así en cuanto a la forma una correcta disciplina, por lo que se denota que la investigación tiene la calidad intelectual, profesional, analítica y científica que se requiere en este caso.

Esta investigación esta bien manejada y en mi opinión trata de un tema de importancia actual ya que ciertamente uno de los mayores problemas dentro de nuestro sistema jurídico es la falta de técnica jurídica que algunos o muchos de nuestros legisladores tienen y que lleva a contradicciones jurídicas aberrantes y preocupantes, además las influencias políticas y económicas han llevado a los legisladores a ir en contra de una realidad social en la que están inmersos y han llegado a la "necesidad" (sin que realmente exista) de importar legislaciones que

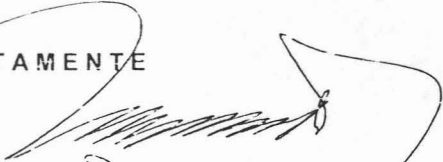
no van de acuerdo a lo que la sociedad mexicana necesita y aunado a esto, está la poca capacidad e instrucción de las personas que hacen las leyes en nuestro país.

Asimismo la preocupación por este tema debe trascender, pues indudablemente el Derecho nos rige y si éste tiene incoherencias y barbaridades tan aberrantes como las que se precisan y comentan en este trabajo de investigación, entonces la tesis que presenta la sustentante a la consideración del jurado es un trabajo original que utiliza una metodología correcta, lo cual le otorga valor científico a este trabajo, que es el resultado de una ardua búsqueda ya que es un tema de frontera, poco explorado, novedoso, con propuestas concretas y viables.

Por todo lo anterior, considero que no sólo merece mi aprobación sino también una felicitación por el esfuerzo realizado en esta investigación propositiva y es por eso que con mucho agrado extiendo **MI VOTO APROBATORIO** toda vez que desde mi punto de vista los requisitos académicos y de calidad que exige nuestra Universidad Nacional Autónoma de México están plenamente cumplidos y al mismo tiempo propongo al Jurado le otorgue Mención Honorífica.

Aprovecho la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE



DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO
PROFESOR DE T.C. DEFINITIVO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
INVESTIGADOR NACIONAL EMÉRITO.
DR. HONORIS CAUSA DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN.
MAESTRO EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE NAYARIT
EXPRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL
DE DOCTORES EN DERECHO A. C.

DEDICATORIAS:

- A mis padres:** Por su amor, confianza y valioso apoyo incondicional.
- A mi hermana:** Por su ejemplo y motivación.
- Al Dr. Miguel Acosta:** Por su gran capacidad para guiarme, por su paciencia, su apoyo, su atinado consejo. Por ser ejemplo de honradez, rectitud y responsabilidad.
Por ser un gran maestro, jurista pero sobretodo por ser un ser humano excepcional.
- A la Universidad Nacional Autónoma de México:** Especialmente, a la Honorable Facultad de Derecho y a sus invaluable catedráticos fuente de la sabiduría.
- A la Fundación Telmex:** Por el privilegio de ser becaria y otorgarme la oportunidad de lograr un desarrollo integral.
- A Héctor:** Con devoción.

ABREVIATURAS USADAS.	1
INTRODUCCIÓN.	2
CAPÍTULO I.	3
CONCEPTOS FUNDAMENTALES.	3
1.1. La regulación.	3
1.1.1. Concepto.	3
1.1.2. Tipos de regulación.	3
1.1.3. Finalidades de la regulación.	4
1.2. La desregulación.	5
1.2.1. Concepto.	5
1.2.2. Ventajas.	6
1.2.3. Desventajas.	7
1.3. La mejora regulatoria.	9
1.3.1. Concepto.	9
1.3.2. Principios.	10
1.3.3. Objetivos.	10
1.4. Diferencias entre desregulación y mejora regulatoria.	11
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN.	12
2.1. Evolución de la mejora regulatoria en el ámbito internacional.	12
2.1.1. Australia.	14
2.1.2. Canadá.	15
2.1.3. Estados Unidos.	16
2.1.4. Holanda.	17
2.1.5. Italia.	18
2.1.6. Reino Unido.	19
2.2. Legislación de Competencia en Centroamérica.	20
2.2.1. Costa Rica.	21
2.2.2. Guatemala.	21
2.2.3. Honduras.	22
2.2.4. Nicaragua.	23
2.2.5. El Salvador.	24
CAPÍTULO III. LA PRETENDIDA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO.	26
3.1. Falta de base constitucional para crear la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.	26
3.2. Análisis de la Exposición de Motivos que sirvió de base para promulgar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la que el legislador reconoce que no hay una facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y fundamentó su promulgación en el concepto de facultades implícitas de acuerdo con la f. XXX del artículo 73 de la Constitución.	45
3.3. Si la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo carece de base expresa en la Constitución, también por lógica jurídica y constitucional, el decreto que modificó la Ley para adicionar el Título Tercero A de los artículos 69-A a 69-Q y 70-A, que estableció la Comisión Federal de Mejora Regulatoria también carece de base constitucional.	49

3.4. Análisis de la Exposición de Motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del 19 de abril de 2000 que crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.	50
3.5. Unidad de Desregulación Económica de la entonces Secretaria de Comercio y Fomento Industrial.	59
3.5.1. Creación.	59
3.5.2. Función.	59
3.5.3. Finalidad.	60
3.5.4. Consejo para la Desregulación Económica.	60
3.6. Análisis del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y la mejora regulatoria. 1995-2000.	65
3.7. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y sus opiniones no vinculatorias en materia de reforma regulatoria.	72
<i>CAPÍTULO IV. COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA.</i>	75
4.1. Creación.	75
4.2. Naturaleza jurídica.	76
4.2.1. Definición de Órgano Desconcentrado.	76
4.2.2. Características.	79
4.3. Órganos que la integran.	80
4.3.1. Consejo para la Mejora Regulatoria.	80
4.3.1.1. Función.	82
4.3.1.2. Atribuciones de sus miembros.	83
4.4. De la manifestación de impacto regulatorio.	83
4.4.1. Vaguedad en la definición de la Manifestación de Impacto Regulatorio.	83
4.4.2. Aparato burocrático que debería estar a cargo de la Secretaría de Gobernación.	87
4.4.3. ¿En dónde se estudia para ser experto en materia de impacto regulatorio?	91
4.5. Programa Federal de Mejora Regulatoria.	92
4.6. Del Registro Federal de Trámites y Servicios.	94
4.6.1. Creación de un enorme aparato burocrático.	94
4.6.2. Este Registro debe aplicarse únicamente a las materias mercantil y económica y no abarcar otras de diversa índole.	99
4.7. Desregulación en los Estados.	101
4.7.1. Carencia de facultades para imponer la desregulación en los Estados.	101
4.8. Cuestionamiento de sus facultades de autoridad superior.	101
4.8.1. ¿Actividad Cuasilegislativa?	101
4.8.2. Análisis de las facultades de supervisión previas al proceso legislativo ante el Congreso de la Unión.	103
4.9. Posibilidad de elaborar un anteproyecto de Ley de Mejora Regulatoria dentro de la Secretaría de Gobernación.	105
<i>CONCLUSIONES.</i>	107
<i>ANEXOS.</i>	110
<i>BIBLIOGRAFÍA.</i>	111
<i>DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS</i>	111
<i>HEMEROGRAFÍA</i>	111

LEGISLACIÓN.

112

OTRAS FUENTES.

112

ABREVIATURAS USADAS.

ADAE	Acuerdo de la Desregulación de la Actividad Empresarial.
BM	Banco Mundial.
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
CW	Consenso de Washington.
DO	Diario Oficial de la Federación.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OIRA	Oficina de Información y Asuntos regulatorios.
ORR	Oficina de Revisión Regulatoria.
RAD	División de Asuntos Regulatorios.
RFTS	Registro Federal de Trámites y Servicios.
SE	Secretaría de Economía.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
UDE	Unidad de Desregulación Económica.

INTRODUCCIÓN.

El trabajo que a continuación presentamos es el resultado de una ardua investigación por tratarse de un tema poco explorado y novedoso, pero no por ello de menor importancia.

El tema planteado lo iniciamos con un estudio sobre lo que significa la desregulación y la regulación, sus ventajas y desventajas para tratar de explicarnos la política de la mejora regulatoria.

Subsiguientemente, en el capítulo segundo exponemos el proceso y los efectos de la aplicación de dicha política en algunos de los países desarrollados y por otro lado, la génesis de ésta en algunos países centroamericanos, para dejar entrever que no todas las políticas de mejora regulatoria llevan aunadas un resultado exitoso en su aplicación.

Los tópicos tratados en el capítulo tercero, son el tema central de esta investigación, en donde nos cuestionamos el fundamento para realizar las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicadas en el Diario Oficial el 19 de abril de 2000, que crearon a la Comisión de Mejora Regulatoria, ya que consideramos preciso evidenciar las contradicciones jurídicas y preocupantes que han elaborado nuestros legisladores cuando importan legislaciones que no van de acuerdo a lo que la sociedad mexicana necesita.

Por último, en el capítulo cuarto analizamos los elementos más trascendentales de esta Comisión de Mejora Regulatoria como sus facultades, sus elementos, el Consejo de Mejora Regulatoria, la manifestación de impacto regulatorio y el Registro Federal de Trámites y Servicios, en donde nuestro mayor obstáculo radicó en que los únicos documentos que contienen esta información son los elaborados por la propia Comisión, lo cual permite la manipulación de su contenido.

Y como propuesta, planteamos la posibilidad de la elaboración, por parte del Congreso de la Unión, de un régimen legal que de sustento conforme a nuestra Constitución a esta política pública de mejora regulatoria.

CAPÍTULO I.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1. La regulación.

1.1.1. Concepto.

Etimológicamente, el concepto regulación procede del latín regulatio, -nis, nomen actionis de regulo, -are “conformar a una regla, regular”, derivado de regula, -ae “regla” (en el sentido físico y moral), procedente de la raíz reg- que expresa la línea recta.¹

Por regulación entendemos “el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros.”²

Del concepto anterior, podemos deducir que no hay duda alguna de que la regulación es el instrumento jurídico, por medio del cual el Estado controla y promueve el bienestar social y económico (al crear las condiciones para la existencia de mercados competitivos), para hacer prevalecer el interés público sobre el interés privado.

Además, la regulación tiene una gran influencia en el sistema económico, pues es una condición previa para el desarrollo del sector privado, dado que crea certidumbre y previsibilidad, clarifica y protege los derechos de propiedad y garantiza el cumplimiento de las obligaciones contractuales, conduciendo a reducir los costos de transacción y a aumentar el acceso al capital.

1.1.2. Tipos de regulación.

Un estudio sobre los diferentes tipos de regulación, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, clasifica a la regulación en tres diferentes tipos:

¹ COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, 3ª. Reimpresión. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1988. p. 512.

² Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. p. 7.

A. Regulación Económica, es el conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales, el gobierno modifica u orienta directamente el funcionamiento y la acción del sector privado, de acuerdo con el interés público. Esta regulación, supone la intervención del gobierno de manera directa en las decisiones empresariales y en cuestiones de mercado al emitir disposiciones referentes a competencia, precios, producción, barreras al comercio, etcétera.

B. Regulación Social, mediante la cual se establecen marcos y directrices orientados a garantizar el acceso de la población a ciertos bienes y servicios, es decir, se busca la protección de la salud, del trabajo, el ambiente, entre otras.

C. Regulación Administrativa, por la cual el gobierno asegura la aplicación de las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de la Administración Pública, a través de registros confiables y el proceso de los servicios que presta.

1.1.3. Finalidades de la regulación.

La regulación se considera una de las funciones centrales del gobierno cuyas finalidades pueden resumirse en:

A. Asegurar la protección de los intereses sociales, tales como la salud, los derechos de los consumidores, el ambiente, la competencia, etc., al controlar el costo social que se deriva de la realización de una actividad privada y al dar certeza jurídica a los gobernados, a través de la información oportuna y eficiente para realizar diversos trámites.

B. Reducir riesgos, ya que el gobierno actúa como un manto protector que impide transacciones fraudulentas y los ahora en boga “alcantarillados financieros”, que muchas transnacionales practican al no tener una regulación adecuada que se los impida.

C. Favorecer la equidad social. A través de la redistribución de los beneficios de la inversión en nuestro país y de la adecuada vigilancia fiscal para evitar la evasión de impuestos.

D. Organizar los servicios que presta el gobierno y otros sectores como el privado, al disciplinar la actividad administrativa a favor de los intereses de la sociedad, evitando el gasto inútil de recursos y la pérdida de tiempo personal.

E. Corrección de las fallas del mercado, porque a través de la regulación, se pone tope a las prácticas desleales de muchas empresas.

F. Redistribuir las rentas o recursos que se obtengan de la actividad o materia regulada, para privilegiar el crecimiento económico, el empleo y la superación de la pobreza.

1.2. La desregulación.

1.2.1. Concepto.

La palabra desregulación no existe como tal en los Diccionarios, pero atendiendo a la preposición des que proviene del latín dis, que denota negación, oposición o privación³, podemos inferir que desregulación significa oposición, negación o privación de regular.

De la visión neoliberal, impulsora de las políticas privatizadoras, que le niega al Estado capacidad de incidir en los procesos económicos, nace ideológicamente la consigna de la desregulación.⁴

La desregulación dentro de la globalización es un componente de la llamada “mejora regulatoria”, que se refiere “a la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o áreas regulatorias específicas”.⁵

La desregulación supone un proceso deseable para los empresarios, que se traducirá en una deserción del Estado, al recortar sus facultades regulatorias para favorecer la capacidad competitiva de las empresas, olvidando a los consumidores quienes estarán indefensos y obligados a pagar tarifas más altas y soportar nuevos abusos.

La desregulación se maneja como una política económica basada en principios de autocontrol de las actividades económicas, que se traduce en la liberalización de los mercados internos, así como la desprotección por parte de los estados de los mercados financieros, de la inversión extranjera directa, del comercio y de los mercados laborales y es utilizada por los políticos como una bandera contra la corrupción, problema mundial incorregible, desde nuestro punto de vista, con una simple medida económica.

³ DE TORO Y GISBERT, Miguel. *Pequeño Larousse Ilustrado*. 29ª ed. Ed. Larousse. México. 2000. p.328.

⁴ El argumento estriba en que el Estado es por naturaleza ineficiente y actúa dominado por criterios políticos, por lo que la enorme cantidad de regulaciones públicas traba la libertad de los agentes económicos privados encareciendo también sus costos. Lo que se olvida analizar es que al minimizar las regulaciones, agentes económicos privados buenos y malos se mueven libremente, incrementando los actos de corrupción, en donde hay malos funcionarios y malos agentes económicos privados que corrompen.

⁵ Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. p. 9.

1.2.2. Ventajas.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, dentro del Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, enmarca como supuestas “ventajas” de la desregulación las siguientes:

1. La reducción de precios y el aumento de la calidad de las opciones para los consumidores y las empresas mexicanas.
2. La mejora en la eficiencia productiva al reducir costos de insumos.
3. La promoción de la competitividad.
4. La promoción de la inversión y la innovación en nuevos productos y tecnologías, así como la adopción de métodos modernos de bajo costo por parte de nuevos competidores.
5. El aumento de la adaptabilidad de la economía mexicana para poder recuperarse de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.

En nuestra opinión, los beneficiarios de esta política son los exportadores, los inversores y fabricantes, los banqueros, los especuladores financieros y los rentistas, quienes son los únicos capaces de captar los altos beneficios que generan las actividades, a través de las ventajas que proporciona el crecimiento de los sistemas de mercado inducidos políticamente.

Observemos los efectos de las “ventajas” de la desregulación en los diversos países desarrollados, que la han aplicado desde las décadas de los setenta y principios de los ochenta en ciertos sectores:

En Estados Unidos, la política de la desregulación abarcó el sector eléctrico y gasero, ocasionando la bancarrota de la mayoría de las empresas en estos ramos, como el famoso caso de la empresa gasera texana Enron y, por otra parte, la caída de los precios ha dejado expuestas a empresas como Dynegy, Williams, Calpine, Mirant, Aquila, El Paso, Duke y AES, que han incrementado sus adeudos en más de 200%. También el sector de las telecomunicaciones ha sufrido grandes estragos y ha transferido sus adeudos a inversionistas ingenuos, como lo señala un artículo de La Jornada, “gracias al manto protector de la macabra “desregulación” que impide la intervención del Estado para poner topes a las tarifas, al tiempo que permite el

manejo discrecional de las cuentas de las empresas, básicamente de transacciones fraudulentas, en los reductos inexpugnables de los paraísos fiscales".⁶

Las verdaderas ventajas que acarrea la desregulación, son la posibilidad de formar una contabilidad invisible (off-balance sheet), alcantarillados financieros, el síndrome Enron⁷, el alquiler de un apartado postal en los paraísos fiscales (Islas Británicas, Bermudas y Caimán), para evadir impuestos y la formación de cloacas de empresas mafiosas que perjudican al público y que cuando éstas se destapan recurren al Estado, para que éste encubra las pérdidas colosales con rescates invisibles como lo sucedido aquí en México con las carteras vencidas de los Bancos, que están actualmente en el IPAB, con el rescate al sector azucarero y al sector carretero.

Así podemos observar, que estas crisis en el Estado más desarrollado del mundo, son parte de los efectos de la desregulación puesta en movimiento a la mitad de la década de 1990, que supuestamente acarrearía una edad de oro en la competencia, sin embargo, es muy claro que lo único que se ha conseguido con la desregulación y las privatizaciones (que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio imponen en el mundo, para beneficio de sus principales transnacionales), son crisis generalizadas que se traducen en tarifas elevadas, empeoramiento de los servicios y empobrecimiento. Por ello el gobierno de los Estados Unidos de América regresa a la "re-regulación" de su sistema.

El principal argumento para aplicar la mejora regulatoria en México, proviene de la experiencia en otros países, claramente más desarrollados que el nuestro, pero es evidente que años después, son estos países los que empiezan a sufrir los estragos de la desregulación al enfrentar grandes crisis económicas como las señaladas anteriormente, las cuales ampliaremos en el próximo capítulo.

1.2.3. Desventajas.

La desregulación aplicada en sectores económicos o áreas específicas sensibles, puede causar los siguientes efectos:

⁶ JALIFE RAHME, Alfredo. El mito de la Desregulación. La Jornada. México. 31 de julio de 2002.

⁷ Se denomina de esta manera a la práctica económica realizada por las empresas, las cuales a pesar de registrar grandes ganancias no pueden solventar sus adeudos y se declaran en bancarota. Este síndrome es causado por la falta de regulación que permite que no exista una contabilidad oficial que registre el destino del capital.

1. La circulación totalmente libre de capitales pone en riesgo a los inversionistas, ya que la falta de regulación ocasiona el desplazamiento de capitales y el establecimiento de sedes de empresas en paraísos fiscales.
2. El aumento de la economía especulativa que aumenta o encoge sus flujos de inversión, según las oportunidades o los peligros de la economía mundial, incrementan los riesgos y las posibilidades de pérdidas de capital.
3. El incremento de la doble contabilidad interna en las empresas y los mercados financieros, se vuelve prácticamente imposible de controlar para los Estados que adoptan la política de la desregulación, así las grandes fugas de capital nacional aumentan la necesidad de préstamos extranjeros y por consiguiente la dependencia de los Estados.
4. La lucha contra la corrupción se maquilla, por medio de las frases de transparencia y simplificación administrativa.
5. Falta de rigor en las verificaciones técnicas que dificultan la supervisión y la detección en los balances bancarios de manejos fraudulentos.
6. Perjuicio a los usuarios de los servicios y a la población en general, en donde los ricos se convierten en millonarios y la población rezagada aumenta.⁸
7. El crecimiento y proliferación del empleo informal, como una forma encubierta de desempleo.
8. La necesidad de crear organismos públicos llamados entes reguladores, que en teoría controlen la gestión⁹ de las empresas privadas responsables de prestar un servicio público que se ha privatizado.

El problema práctico de sacar todo el provecho posible de la desregulación en México, radica en que tenemos, una frágil economía (en la que existe una creciente necesidad de recursos para reactivar la economía) y carecemos de una eficiente política de desarrollo integral y todo esto, aunado a las deficiencias de nuestro mercado de valores que tiene una marcada tendencia a la volatilidad de los capitales ahí negociados y la falta de capacidad técnica o económica, como muchos de los países latinoamericanos para

⁸ Para ejemplificar citemos, que según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los 225 hombres más ricos del mundo tienen una riqueza que equivale al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial, es decir, de 2500 millones de habitantes de la Tierra.

⁹ Esta gestión se traduce en la calidad de los servicios, tarifas y precios, política de mantenimiento y expansión de los servicios, efectos fiscales, etc.

combatir los fraudes fiscales masivos y su reducida base fiscal, propician que enfrentemos una situación, más bien de negociar que de decidir y ordenar, frente a las imposiciones de Organismos Financieros Multilaterales como el Fondo Monetario Internacional.

La solución estribaría, en impulsar políticas públicas de acceso a la información, a la educación, a la tecnología y al ahorro interno para competir en términos tecnológicos con los grandes países mundiales y evitar la destrucción desde el interior, por el fraude financiero, por la destrucción de la base fiscal y por la escasa competitividad de sus empresas públicas. Además, es necesario crear esquemas normativos eficaces, para mejorar las condiciones del mercadeo de bienes y servicios.

Finalmente, recordemos la frase del poeta griego Sófocles (495-406 a. C):

“Un Estado en el que quedan impunes la insolencia y la libertad de obrar cada cual a su antojo, tened por seguro que acaba por hundirse en el abismo”.¹⁰

1.3. La mejora regulatoria.

1.3.1. Concepto.

Etimológicamente la palabra mejora, procede del “post verbal del verbo mejorar, proveniente del latín melioro, -are, denominativo de melior, -ius “mejor” que corresponde a la raíz de multus, -a, -um “mucho”, pero se usaba como comparativo de bonus, -a, -um”¹¹.

El concepto de mejora regulatoria tampoco existe en los Diccionarios, pero es una frase que se utiliza para designar una disciplina adoptada por diferentes países, principalmente para reducir los costos en la producción y comercialización de diferentes bienes y servicios. En México, este concepto se define como una política pública, cuyo fin es lograr que el gobierno en su calidad de ente administrador, sea riguroso en la expedición de la regulación en sectores económicos o áreas regulatorias específicas para mejorar los procesos, mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

La mejora regulatoria concebida, como un instrumento de desarrollo económico para promover la inversión, el establecimiento y la creación de empresas, pretende mejorar la regulación existente, eliminar la regulación innecesaria y crear una nueva regulación.

¹⁰ Citada por Carlos F. Chamorro en una conversación con Manuel Castells, sociólogo catalán, sobre globalización y la Sociedad de la Información “La Sociedad red ya no existe, no es el futuro”. Confidencial. Semanario de Información y Análisis. Edición No. 161, del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1999. <http://www.confidencial.com.ni/1999-161/html/bodyinvitadodelasemana.html>.

¹¹ COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 3ª. reimpresión. Desalma. Buenos Aires. 1988. p. 406.

1.3.2. Principios.

La política de mejora regulatoria esta asentada en una serie de principios generales:

1. Principio de Inclusión. El cual señala, que se debe contar con la participación de toda la sociedad y por supuesto del gobierno para lograr regulaciones eficientes y equitativas y evitar obstáculos y contradicciones en estas.
2. Principio de Federalismo. Abarca la cooperación estrecha entre los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de evitar la duplicidad en el diseño y aplicación de regulaciones.
3. Principio de calidad. Tiene como principal finalidad, maximizar los beneficios de las regulaciones, esto a través de la implementación de esquemas de levantamiento de datos, de métodos analíticos, de transparencia y de control de calidad.
4. Principio de transparencia. Con el que se pretende eliminar la práctica de la discrecionalidad en el ejercicio público, así como los incentivos a la corrupción al generar regulaciones más claras.

1.3.3. Objetivos.

Se enlistan los siguientes objetivos:

- A. Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.
- B. Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información, sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.
- C. Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.
- D. Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración Pública Federal.
- E. Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.
- F. Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno.

- G. La protección de los intereses sociales del país, al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas.
- H. Mejorar la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes.
- I. Crear incentivos para la innovación y competitividad empresarial.
- J. Reducir costos del dinero y del crédito para la inversión productiva y promover la iniciativa de los particulares.

1.4. Diferencias entre desregulación y mejora regulatoria.

Debemos evitar confundir los términos desregulación y mejora regulatoria.

La desregulación, es parte de la política de mejora regulatoria que únicamente se refiere, a la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica. En cambio la mejora regulatoria, consiste en la desregulación, en la construcción o reconstrucción del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas y en el diseño de los procesos, mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones, es decir involucra un proceso más amplio que abarca tanto la eliminación, la reforma y la creación de regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN.

2.1. Evolución de la mejora regulatoria en el ámbito internacional.

La apertura de los mercados financieros y el control de las autoridades en cuanto al flujo de capital, ha estado relacionado, en gran medida por el proceso de internacionalización a nivel mundial de la mejora regulatoria y por las políticas de liberalización, desregulación y apertura de la economía¹² que se forjaron en el acuerdo entre las organizaciones internacionales, que tienen sede en la capital Norteamericana (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo¹³, etc.), el denominado Consenso de Washington¹⁴, el cual promovió una serie de reformas estructurales homogéneas a diferentes países, pero principalmente diseñó el futuro económico de América Latina, estableciendo a las leyes del mercado, como único mecanismo rector de la nueva lógica de la reproducción global. Pero este proceso, en donde el mercado y la competencia son los reguladores ideales de las relaciones entre las sociedades y entre los hombres, no ha seguido un proceso lineal y varía según el nivel de desarrollo de la economía del país.

Así, para 1989 el Consenso de Washington estableció en diez puntos las reformas de política económica que debe encarar América Latina, a este decálogo se le conoce como “las tres D”: desprotección, desregulación y desestatización¹⁵:

1. Disciplina fiscal.
2. Reducción del gasto público.
3. Reforma tributaria.
4. Liberalización financiera.
5. Indexación de los tipos de cambio.
6. Promoción de la inversión extranjera directa.

¹² KOSZTER, Daniel. Economía Regional: Globalización y Desarticulaciones. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina (Del Noroeste, al pie de los Andes; Congreso General que declaró la independencia).

¹³ Todos ellos son organismos financieros multilaterales.

¹⁴ Fue en 1990 cuando el Instituto de Economía Internacional reunió en Washington, D. C., a miembros de organismos internacionales, académicos y funcionarios de gobiernos latinoamericanos y del Caribe, para evaluar el estado de las economías de la región.

¹⁵ KRUGMAN, Paul. El Internacionalismo “Moderno”, La economía internacional y las mentiras de la competitividad. Editorial Crítica, Grijalbo Modadori, Barcelona. 1997.

7. Privatizaciones.
8. Liberalización del comercio
- 9. Desregulación**
10. Protección de los derechos de propiedad.

Para ilustrar mejor, podemos señalar que la práctica de la política pública denominada “mejora regulatoria”, se intensificó en la década de los setenta y principios de los ochenta en diversos países, que comenzaron a implementar la desregulación económica en diversos sectores, como autotrasporte, ferrocarriles, salud, seguridad social, energía, telecomunicaciones, ambiente, pero principalmente en los mercados financieros.

Entre las principales acciones, que comenzaron a efectuar los países ante la inminente e imparable internacionalización de la economía tenemos:

1. Buscar mecanismos para mejorar la coordinación entre autoridades y niveles de gobierno.
2. Instaurar la cultura de la mejora regulatoria dentro de la administración pública.
3. Empezar programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa.
4. Crear instituciones dedicadas a la mejora regulatoria.
5. Eliminar regulaciones obsoletas o innecesarias.
6. Disminuir las restricciones.
7. Aumentar la eficiencia burocrática.
8. Reducir los procedimientos administrativos.

Ya, para la década de los noventa, los países más desarrollados profundizaron sus programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa, encaminadas a limitar las esferas de competencia del Estado y a reducir su influencia económica y social, a través de la creación de Instituciones dedicadas exclusivamente a la mejora regulatoria y la adopción de políticas explícitas.

A continuación, resumiremos la forma en que diversos países implementaron la práctica de la política de mejora regulatoria¹⁶.

2.1.1. Australia.

Este país creó la Oficina de Revisión Regulatoria dentro de su Departamento de Industria en 1985. Sus características son las siguientes:

1. Depende directamente del ministro.
2. Asesora al gobierno en materia regulatoria.
3. Supervisa la elaboración de las regulaciones.
4. Es responsable de examinar y monitorear la reforma regulatoria.
5. Examina las manifestaciones de impacto regulatorio que incluso puede vetar.
6. Provee capacitación, reporta anualmente y monitorea la reforma regulatoria.
7. Coordina el proceso de reforma regulatoria en los Estados y territorios, así como las medidas para reducir el impacto y la carga de papeleo para pequeñas empresas.

También, cuenta con un Consejo Nacional de Competencia, encargado de monitorear el cumplimiento de todas las jurisdicciones con los Acuerdos de Principios de Competencia y un Consejo de Gobiernos Australianos, que opera como un mecanismo entre los gobiernos de cooperación y consulta de reformas, para lograr una economía nacional eficiente e integrada, así como un solo mercado nacional. Este Consejo está formado por ministros de los Estados y territorios, quienes velan porque cada manifestación de impacto regulatorio sea elaborada de acuerdo con los lineamientos que marca su Derecho común.

La práctica de mejora regulatoria en este país, conlleva el estudio del costo-beneficio de regulaciones de gran impacto y programas de capacitación. Cada uno de los estudios sobre las manifestaciones de impacto regulatorio, deben incluir una sección especial que evalúe el impacto de la regulación en las pequeñas empresas. Quedan exentos de la elaboración de MIR, los instrumentos legislativos que den efecto a decisiones

¹⁶ La información de este apartado tiene como fuente la elaboración propia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria con datos proporcionados por los gobiernos correspondientes.

presupuestales, así como la consulta pública de las manifestaciones de impacto regulatorio en materia de medidas tributarias.

No existe un Registro de trámites general, únicamente algunas provincias cuentan con uno, pero todos los Estados y territorios tienen políticas de revisión regulatoria y la obligación de presentar manifestaciones de impacto regulatorio.

En cuanto al acceso a la información y su transparencia, la Oficina de Revisión Regulatoria, debe reportar anualmente sobre el cumplimiento de los lineamientos de la MIRs y sobre los avances de la reforma regulatoria, además existen procesos de consulta pública, una lista de los proyectos en revisión y la publicación de reportes de propuestas regulatorias que tienen un impacto económico significativo.

2.1.2. Canadá.

En este país, la regulación puede considerarse moderada. La Institución encargada de la política de desregulación, se denomina División para Asuntos Regulatorios, que fue creada en 1977 y se encuentra ubicada dentro del Departamento del Tesoro de Canadá, la cual depende directamente del Ministro y tiene como principal función: la de monitorear el desempeño y la efectividad de la política regulatoria.

Entre sus facultades están:

1. Producir el Plan Regulatorio Federal, que contiene principalmente las iniciativas que las dependencias pretenden implementar el siguiente año.
2. Revisar la calidad de las manifestaciones de impacto regulatorio.

Cuenta con un Comité de Regulación, facultado para revisar las regulaciones y recomendar cambios al gobierno, así como reportar al Parlamento sobre los problemas que pueden acarrear las regulaciones y solicitar la revocación de las que considera obsoletas o innecesarias. También, se auxilia de un Comité Especial encargado de revisar las regulaciones para su debida aprobación, pre-publicación y publicación en la Gaceta Oficial del país, que tiene la facultad de someter a consulta pública todo proyecto y dar su aprobación final para su publicación, incluso puede vetar los proyectos que considere ineficientes.

Dentro de los estudios sobre las manifestaciones de impacto regulatorio, Canadá pone énfasis en aquellas regulaciones referentes al ambiente, en donde exige un análisis detallado de riesgo. Además, cuenta con dos tipos de manifestaciones:

1. Aquellas denominadas propuestas sin recuperación de costos y
2. Aquellas denominadas propuestas con recuperación de costos en la que se debe demostrar que los beneficiados cubrirán los costos.

Como dato adicional, se necesitan sólo dos días de trámites para iniciar una empresa.

2.1.3. Estados Unidos.

Este país cuenta con una Oficina de Administración y Presupuesto, ubicada dentro de la Casa Blanca, que depende directamente del Vicepresidente. Esta Institución, que inicio desde 1974, es la encargada de supervisar la elaboración de las regulaciones más importantes y entre sus funciones podemos destacar las siguientes:

1. Prepara el presupuesto;
2. Realiza la revisión legislativa de los proyectos; y
3. Lleva a cabo la política de información del gobierno
4. Publica la Agenda de Acciones Regulatorias del Gobierno Federal cada 6 meses.
5. Publica anualmente el Programa Regulatorio.

Para 1980, se creó la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de orden federal, para coordinar las políticas del Presidente en materia de reforma regulatoria conjuntamente con la Administración de Empresas Pequeñas. La designación de su titular la realiza el Presidente y el personal esta estructurado dentro del servicio civil de carrera. Su primordial función es revisar los proyectos más importantes durante la fase de planeación y previo a la consulta pública, teniendo la atribución de eliminar cualquier requisito innecesario de información que el gobierno exija al particular, es decir, propone pautas para mejorar la calidad, objetividad, eficiencia e integridad de la información establecida por las dependencias federales.

El Congreso tiene la facultad de supervisar las acciones tanto de la Oficina Regulatoria como de la Oficina de Información, evaluar su efectividad y las actividades que realiza. Además, todas las dependencias tienen que presentar una exposición de motivos para las regulaciones que pretendan implementar.

En cuanto a las manifestaciones de impacto regulatorio, las materias en las que se exige un análisis de riesgo estricto son: salud y seguridad laboral. La Oficina de Información y Asuntos Regulatorios tiene un periodo de 90 días para hacer la revisión de cada proyecto, ya que los análisis de costo-beneficio son una herramienta ampliamente usada para que las decisiones gubernamentales sean transparentes. Aproximadamente, se revisan 500 proyectos al año en donde sólo se rechaza el 0.2% de éstos.

Actualmente, sobre el caso Enron existe una investigación sobre los fondos de ayuda otorgados por Enron al financiamiento de campañas, en donde el principal beneficiario fue el Presidente George Bush, quien entre 1999 y 2000 recibió US\$ 114.000, lo que obligó a la Cámara de Representantes de Estados Unidos a aprobar una ley de financiación de las campañas electorales, tras los escándalos sobre la recepción irregular de fondos por parte de muchos políticos.

2.1.4. Holanda.

A partir de 1985, existen cuatro oficinas principales para la mejora regulatoria:

1. La Oficina de Inspección de la Ley, que asesora al Consejo de Ministros en cuestiones de mejora regulatoria.
2. La División General de Política Legislativa, que maneja el proceso de calidad regulatoria y aunque no tiene la facultad para vetar proyectos legislativos, si éstos o su MIR resultan insatisfactorios, puede revisarlos.
3. La Comisión de Servicio Civil, que trabaja en coordinación con los Ministerios de Justicia y Finanzas, crea los grupos de trabajo de revisión de proyectos de regulación.
4. Consejo Ministerial de Mejora Regulatoria, presidido por el Primer Ministro, donde todo proyecto se reporta para su análisis final. Sus funciones son: Presentar un informe anual al Parlamento y mostrar la lista de los 10 sectores estratégicos por revisar en el siguiente año.

Las manifestaciones de impacto regulatorio se elaboran por los ministros responsables de los proyectos y es muy importante que se especifique en cada una, los resultados de las consultas públicas realizadas y para áreas como justicia, medio ambiente y finanzas se establecen previamente programas de capacitación para su adecuada elaboración.

2.1.5. Italia.

En este país creó en 1974, la Oficina Legislativa de la Presidencia del Consejo de Ministros, organismo encargado de coordinar el programa de mejora regulatoria y de revisar todos los proyectos de las oficinas legislativas de los diferentes ministerios. Debe publicar un informe anual, en donde detalle el presupuesto designado al programa de simplificación, así como la evaluación de la eficacia de las medidas tomadas.

Esta Oficina se auxilia de un Órgano denominado Núcleo para la Simplificación de Reglas y Procedimientos, integrado por 25 expertos de los sectores gubernamental, empresarial y académico que tiene como atribuciones:

1. Reducir el número de trámites.
2. Simplificar las regulaciones e incorporarlas a un registro único.
3. Preparar reglamentos de simplificación.
4. Preservar la calidad de la regulación.
5. Instrumentar la manifestación de impacto regulatorio.

A raíz de una reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos de marzo de 1999, Italia estableció la obligación de elaborar manifestaciones de impacto regulatorio a todos los proyectos legislativos y normativos que tengan efectos en la organización de la administración pública o en las actividades de los ciudadanos y las empresas e incluso, a los reglamentos ministeriales e interministeriales.

En cuanto a los trámites, se hace la publicación de una serie de textos únicos por materia en la Gaceta Oficial, que deben incluir el programa de reordenamiento de las normas legislativas y reglamentarias, la identificación puntual de los textos en vigor de las normas y la indicación explícita de las normas abrogadas.

Todo proyecto, por mandato de Decreto del Consejo de Ministros, debe consultarse obligatoriamente a un Observatorio para la Simplificación, que cuenta con la participación de Cámaras empresariales, Sindicatos, Asociaciones para la protección del ambiente y de los consumidores, así como representantes de los gobiernos locales.

En este país no existen excepciones en cuanto a la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio, por lo tanto se incluyen las materias fiscal, de concesiones de bienes públicos e incluso de seguridad nacional.

2.1.6. Reino Unido.

En 1985, se creó la Unidad de Impacto Regulatorio que depende directamente del Primer Ministro. Sus funciones son: Diseñar, proponer y ejecutar el programa de mejora regulatoria. Dentro de sus facultades primordiales esta: la de proponer y auxiliar en la elaboración de las manifestaciones de impacto regulatorio. Su obligación consiste en presentar un informe anual al Primer Ministro y al Parlamento. Además la supervisión de las acciones de esta Unidad es reportada al Consejo de Ministros.

Para la elaboración de las manifestaciones de impacto regulatorio se deben seguir los siguientes pasos:

1. Evaluar los beneficios netos totales resultantes de las regulaciones propuestas.
2. Presentar una evaluación de riesgo y en su caso, contratar especialistas.
3. Deben ser preparadas con un lenguaje claro y formal cuidando que el grado de detalle sea proporcional al grado de complejidad del problema.
4. En ciertos casos, preparar versiones preliminares con el objeto de someter las propuestas señaladas a discusión.
5. Motivar los objetivos y señalar si están establecidos por alguna legislación o tratado internacional vigente.
6. Identificar todas las alternativas posibles a la regulación.
7. Explicar los efectos distributivos de la propuesta.

8. Detallar los beneficios y los costos de la propuesta y cuantificarlos.
9. Estructurar, en un apartado especial, los costos de cumplimiento al sector empresarial y verificar el costo particular para las pequeñas empresas.
10. Describir los resultados de las consultas realizadas para su preparación.
11. Probar que es viable su aplicación práctica.
12. Estar firmada por el ministro responsable.

Las áreas restringidas son defensa y contribuciones.

En cuanto a los trámites, cada Ministerio cuenta con una guía de trámites en el que se especifican los requisitos y documentos anexos, además cada ministerio es responsable del diseño y calidad de sus formatos.

2.2. Legislación de Competencia en Centroamérica.

El panorama de las relaciones de Centroamérica con los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, se ha sustentado en la idea de Centroamérica como un “mercado emergente” para hacer dinero para los banqueros y grandes empresas. Las políticas de desregulación implantadas traen como consecuencia los llamados “paquetes de medidas de reformas económicas” que se traducen en:

1. La eliminación de todas las barreras al comercio.
2. El fin de todos los subsidios estatales a la industria y a los consumidores de baja renta.
3. La privatización de toda empresa de propiedad pública.
4. Bruscas reducciones en los gastos sociales del Estado.
5. Libre convertibilidad de monedas.
6. Ilimitada remisión de beneficios
7. Ilimitadas explotación de los recursos naturales escasos en el país de origen de los inversores
8. Desregulación de las inversiones.

Pero es importantísimo para reflejar el grado del proceso de desregulación en los países que a continuación mencionamos, señalar el marco social, económico y político de estos, para esto, basta subrayar

que sus Instituciones públicas (desarrollo institucional), las cuales son incipientes y precarias y no pueden responder a los desafíos del desarrollo, ya que la mayoría de los países de Centroamérica sufren la omnipresencia de la pobreza, la escasez de recursos humanos, la debilidad de los mercados financieros, la inadecuación de los servicios judiciales, el deterioro del medio ambiente, entre otros.

A continuación en el desarrollo de este apartado, exploraremos aspectos concernientes al proceso embrionario de la “mejora regulatoria” en algunos países de Centroamérica que se ha empezado a gestar a partir de las medidas que han adoptado en materia de política de competencia, ya que estas tienen el propósito de asegurar la participación e ingreso de nuevas empresas a los mercados de bienes y servicios coadyuvando a materializar uno de los procesos de la desregulación económica.

En cuanto al contenido, nos hemos basado principalmente en un proyecto de apoyo a la participación de Centroamérica en el área de libre comercio de las Américas, elaborado con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, en junio de 2000.

2.2.1. Costa Rica.

El Gobierno de Costa Rica ha creado la Comisión para promover la competencia, órgano desconcentrado del Ministerio de Economía, Industria y Comercio que cuenta con una Unidad Técnica de apoyo que realiza las investigaciones conforme a la Ley General de Administración Pública.

Sus funciones y propósitos son los siguientes:

1. La eliminación de los trámites y los requisitos de control.
2. La regulación de las actividades económicas, por parte de la Administración Pública, debe garantizar la defensa de la productividad, conforme a la Ley.
3. Promover la libre competencia y la apertura económica.

Todos los entes y órganos de la Administración Pública son responsables de elaborar análisis de costo-beneficio.

2.2.2. Guatemala.

En las últimas décadas, Guatemala también ha soportado grandes transformaciones en los ámbitos económico, social y político. Dentro de la llamada “modernización” ha adoptado medidas para revisar y

redefinir la administración y el desarrollo del servidor público. Para ello se instrumentó a partir de 1996 “el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Organismo Ejecutivo que desarrollará las siguientes reformas:

- a) La relativa a la ejecución de sus actividades y
- b) La relacionada con la administración del gobierno en sí mismo.

Estas reformas tienen las siguientes finalidades:

1. Fortalecer el marco institucional, mediante la política de desincorporación, desconcentración y desregulación, dándosele prioridad a las reformas relacionadas con las empresas que prestaban servicios públicos o de infraestructura física (telecomunicaciones, electricidad, aeropuertos, puertos y ferrocarriles).
2. Reducir, transformar y hasta eliminar los excesivos y engorrosos procedimientos administrativos a través de un proceso de reingeniería.

Existe una Procuraduría Nacional Económica que goza de amplia independencia y su función primordial, es velar por la promoción de la competencia y la restricción de las prácticas restrictivas de comercio. Este Órgano cuenta con un Consejo colegiado integrado por representantes del Gobierno, de las empresas y de diversas organizaciones académicas y de consumidores.

2.2.3. Honduras.

El Gobierno de Honduras ha fijado una serie de medidas para establecer un marco normativo que fomente la competitividad:

1. La desregulación, en particular en el sector empresarial. Esta es una prioridad en particular, a lo que se refiere al mejoramiento de las condiciones para establecer y administrar empresas.
2. El mejoramiento del sistema jurídico, en particular el sistema judicial.
3. La protección de la propiedad privada.
4. El acceso a la información de carácter jurídico y los procesos de redacción y aplicación de las leyes.

5. Una mayor apertura de la economía para estimular la competencia a través de seguir reduciendo las barreras al comercio y mejorar el funcionamiento de la economía.

6. La aplicación de políticas que aceleren la adopción de decisiones administrativas, a través de reducir al mínimo las decisiones administrativas y reglamentarias y estableciendo un sistema jurídico y reglamentario transparente aplicable a las inversiones de todo tipo.

A mediados de 2000, se presentó al Congreso, un proyecto de Ley de Simplificación Administrativa encaminada a simplificar los requisitos y procedimientos oficiales para establecer y administrar empresas en Honduras y hacerlos más transparentes, así como propuestas tendientes a establecer una Oficina gubernamental de alto nivel a la que se le asignaría la labor de redactar las leyes, reglamentos o decretos necesarios para aplicar las recomendaciones de los grupos de trabajo, además de orientar la aplicación de las reformas concretas en materia de desregulación.

En el año 2001, se creó una Comisión Anticorrupción y el Gobierno adoptó medidas para aplicar un programa de transparencia y probidad en el sector público. Para el año de 2002 se aprobó la Ley de Simplificación Administrativa y la Comisión de Competitividad.

2.2.4. Nicaragua.

Primeramente, se creó la Comisión Nacional de Promoción de la Competencia, órgano adscrito al Ministerio de Economía y Desarrollo que tenía entre sus atribuciones de conocimiento de las funciones de desregulación, según el artículo 24 inciso a) que establecía que:

“La Comisión para Promover la Competencia tiene las siguientes facultades:

a) velar porque los entes y los órganos de la Administración Pública cumplan con la obligación de racionalizar los procedimientos y los trámites que deban mantenerse; además, eliminar los innecesarios, según se dispone en los artículos 3 y 4 de esta ley. En caso de incumplimiento, le compete recomendar al jerarca imponer las sanciones administrativas correspondientes a los funcionarios que cometan faltas graves en el ejercicio de sus funciones.”

Posteriormente, por Decreto Ejecutivo, se crea la Unidad Especial de Desregulación de la Actividad Económica Nacional adscrita al Ministerio de Economía que considera el siguiente ámbito, para el análisis del

marco regulatorio; Constitución, Leyes, Leyes Generales, Códigos, Decreto-Ley, Decreto Ejecutivo, Acuerdo Ministerial, Orden Administrativa, Ordenanzas Disposiciones Administrativas y Circulares Técnicas.¹⁷

A partir de 1999, se conforma una Comisión Interinstitucional para la facilitación de inversiones, que contempla dentro de sus actividades, la revisión del marco regulatorio jurídico y administrativo de las regulaciones, concerniente a la actividad económica ejercida por el Estado y el establecimiento de un sistema de tramitación y atención simplificada para las inversiones.

En el Boletín Especializado, edición No. 53, año 5 de noviembre de 2002, se lanzó la propuesta de creación de una Comisión de Mejora Regulatoria que fungiría como un órgano consultivo de la Administración, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio con funciones, tales como; coordinar esfuerzos, evaluar propuestas de medidas correctivas y modificaciones a leyes y otras normas, constituir comisiones técnicas para estudiar temas específicos y recomendar modificaciones para agilizar y simplificar trámites.

2.2.5. El Salvador

Este país ha desarrollado un programa de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural desde 1989, que junto con las reformas comerciales y la privatización de varias de sus entidades de comercialización ha otorgado oportunidades de expansión al comercio y ha aumentado las inversiones.

La economía se ha liberalizado con la introducción de reformas comerciales y la desregulación interna. El nuevo entorno económico, junto con la modernización en curso de las leyes y reglamentos relativos al comercio, han creado oportunidades para las inversiones que son necesarias a fin de preparar el camino para un crecimiento estable a largo plazo.

Como medidas de desregulación económica, el gobierno de El Salvador ha unificado los tipos de cambio, suprimido los controles cambiarios y se ha liberalizado la cuenta de capital, además, se han tomado medidas para facilitar las inversiones extranjeras y se prepara una nueva ley destinada a simplificar y acelerar el proceso de registro y legalización de las inversiones y para un futuro próximo se proyecta abrir una ventanilla única para simplificar los procedimientos de inversión.

¹⁷ Informe de Desregulación Económica en Nicaragua, mejora regulatoria, 1990-2001.

Dentro de su marco institucional encontramos, que la responsabilidad primordial de la política comercial incumbe al Ministerio de Economía, que absorbió el anterior Ministerio de Comercio Exterior, en 1989. Dentro del Ministerio, la Dirección de Política Comercial, creada en 1994, está encargada de formular, aplicar y revisar la política comercial, así como de negociar acuerdos comerciales. Cualquier ministerio competente puede proponer medidas en sectores específicos que afecten al comercio, pero esas medidas han de ser aprobadas por el Comité Económico, formado por el Presidente, el Vicepresidente, varios ministros y el presidente del Banco Central de Reserva.

No hay ningún órgano independiente que asesore oficialmente al Gobierno sobre las políticas comerciales. No obstante, el sector privado, por conducto de grupos de productores y de instituciones de investigación, asesora al Gobierno extraoficialmente.

Por otra parte, no hay una legislación que regule específicamente las condiciones de competencia en el mercado salvadoreño y no hay ninguna autoridad en esta materia.

En el mes febrero de 2004, se diseñó una estrategia de Gobierno que sustenta las siguientes reformas:

1. Transparencia y combate a la corrupción, mediante la adopción de medidas indispensables para el fortalecimiento de un sistema de rendición de cuentas de las autoridades y la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios.
2. Participación ciudadana, a través de la creación de nuevas formas de interacción entre el gobierno, los ciudadanos y las empresas.
3. Seguimiento de la gestión gubernamental.
4. Reforma del sistema de recursos humanos.
5. Gobierno electrónico que coadyuve a la transformación del Estado, sus instituciones y la administración de sus funciones de gobierno.

CAPÍTULO III. LA PRETENDIDA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO.

3.1. Falta de base constitucional para crear la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Mediante decreto publicado el 19 de abril de 2000 en el DO, se reformaron y adicionaron los siguientes artículos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo: artículo 1º segundo párrafo, artículos 2º, 4º y 17º primer párrafo, 17-A y 83; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º, recorriendo se en su orden natural los párrafos segundo y tercero, el artículo 15º; un nuevo título tercero A que originalmente no existía y que lleva por nombre “De la Mejora Regulatoria” y que comprende los artículos 69-A a 69-Q y 70-A, se deroga el artículo 4-A, y el artículo 70-A.

Las mencionadas reformas introdujeron en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, un Organismo Desconcentrado denominado: “Comisión Federal de Mejora Regulatoria”, que tiene cuatro características fundamentales, que describiremos a continuación:

1. Su introducción carece de fundamento constitucional y legal.

La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en el Derecho Positivo Mexicano, carece de fundamento constitucional y esto se desprende del análisis de los artículos pertinentes de la Carta Magna, tales como el 73 concerniente a las facultades del Congreso de la Unión:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II.- (DEROGADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 1974)

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Camaras.

6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V - Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- (DEROGADA, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o.- Especiales sobre:

- a).- Energía eléctrica;
- b).- Producción y consumo de tabacos labrados;
- c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d).- Cerillos y fósforos;
- e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f).- Explotación forestal.
- g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Este artículo señala las facultades del Congreso de la Unión y como podemos observar, en ninguna de sus fracciones hace referencia a que el Congreso esté facultado para legislar sobre mejora regulatoria y mucho menos habla de la posibilidad de crear una Comisión de Mejora Regulatoria.

Por eso consideramos, que la realización de la mencionada reforma no encuentra su fundamento en el artículo 73, por lo que el Congreso de la Unión debió atenerse a las facultades que le concede la Constitución y no debió aprobar esta inconstitucional reforma, es decir, no debió violentar el principio de legalidad que establece:

“La autoridad gubernamental sólo puede hacer aquello que le esta expresamente permitido por las normas jurídicas y que debe actuar respetando los limites, acotamientos y condiciones que le impone el orden jurídico”.

De acuerdo a las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucional, en nuestro país, las autoridades no pueden ir más allá de lo que establece la Constitución, además todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, por lo que todas las leyes que promulgue el Congreso de la Unión deben ajustarse a éstas.

“Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas (sic) para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

La fundamentación quiere decir que tiene que expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso. La motivación se refiere, a que también deben señalarse concretamente, las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

A la luz de este principio, es evidente la violación del principio de legalidad por parte del Congreso de la Unión al aprobar la iniciativa mediante la cual se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Como veremos más adelante a profundidad, al analizar la exposición de motivos de las mencionadas reformas del 19 de abril de 2000, en dicha exposición no se habla de los fundamentos legales ni constitucionales para la creación de la COFEMER, lo único que se establece como base para su creación, son las experiencias en el ámbito internacional en materia de mejora regulatoria y sobre este aspecto opinamos que debe tenerse cuidado en el deseo de modificar las reglas y las instituciones con base en experiencias internacionales, ya que no existe una adecuación a la realidad social, política y económica del país y cualquier modelo que se pretenda exportar enfrentará dificultades para operar con eficiencia.

Aunado a lo anterior, no existe base legal para la creación de la Comisión y esto se desprende de la lectura del artículo 34 de Ley Orgánica para la Administración Pública Federal:

"ARTICULO 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

- II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- III.- Establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;
- IV.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.
- V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;
- VI.- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- VII.- Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;
- VIII.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;
- IX.- Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- X.- Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;
- X bis.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- XI.- Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

- XII.- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;
- XIII.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;
- XIV.- Regular y vigilar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales;
- XV.- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- XVI.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios;
- XVII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial;
- XVIII.- Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios;
- XIX.- Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias;
- XX.- Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;
- XXI.- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas;
- XXII.- Fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;
- XXIII.- Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;
- XXIV.- Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales;
- XXV.- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial, y
- XXVI.- Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales, y

XXVII.- Formular y conducir la política nacional en materia minera;

XXVIII.- Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

XXIX.- Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente, y

XXX.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.

Con la lectura de este artículo demostramos, que la creación de la Comisión y de hecho la materia regulatoria en general, no son actividades o materias que se encuentren dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Economía, lo que nos lleva a concluir que no existe razón alguna para que la COFEMER dependa de la Secretaría de Economía, porque se están transgrediendo los lineamientos de la LOAPF.

Podemos afirmar, después del análisis de las diferentes disposiciones, tanto constitucionales como legales, que la creación de la COFEMER, carece de fundamento constitucional y legal que avale su existencia, pero esto no es todo, además su actuación va más allá de las disposiciones existentes y de toda lógica jurídica, lo que constituye uno de los más grandes atropellos al Estado de Derecho, que vive hoy en día nuestro país.

2. Es un Organismo totalmente burocrático.

De acuerdo a la Manifestación de Impacto Regulatorio que se hizo a las reformas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la COFEMER no genera una mayor burocracia, ya que todos los recursos asignados a la Unidad de Desregulación Económica¹⁸, antecedente inmediato de la COFEMER, se transfirieron para permitir la creación de esta, pero este razonamiento es francamente cuestionable a la luz de los hechos, ya que al analizar la estructura orgánica y los datos disponibles acerca de la manera en que ejerce su presupuesto la COFEMER, encontramos un aumento tanto en el presupuesto como en el número de servidores públicos que laboran en ella.

Según datos proporcionados por la COFEMER, este órgano desconcentrado cuenta con 45 especialistas en regulación, 59 servidores públicos sin incluir el personal administrativo y técnico.

¹⁸ Ver anexo 1, 2 y 3.

Su estructura orgánica es la siguiente¹⁹:

I. Está encabezada por el titular de la Comisión, quien a su vez tiene una secretaria particular, una secretaria particular adjunta y una secretaria técnica.

II. Del titular de la Comisión dependen siete coordinaciones:

- A) La Coordinación General de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria.
- B) La Coordinación General de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero.
- C) La Coordinación General de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente.
- D) La Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio.
- E) La Coordinación General de Estudios Especiales.
- F) La Coordinación Ejecutiva.

III. De la Coordinación General de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria dependen dos Direcciones:

- A) La Dirección de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria. De esta Dirección dependen dos subdirecciones:
 - a. La Subdirección de Dictaminación de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria. De ella depende el Departamento de Dictaminación de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria.
 - b. La Subdirección de Seguimiento de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria. De ésta depende el Departamento de Seguimiento de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria.
- B) La Dirección de Enlace con los Sectores, servicios, Agropecuario, Comercio e Industria. De esta Dirección depende:
 - c. La Subdirección de Enlace con los Sectores, Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria.

IV. De la Coordinación General de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero, dependen dos Direcciones:

¹⁹ Ver Anexo 4.

A) La Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero. De esta dirección dependen dos subdirecciones:

a. La Subdirección de Dictaminación de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero. Y de ella depende, a su vez, el Departamento de Dictaminación de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero.

b. La Subdirección de Seguimiento de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero. De ella depende el Departamento de Seguimiento de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero.

B) La Dirección de Enlace con los Sectores Salud, Educación, Laboral Fiscal y Financiero. De ella depende la Subdirección de Enlace con los Sectores Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

V. De la Coordinación General de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente, dependen dos direcciones:

A) La Dirección de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente. Y esta tiene a su cargo dos subdirecciones:

a. La Subdirección de Dictaminación de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente. De ella depende el Departamento de Dictaminación de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente.

b. La Subdirección de Seguimiento de de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente. De esta subdirección depende el Departamento de Seguimiento de Energía, Infraestructura y Medio Ambiente.

B) La Dirección de Enlace con los Sectores Energía, Infraestructura y Medio Ambiente. De esta depende la Subdirección de Enlace con los Sectores Energía, Infraestructura y Medio Ambiente.

VI. La Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio tiene a su cargo dos Direcciones:

A) La Dirección de Manifestaciones de Impacto Regulatorio, quien a su vez tiene una Subdirección:

a. La Subdirección de Manifestaciones de Impacto Regulatorio. Ella tiene un Departamento de Manifestaciones de Impacto Regulatorio.

B) La Dirección de Orientación y Seguimiento. Cuenta con una subdirección:

- a. La Subdirección de Orientación y Seguimiento. Esta tiene a su cargo un Departamento de Orientación y Seguimiento.

VII. De la Coordinación General de Estudios Especiales, dependen:

- A) La Dirección de Estudios Especiales. Misma que cuenta con una subdirección:

- a. La Subdirección de Estudios Especiales. De ella depende el Departamento de Estudios Especiales.

- B) La Coordinación de Estados y Municipios. Que tiene una Dirección:

- a. La Dirección de Enlace con los Estados y Municipios. Y de esta dirección dependen dos subdirecciones:

- C) La Subdirección de Análisis. De ella depende el Departamento de Análisis.

- D) La Subdirección de Promoción. De esta depende el Departamento de Promoción.

VIII. De la Coordinación Ejecutiva, dependen tres direcciones:

- A) La Dirección de Comunicación. Cuenta con dos jefes de Departamento:

- a. El Departamento de Normatividad y Capacitación.

- B) La Dirección del Registro Federal de Trámites y Servicios. Que tiene dos subdirecciones:

- a. Subdirección del Registro Federal de Trámites y Servicios. Esta subdirección cuenta con tres Departamentos:

- 1. Departamento de Consultas.

- 2. Departamento de Cotejo de la información.

- 3. Departamento de Servicios.

- b. Subdirección de Sistemas. Esta cuenta con dos Departamentos:

- 1. Departamentos de Sistema.

- 2. Departamento de Soporte Técnico.

- C) La Dirección de Administración. Cuenta con una Subdirección:

a. La Subdirección Administrativa. Tiene a su cargo tres Departamentos:

1. El Departamento de Recursos Financieros.

2. El Departamento de Recursos Humanos.

3. El Departamento de Recursos Materiales.

Como podemos apreciar, en la COFEMER no se redujo la burocracia, así tenemos que hay; 1 Titular, 7 Coordinadores Generales, 13 Direcciones, 17 Subdirecciones y 21 Departamentos, en total 59 servidores públicos; en cambio en la Unidad de Desregulación Económica había; 1 Jefe de Unidad, 3 Direcciones Generales, 6 Direcciones, 1 Coordinación Administrativa, 4 Subdirecciones y 6 Departamentos, en total 21 servidores públicos.

	COFEMER	UDE.
Servidores Públicos	59	21
Último Presupuesto	\$52,106,630.00	\$32,791,400.00

Hay 38 servidores públicos más con la creación de la COFEMER (hay una mayor burocracia) y se gastaron \$19,315,230.00 (diecinueve millones trescientos quince mil doscientos treinta pesos) más en el año 2003, por lo que debemos insistir, en que consideramos que no se puede hablar de que haya habido una reducción en la burocracia.

3. Representa un costo elevado para el país.

La burocracia anteriormente descrita genera altos costos de mantenimiento para el país y esto se observa en el ingreso que perciben estos servidores públicos:

De acuerdo con cifras de la propia COFEMER²⁰ y siguiendo la tabla de percepciones que nos proporcionaron, la erogación estimada únicamente en el rubro de remuneración mensual por puesto es la siguiente:

²⁰ Información proporcionada mediante la página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (www.cofemer.gob.mx) en cumplimiento a lo dispuesto por el art. 7, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tabla de percepciones
(vigente a partir del 1º de enero de 2003)

Nivel		Percepción Bruta Mensual	Retención del Impuesto Sobre la Renta	Pago de cuotas al ISSSTE	Sueldo Neto Mensual
IA1	Mando de Alta Dirección	\$211,734.95	\$67,521.26	\$1,047.60	\$143,166.09
KC1	Mando de Alta Gerencia	\$153,483.34	\$47,731.35	\$1,047.60	\$104,704.39
KB1	Mando de Alta Gerencia	\$153,483.34	\$47,731.35	\$1,047.60	\$104,704.39
KA15	Mando de Alta Gerencia	\$123,220.41	\$37,426.32	\$1,047.60	\$84,746.50
LA14	Mando Gerencial	\$89,453.04	\$25,945.41	\$915.54	\$62,592.09
MB1	Mando de Supervisión	\$56,129.22	\$14,615.31	\$789.10	\$40,724.80
MA14	Mando de Supervisión	\$51,124.46	\$12,913.69	\$652.57	\$37,558.20
NA2	Mando de Coordinación	\$28,664.16	\$5,305.52	\$413.27	\$22,945.37
NA16	Mando de Coordinación	\$25,737.80	\$4,570.25	\$413.27	\$20,754.28
OA12	Mando Ejecutivo	\$17,441.92	\$2,520.02	\$366.08	\$14,555.81

Tabla de percepciones vigente a partir del 01 de enero del 2003, elaborada con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, (DOF 30/12/02), el oficio circular 308-A.-0043 de fecha 25 de enero del 2002, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer las modificaciones al tabulador de percepciones ordinarias para los funcionarios públicos y homólogos; e informado por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Economía mediante el oficio 710.DRECS.03/0476 de fecha 5 de septiembre de 2003 y el oficio circular 308-A.-0622 de fecha 21 de mayo de 2002, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dió a conocer la "Herramienta Auxiliar de Pago de Servidores Públicos de Mando 2002"; e informado por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Economía mediante oficio 710.DPCS.02/0270 de fecha 27 de mayo de 2002.

El titular de la COFEMER recibe \$211,734.95. En la Coordinación General de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria se absorbe por servidor, un total de 337,566.71, repartidos de la siguiente manera:

El Coordinador General: \$123,220.41

El Director de Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria: \$51,124.46

El Director de Enlace con los Sectores Servicios, Agropecuario, Comercio e Industria: \$51,124.46

El Subdirector de Dictámenes: \$25,737.80

El Subdirector de Seguimiento: \$25,737.80

El Subdirector de Enlace: \$25,737.80

El Jefe de Departamento de Dictámenes: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Seguimiento: \$17,441.92

En la Coordinación General de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero:

El Coordinador General: \$153,483.34

El Director de Salud, Educación, etc.: \$56,129.22

El Director de Enlace con los Sectores: \$51,124.46

El Subdirector de Dictámenes: \$25,737.80

El Subdirector de Seguimiento: \$25,737.80

El Subdirector de Enlace: \$25,737.80

El Jefe de Departamento de Dictámenes: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Seguimiento: \$17,441.92

TOTAL: \$372.834.26

En la Coordinación General De Energía, Infraestructura y Medio Ambiente:

El Coordinador General: \$153,483.34

El Director de Energía, etc.: \$51,124.46

El Director de Enlace: \$51,124.46

El Subdirector de Dictámenes: \$25,737.80

El Subdirector de Seguimiento: \$25,737.80

El Subdirector de Enlace: \$25,737.80

El Jefe de Departamento de Dictámenes: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Seguimiento: \$17,441.92

TOTAL: \$367.829.50

En la Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio:

El Coordinador General: \$123.220.41

El Director de MIR.: \$51,124.46

El Director de Orientación y Seguimiento: \$51,124.46

El Subdirector de MIR.: \$25,737.80

El Subdirector de Orientación y Seguimiento: 25,737.80

El Jefe de Departamento de MIR.: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Orientación y Seguimiento: \$17,441.92

TOTAL: \$311,828.77

En la Coordinación General de Estudios Especiales:

El Coordinador General: \$153,483.34

El Director de Estudios Especiales: \$56,129.22

El Coordinador de Estados y Municipios: \$89,453.04

El Director de Enlace: \$51,124.46

El Subdirector de Estudios Especiales: \$25,737.80

El Subdirector de Análisis: \$25,737.80

El Subdirector de Promoción: \$ 25,737.80

El Jefe de Departamento de Estudios Especiales: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Análisis: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Promoción: \$17,441.92

TOTAL: 479,729.22

En la Coordinación Ejecutiva:

El Coordinador General: \$123,220.41

El Director de Comunicación: \$51,124.46

El Director del Registro Federal de Trámites y Servicios: \$51,124.46

El Director de Administración: \$51,124.46

El Subdirector de Administración: \$25,737.80

El Subdirector del Registro Federal de Trámites: \$25,737.80

El Subdirector de Sistemas: \$25,737.80

El Jefe de Departamento de Normatividad: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Recursos Financieros: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Recursos Humanos: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Recursos Materiales: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Consultas: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Cotejo de la Información: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Servicios: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Sistemas: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Soporte Técnico: \$17,441.92

El Jefe de Departamento de Capacitación: \$17,441.92

TOTAL: \$528,217.19

La suma de las anteriores cifras es de \$2,609,740.30, cantidad mensual pagada a 59 personas, en cambio en la Unidad de Desregulación Económica y según el último monto de percepciones la suma fue de \$769,975.16.

Es totalmente absurdo, que en sus discursos, los políticos hablen de eficiencia y reducción de la burocracia y se atrevan a asegurar que con la creación y el funcionamiento de la COFEMER se va a combatir la proliferación de ésta, cuando la realidad es que sólo se ha fomentado y a un alto costo para las arcas del Gobierno Federal.

Además de lo anterior la COFEMER tiene los siguientes gastos anuales:

Servicios Personales: \$ 39, 845,800.00

Materiales y Suministros: \$ 684,500.00

Servicios Generales: \$ 9,176.330.00

Bienes Muebles e Inmuebles: \$ 1,500,000.00

Obra Pública: 900,000.00

Lo que nos da una cifra anual total de \$52,106,630.00.

4. Es un ejemplo más de los atropellos al Estado de Derecho, por el ejercicio del poder de funcionarios prepotentes, ya que en opinión del doctor Miguel Acosta, esta reforma, obedeció en su momento, a un capricho del afán de notoriedad y de poder del entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Blanco, que trató de acaparar mucho poder dentro de la Secretaría a su cargo y que creó un monstruo de burocracia al margen de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²¹

3.2. Análisis de la Exposición de Motivos que sirvió de base para promulgar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la que el legislador reconoce que no hay una facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y fundamentó su promulgación en el concepto de facultades implícitas de acuerdo con la f. XXX del artículo 73 de la Constitución.

A nuestro juicio, la Exposición de Motivos es la parte preliminar de una Ley, Reglamento o Decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la reforma.

En opinión del doctor Miguel Acosta Romero:

“Por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cual puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político”²²

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel; HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco J. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. 7ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2003. pp. 205 y 206.

²² Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. México. Porrúa. 2004.

Podemos decir, que la Exposición de motivos de una ley es muy importante, ya que en ella se plasman tanto la intención del autor de la iniciativa como las razones de la propuesta. Además de lo anterior, una vez publicada la ley, la exposición de motivos puede ser de gran ayuda al momento de su aplicación.

En el Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la segunda parte del artículo 87, se establece que:

“Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”.

De lo anterior, se desprende la importancia de analizar la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para demostrar la carencia de fundamento expreso en la Constitución para crear una ley en materia de procedimiento administrativo.

En la mencionada exposición de motivos hay un apartado especial en el que se habla de los preceptos en los que se fundamentaron para realizar la misma:

“FUNDAMENTO. PRINCIPIOS Y CRITERIOS QUE ORIENTAN LA PRESENTE INICIATIVA

a) Fundamento constitucional

“Dentro del régimen de derecho en que vivimos y conforme a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, la primera cuestión que se planteó para la formulación de la iniciativa, es si el Poder Legislativo tiene facultades para aprobar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Conforme al artículo 73, fracción XXX de nuestra ley suprema, dentro de las facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo, se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad.”

En este apartado de la Exposición de motivos se pretendió justificar la aprobación de la ley Federal de Procedimiento Administrativo en la fracción XXX del artículo 73 constitucional:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

El legislador se equivocó en esta cuestión, ya que esta fracción no establece que el Congreso de la Unión pueda legislar en cualquier materia, lo que establece es la facultad de expedir leyes para hacer efectivas las anteriores facultades, es decir, sólo puede legislar respecto de las materias previamente establecidas en las anteriores fracciones de este artículo 73 Constitucional.

Por lo tanto, no es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de Procedimiento Administrativo y es conveniente destacar, que coincidimos totalmente con la opinión del doctor Miguel Acosta Romero respecto a este particular:

“Los legisladores pretenden dar base a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la teoría y práctica de las facultades implícitas que pretenden desprender de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución. Pero creemos y así lo expresamos, que la fracción citada y las facultades implícitas han sido de alguna manera copiadas de la experiencia constitucional de los Estados Unidos de América, pero no se debe perder de vista que las situaciones son totalmente diferentes.”⁷¹

En los Estados Unidos de América las facultades implícitas se encuentran establecidas en el Artículo Primero, octava sección de su Constitución:

“ARTICULO PRIMERO

Octava Sección

El Congreso tendrá facultad:

1. Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
2. Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
3. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
4. Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
5. Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.

⁷¹ ACOSTA ROMERO Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco J. ob. cit., pp. 9 y 10.

6. Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
7. Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.
8. Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
9. Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.
10. Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
11. Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
12. Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
13. Para habilitar y mantener una armada.
14. Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
15. Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.
16. Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
17. Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.
18. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios”.

En la Constitución de los Estados Unidos de América se da una facultad casi ilimitada al Congreso de la Unión para hacer valer las facultades implícitas, ya que su redacción así lo establece y así ha sido interpretado por la Suprema Corte de ese país en varios precedentes. En nuestra Constitución no sucede tal

cosa. pero los legisladores se han valido de esta artimaña para legislar en materias en las que no tienen facultad para hacerlo.

No hay duda alguna, en lo expresado por el doctor Miguel Acosta en que “en el ejercicio de estos Poderes Generales conferidos por la Constitución al Congreso, éste debe usar los medios que parezcan más apropiados y más adaptados a la finalidad que se trate de conferir y que sean consistentes con la letra y el espíritu de la Constitución; y se considera que el Congreso no está autorizado para adoptar disposiciones que corresponden a los Estados y que el Congreso no puede, bajo el pretexto de ejercer sus poderes, pasar leyes para el cumplimiento de objetos no atribuidos al gobierno en la Constitución”.

En México dicha doctrina (el uso de las facultades implícitas) ha servido para justificar lo que no tiene base en la Constitución. Por lo tanto, ponemos de manifiesto que el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa en el texto de la Constitución, para legislar sobre procedimiento administrativo general y federal.

3.3. Si la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo carece de base expresa en la Constitución, también por lógica jurídica y constitucional, el decreto que modificó la Ley para adicionar el Título Tercero A de los artículos 69-A a 69-Q y 70-A, que estableció la Comisión Federal de Mejora Regulatoria también carece de base constitucional.

Después del análisis realizado a la exposición de motivos de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, demostramos que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en la materia de procedimiento administrativo.

Podemos decir con toda razón, que si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo carece de fundamento constitucional en su creación, todo lo que emane de ella, por lógica jurídica, carece también de base constitucional.

Así, la creación de la COFEMER se ha instituido en un ejemplo de la manipulación de los preceptos constitucionales por parte de nuestros legisladores y es una violación de los principios generales rectores de nuestro sistema jurídico que demuestra con claridad que en México las reformas jurídicas se hacen teniendo como prioridad las normas y prácticas de otros países y no las experiencias y necesidades del nuestro.

En el siguiente apartado, realizaremos un análisis a la exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del 19 de abril de 2000, mediante la cual se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, esto para tener un panorama más claro de las irregularidades cometidas en su instrumentación.

3.4. Análisis de la Exposición de Motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del 19 de abril de 2000 que crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Para el análisis de la Exposición de Motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del 19 de abril de 2000, creemos necesario transcribir textualmente la misma:

“EXPOSICION DE MOTIVOS

La regulación de la actividad económica tiene como principales objetivos asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales. así como promover un marco transparente y equitativo para el desarrollo de las actividades productivas y la protección de los derechos de los consumidores.

Así además de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, las diversas unidades administrativas de la administración pública. al ejercer sus respectivas atribuciones y competencias. emiten actos administrativos de carácter general tales como acuerdos, normas técnicas, lineamientos circulares o instructivos.

Ahora bien, la proliferación de disposiciones sin obedecer a un adecuado diseño que involucre su revisión previa y la participación de los sectores destinatarios de la norma, suele producir obstáculos innecesarios al desarrollo de las empresas. inhibe las iniciativas de los particulares, eleva injustificadamente los precios para los consumidores y desalienta la inversión productiva y la consecuente creación de empleos.

Durante décadas la inexistencia de procesos para revisar la normatividad generó que proliferaran y se acumularan regulaciones que restringían inequitativamente el acceso a las actividades económicas y exigían trámites largos y costosos. De ello resultaron prebendas y una excesiva discrecionalidad de las autoridades que obstaculizaban el progreso económico. A finales de los años ochenta, las disposiciones jurídicas que normaban las actividades productivas eran frecuentemente excesivas poco aplicables al nuevo entorno económico de México.

Con el fin de coadyuvar a corregir esa situación, hace más de diez años se creó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Unidad de Desregulación Económica. Esta Unidad ha contribuido a eliminar un gran número de prácticas regulatorias obsoletas, hoy en día olvidadas, mediante las cuales el gobierno intervenía innecesariamente en las actividades de los particulares sin obtener resultados efectivos en cuanto a la aplicación de la propia normatividad.

Adicionalmente gracias a la estrecha colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica se promulgaron la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en 1992, que establece procedimientos claros y transparentes en la elaboración y evaluación de normas técnicas, y la Ley Federal de Competencia Económica en 1993, que por primera vez permitió dar plena vigencia al principio constitucional de libre concurrencia y competencia en los mercados.

En la presente administración, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 prevé un programa de mejora regulatoria continua que permita a la administración pública ejercer sus atribuciones legales pero sin inhibir las actividades productivas. En congruencia con ello, a finales de 1995 el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial. Este Acuerdo fue la base de un programa donde participan los sectores social, privado y académico, a través de un órgano consultivo denominado Consejo para la Desregulación Económica.

El Acuerdo Presidencial citado prevé la obligación de las dependencias y entidades paraestatales de presentar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industria los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas que elaboren, notificar a dicha dependencia los trámites empresariales que aplican y de exigir a los particulares exclusivamente los trámites que se inscriban en el Registro Federal de Trámites Empresariales.

Como complemento de lo anterior, en 1996 se promulgó la adición del artículo 4-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual impone a las dependencias sujetas a este ordenamiento, la obligación de presentar una manifestación de impacto regulatorio a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial junto con los anteproyectos de disposiciones regulatorias.

La notificación de los trámites tiene como propósito inscribirlos en el Registro Federal de Trámites Empresariales, lo que garantiza a las empresas un grado importante de transparencia, ya que la información correspondiente es pública y esta a la disposición de cualquier interesado, a través de los medios electrónicos más avanzados. Además su revisión previa ha permitido a la fecha suprimir casi la mitad de los trámites de once dependencias y sus entidades coordinadas. Adicionalmente se han simplificado más del noventa y cinco por ciento de los trámites restantes al convertirlos en avisos en lugar de autorizaciones o bien reducir sus plazos de respuesta o sus requisitos de presentación.

Por otra parte en toda manifestación de impacto regulatorio se evalúa y justifica el anteproyecto de disposición jurídica y se estiman los costos y beneficios potenciales, incluido lo que ocurriría ante la ausencia de la regulación que se propone. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede emitir una opinión, previa consulta con los

miembros del Consejo para la Desregulación Económica. Con base en las manifestaciones de impacto regulatorio se han dictaminado y mejorado más de trescientos cincuenta anteproyectos de disposiciones jurídicas.

Asimismo, cabe destacar que, a la fecha, en el Diario Oficial de la Federación se han publicado ocho acuerdos secretariales que exponen el conjunto de reformas legislativas y reglamentarias, en su caso, así como los trámites que aplican inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales.

Es importante señalar que además de las leyes y reformas ya señaladas, el Congreso de la Unión ha ejercido un papel fundamental en los esfuerzos de mejora regulatoria. De 1995 a la fecha se han reformado diecisiete leyes entre las que destacan el Código de Comercio en el ámbito federal y el Código de Procedimientos Civiles en el Distrito Federal, que han permitido reducir a menos de la mitad el número de juicios presentados entre 1995 y 1998. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional que sentó bases claras para el desarrollo de las actividades de distribución, transporte y almacenamiento de gas natural en 1995. y a Ley General de Salud que en 1997 simplificó sustancialmente la regulación sanitaria, para liberar muchos giros que requerían licencia o aviso sanitario, como la edición de libros. y permitió la creación de un mercado de medicamentos genéricos a partir de 1999

El sustento jurídico actual de la mejora regulatoria ha permitido lograr estos avances. Sin embargo, el Acuerdo Presidencial referido y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contienen excepciones y aspectos que restringen inadecuadamente el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria. Además, existe cierta ambigüedad respecto a las obligaciones establecidas por dichos ordenamientos y nada garantiza que en lo futuro éstas sean cumplidas por las dependencias y entidades.

Un conjunto importante de trámites, como los relativos a concesiones adquisiciones y obras públicas. Seguridad social y los previstos en normas oficiales mexicanas. Entre otros se exceptúan de la inscripción en el Registro Federal de Trámites Empresariales. Por otro lado todavía no existe un mecanismo legal efectivo que impida a la autoridad exigir un trámite no inscrito en el registro. Lo anterior demerita la transparencia y la seguridad jurídica.

Por otra parte en virtud de que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye ciertas materias y a la totalidad de las entidades paraestatales no se tiene la certeza de que los anteproyectos referentes a estas exclusiones continúen siendo entregados y acompañados de las manifestaciones correspondientes.

En el último año, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha dado a conocer los anteproyectos de regulaciones y las manifestaciones en revisión con el fin de promover la transparencia y la participación de los sectores involucrados. Sin embargo, no existe obligación legal alguna para hacerlo, por lo que esta práctica tenderá a revertirse en lo futuro.

En este contexto, resulta importante recoger la experiencia en el ámbito internacional en materia de mejora regulatoria. Los países más desarrollados del mundo cuentan con esquemas jurídicos de transparencia en la elaboración de anteproyectos de disposiciones por parte del poder Ejecutivo, similares a los que se proponen hoy ante

esta honorable Soberanía. Esos esquemas han transformado profundamente la cultura del servicio público y han permitido lograr seguridad jurídica y una alta calidad en los marcos regulatorios correspondientes.

Algunos ejemplos de lo anterior son el anuncio formal sobre la posible creación y modificación de regulaciones para comenzar su consulta en Australia y Canadá; el uso de técnicas avanzadas de evaluación de riesgo y de análisis costo-beneficio en las manifestaciones de impacto regulatorio de los Estados Unidos; los registros de trámites por cada ministerio y departamento en Gran Bretaña; los procedimientos detallados de consulta pública en los Países Bajos, y las recientes reformas a la Ley de Procedimiento administrativo en Italia.

Por otro lado, un reciente estudio realizado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, señala que la mejora regulatoria en México ha comenzado a producir beneficios entre los que destacan la reducción de precios de los productos y servicios; la ampliación de las opciones para los consumidores y las empresas; la adopción de tecnologías innovadoras y eficientes en las actividades productivas; el incremento de la competitividad y sobre todo, la creación de nuevos empleos. También ha permitido que la Administración Pública Federal sea más ágil transparente y eficiente en sus funciones.

Como ejemplo de lo anterior entre 1989 y 1999 como resultado de la Desregulación del autotransporte federal de carga, se duplicó el número de vehículos en operación y se incrementó el número de empleos sin que hubiera aumentos de las tarifas en términos reales.

Por todo lo expuesto, se propone a esta Soberanía la presente iniciativa de adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que recoge las inquietudes de los sectores social, privado y académico representados en el seno del consejo para la Desregulación Económica. Dicha iniciativa contiene propuestas para ampliar el alcance y fortalecer la política de mejora regulatoria, otorgarle un sustento jurídico pleno y asegurar su continuidad.

En primer término, se amplía el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria a materias como concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales mexicanas, entre otras, que están excluidas por el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial.

Al igual que se hizo en ese Acuerdo Presidencial, se propone que las disposiciones se extiendan a las entidades paraestatales únicamente respecto a sus actos de autoridad y a los servicios que presten de manera exclusiva. Si bien, las entidades paraestatales no son autoridades en un sentido estricto, algunas de ellas realizan actos de autoridad. Al reconocer derechos e incluso otorgar autorizaciones, además de prestar servicios esenciales donde no existe otra opción en los mercados. En estos casos puede afirmarse que en determinadas operaciones actúan de manera similar a las autoridades de la administración centralizada.

En virtud de las funciones propias que les asignan la Constitución y las leyes correspondientes o de la naturaleza de su régimen, se determino mantener las exclusiones vigentes en las materias electoral, de justicia agraria y laboral fiscal respecto de contribuciones y sus accesorios financiera de responsabilidades de los servidores públicos y del

Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Por otro lado y debido a la naturaleza de los ramos y las disposiciones específicas que los regulan, se excluyó del título tercero A, a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de la Reforma Agraria.

Se precisa la definición de trámite con el fin de no dejar duda alguna sobre la naturaleza de aquellos que se inscriban en e. Registro Federal de Trámites y Servicios Estos son no solo los trámites obligatorios. Si no también los relacionados con la obtención de un beneficio o servicio. Se excluye de la definición aquella documentación o información que deban presentar los particulares con motivo de un requerimiento por parte de la autoridad.

Por otra parte se propone transferir los recursos hoy asignados a la Unidad de Desregulación Económica para permitir la creación de un órgano con autonomía técnica y operativa como responsable de dar continuidad a la política de mejora regulatoria. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria en todos sus actos y decisiones promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones propuestas por el poder Ejecutivo y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Con ello, y sin crear mayor burocracia, se pretende asegurar que la Comisión se especialice y aplique con eficiencia las disposiciones propuestas en esta iniciativa, actúe con imparcialidad en el proceso y otorgue la debida publicidad a las acciones derivadas del mismo

Para ello la Comisión contará con el Consejo para la Mejora Regulatoria, que será enlace entre los sectores público, social, privado y académico para recabar las opiniones en materia de mejora regulatoria. La Comisión tendrá, entre otras atribuciones, la de revisar la regulación, diagnosticar su aplicación y elaborar propuestas al titular del Ejecutivo Federal, con el propósito de mejorarla en actividades o sectores económicos específicos.

Para que las dependencias y entidades preparen anteproyectos de disposiciones debidamente justificados y de alta calidad, y para promover la transparencia y participación de la ciudadanía a través de la consulta a los sectores involucrados y al público en general, se establece como obligación que los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio respectivas sean públicos y se sometan a revisión de la autoridad competente con treinta días hábiles de anticipación. A su vez esto permitirá que las demás dependencias y entidades, así como el poder Legislativo conozcan con mayor facilidad y precisión los anteproyectos regulatorios provenientes de otra dependencia o entidad del poder Ejecutivo. lo cual propiciará la congruencia y compatibilidad en las acciones gubernamentales.

No obstante para no entorpecer la expedición de regulaciones en casos de emergencia y de disposiciones que por su naturaleza deben actualizarse periódicamente se prevé un mecanismo donde la manifestación no tiene que ser presentada con dicha antelación Además, se considera la exención de la obligación cuando las disposiciones no implican costos de cumplimiento para los particulares.

La Comisión Federal de mejora Regulatoria podrá emitir una opinión sobre los anteproyectos y manifestaciones no sean satisfactorias se podrá que se realicen ampliaciones o correcciones, sólo en casos donde los anteproyectos sean

de amplio impacto económico y no exista acuerdo de la Comisión con la dependencia o entidad de que se trate se podrá pedir la designación de un experto para revisar la manifestación. Este mecanismo ya en uso para las normas oficiales mexicanas conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es una manera de promover la calidad de las manifestaciones.

La iniciativa también propone ampliar el universo de trámites que deben inscribirse en el Registro Federal de trámites y Servicios e incrementar su utilidad al incluir los trámites en materia de concesiones adquisiciones y obras públicas, seguridad social y los contenidos en normas oficiales mexicanas, así como al confirmar la obligación de inscribir los trámites relativos a los actos de autoridad y a la prestación de servicios de manera exclusiva por parte de entidades paraestatales.

La transparencia y la seguridad jurídica de los ciudadanos son prioridades de la mejora regulatoria. Por ello, de aprobarse esta iniciativa, se establecería el impedimento para que las dependencias y entidades paraestatales exijan a los particulares trámites que no se prevean en el registro. De ello se exceptúan los trámites previstos en ley o en reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, así como los que los interesados presenten para obtener una facilidad o servicio. Tal excepción obedece, en los dos primeros casos, al hecho de que no sería viable condicionar la aplicación de una norma legislativa o reglamentaria a la inscripción en el registro y, en el último supuesto, a que sería injusto negar un servicio a un ciudadano bajo el argumento de que los trámites para su obtención no han sido incluidos en el citado registro. No obstante, en todos los casos, las dependencias y entidades paraestatales deberán remitir, simultáneamente a la aplicación del trámite correspondiente, la información a inscribirse o modificarse en el registro.

La iniciativa incluye también mecanismos para vigilar y promover el cumplimiento de la Ley.

Al efecto como una medida esencial de transparencia, se publicarán mensualmente en el Diario Oficial de la Federación los títulos de los anteproyectos, las manifestaciones de impacto regulatorio que se reciban así como los dictámenes de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En virtud de que la información se encontrará a disposición de los interesados esta publicidad promoverá un nivel mínimo de calidad en la elaboración correspondiente. No obstante, cuando esa publicidad pudiera comprometer los efectos esperados con la regulación propuesta, la información se hará pública hasta la fecha en que la disposición publique en el Diario Oficial de la Federación.

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones respecto a la creación y la modificación de disposiciones por parte de las dependencias y entidades se plantea condicionar su publicación en el Diario Oficial de la Federación a hecho de haber presentado la manifestación de impacto regulatorio y obtenido el dictamen correspondiente a menos que se trate de disposiciones de emergencia.

Se propone que los responsables de la mejora regulatoria en cada dependencia y entidad paraestatal sometan a la Comisión cada dos años un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y los trámites que aplican, así como informes periódicos sobre los avances correspondientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la propuesta se establecen sanciones específicas para los servidores públicos que actúen en contravención a las disposiciones de la Ley, particularmente en relación con la entrega de las manifestaciones de impacto regulatorio y la información y aplicación de los trámites inscritos en el registro. Las disposiciones en esta materia reducen la discrecionalidad en la aplicación de sanciones y garantizan la transparencia. El adecuado funcionamiento de los procedimientos y la correcta actuación de los servidores públicos.

Por otra parte, para facilitar la interacción entre los particulares y el poder Ejecutivo. Se propone crear registros de personas acreditadas, con la información que comúnmente exigen las dependencias y entidades. Esto reducirá los costos relativos a la presentación reiterada de requisitos y documentos que tienen como objetivo acreditar la personalidad o la representación legal de los particulares en la realización de trámites.

Con el fin de facilitar la Desregulación de trámites por parte de las dependencias y entidades en beneficio de los particulares, se propone que los titulares de las dependencias y entidades puedan mediante la publicación de un acuerdo general en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos menores dentro de los máximos previstos en leyes y reglamentos y no exigir datos o documentos cuando a información respectiva pueda obtenerse por otra vía.

Asimismo y salvo disposición legal o administrativa que establezca otro plazo las autoridades deberán emitir sus resoluciones en un lapso menor a tres meses. Así se reduce en un mes el plazo máximo en que debe resolver una autoridad administrativa.

Ciudadanos Secretarios la mejora regulatoria ha contribuido a incrementar la flexibilidad de nuestra economía, por lo que es ahora menos vulnerable a las crisis económicas y más apta para recuperarse rápidamente de ellas o prevenirlas. La oportuna respuesta de la política económica y la adaptabilidad de los sectores productivos permitieron mitigar los efectos del deterioro en las condiciones externas y proteger al máximo los logros que se han presentado desde 1996 en materia de crecimiento y generación de empleos.

La regulación frecuentemente tiene un impacto considerable en la vida cotidiana de los ciudadanos y en el crecimiento de la economía, es por eso que esta iniciativa plantea establecer disciplinas legislativas para que el poder Ejecutivo pondere el impacto y la racionalidad de las disposiciones que emite o propone, y garantice un proceso transparente en su elaboración.

La mejora regulatoria es un proceso que evalúa las ventajas y desventajas del marco normativo, y que sujeta las regulaciones propuestas y vigentes al escrutinio público, con el fin de proteger la vida, el medio ambiente y los intereses de los consumidores al menor costo posible y con el máximo beneficio para la sociedad. El objetivo no es eliminar la normatividad, sino simplificarla y mejorarla y, cuando sea necesario proponer nuevas disposiciones que subsanen los vacíos jurídicos ocasionados por regulaciones inadecuadas o inexistentes, y por cambios sociales o tecnológicos.

Es imprescindible fortalecer la política de mejora regulatoria, para hacer realidad el cambio de una cultura reguladora a una que sea promotora de las actividades productivas, que logre la igualdad de oportunidades en los mercados para todas las empresas en particular las de menor tamaño, y que extienda sus beneficios a todos los mexicanos.

Sólo un esfuerzo conjunto, perseverante y sostenido de los poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno con la sociedad permitirá el pleno desarrollo de los beneficios de la mejora regulatoria en favor de todos los mexicanos. El presente proyecto, por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, coadyuvará a lograr lo anterior y hacer realidad la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico de todos los mexicanos.

Finalmente se hace del conocimiento de esa Soberanía que esta iniciativa de reformas cuenta con su correspondiente manifestación de impacto regulatorio, la cual está a disposición de cualquier interesado. en la que se dan a conocer las razones por las que se proponen las reformas en comento la consulta que se llevó a cabo las alternativas que se consideraron en su diseño, los esquemas previstos para su instrumentación y aplicación, así como los costos y beneficios potenciales que generaría”.

Como se observa, en el texto de esta exposición de motivos no se invoca ningún precepto constitucional para fundamentar la mencionada reforma. Los únicos preceptos constitucionales citados son los referidos al derecho de iniciativa de leyes y de las facultades del Presidente de la República, artículos 71 y 89 respectivamente.

“Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- 1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Estos artículos citados como fundamento constitucional son los que se señalan en todas las iniciativas de ley presentadas, pero consideramos que no son un fundamento para las mismas, pues constituyen las bases para la presentación de toda iniciativa.



También, se establece como base para las mencionadas reformas, las experiencias en el ámbito internacional en materia de mejora regulatoria:

“Los países más desarrollados del mundo cuentan con esquemas jurídicos de transparencia en la elaboración de anteproyectos de disposiciones por parte del poder Ejecutivo, similares a los que se proponen hoy ante esta honorable Soberanía. Esos esquemas han transformado profundamente la cultura del servicio público y han permitido lograr seguridad jurídica y una alta calidad en los marcos regulatorios correspondientes.

Algunos ejemplos de lo anterior son el anuncio formal sobre la posible creación y modificación de regulaciones para comenzar su consulta en Australia y Canadá; el uso de técnicas avanzadas de evaluación de riesgo y de análisis costo-beneficio en las manifestaciones de impacto regulatorio de los Estados Unidos; los registros de trámites por cada ministerio y departamento en Gran Bretaña; los procedimientos detallados de consulta pública en los Países Bajos, y las recientes reformas a la Ley de Procedimiento administrativo en Italia”.

No hay duda alguna, de que el Congreso de la Unión en lugar de analizar y fundamentar las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo enviadas por el Poder Ejecutivo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Derecho Positivo Mexicano, lo trato de fundamentar tomando en consideración los esquemas jurídicos con los que cuentan “los países más desarrollados del mundo”, siendo esto un absurdo. Pero cabe resaltar, que el sistema político, jurídico, económico y social (especialmente hablando, administrativo), que existe en cada uno de “los países más desarrollados del mundo”, es obviamente muy diferente al nuestro.

En la Exposición de Motivos y en la Manifestación de Impacto Regulatorio (que se realizó sin fundamento alguno a esta reforma) se citan seis de esas experiencias de los países más desarrollados. En dos de ellas (los casos de Australia y Canadá), únicamente se refieren a “la posible creación y modificación de regulaciones”, lo cual significa que nuestros legisladores fundamentan la reforma en posibilidades de otros países y ni siquiera se basan en las realidades jurídicas de los mismos.

Lo que es más grave, es que no se hizo un análisis serio de los efectos que han tenido estos cambios sobre mejora regulatoria en estos países y aunque lo hubieran realizado, es difícil y diríamos que imposible, que nuestro sistema jurídico asimile positivamente una figura que fue diseñada para una realidad económica, política, jurídica y social totalmente diferente a la nuestra.

3.5. Unidad de Desregulación Económica de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

3.5.1. Creación.

Al incorporarse México al GATT, a finales de los ochenta (1986), fue preciso estimular la productividad y asignar los recursos necesarios para que las empresas tuvieran una mayor capacidad de inversión. Para ello, se revisaron los preceptos legales que afectaban las actividades o sectores de la economía.

En el año de 1989, se publicó en el DO un Acuerdo que encomendó a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy en día, Secretaría de Economía), la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional para alcanzar las siguientes finalidades:

1. Propiciar la libre concurrencia de los particulares y grupos sociales a la actividad económica nacional con criterios de equidad, justicia social y productividad.

2. Alentar el desarrollo económico eficiente de la actividad económica de los sectores de la sociedad.

3. Promover y favorecer la generación de empleos.

También, en este año fue creada la Unidad de Desregulación Económica dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual carecía de autonomía técnica y operativa, por lo que se limitaba su independencia y efectividad.

3.5.2. Función.

Sus primordiales funciones fueron las siguientes:

1. Armonizar la regulación referente a los sectores económicos;
2. Proponer medidas en áreas como la competencia económica y normalización;
3. Eliminar barreras a la entrada y salida de bienes y servicios.
4. Realizar los estudios necesarios que permitieran identificar aquellos ordenamientos, cuyas normas constituyen barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados o que fomente

una concentración excesiva de los productores, en detrimento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores.

5. Identificar aquellas normas que inhiben o encarecen indebidamente, o sean un obstáculo a la eficiencia y productividad de la actividad económica nacional.

6. Revisar los flujos en las diversas tramitologías, los requisitos que se solicitaban y los plazos de respuesta, así como presentar propuestas específicas para la simplificación, desconcentración o eliminación de trámites.

7. Llevar el Registro Federal de trámites empresariales.

3.5.3. Finalidad.

Su principal finalidad fue proponer medidas para propiciar la libre concurrencia de los particulares y grupos sociales a la actividad económica nacional, así como alentar el desarrollo eficiente de dicha actividad por parte de los diversos sectores de la sociedad, favorecer la generación de nuevos empleos y coordinar la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas.

La Unidad se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores económicos como el autotransporte, competencia económica, procedimiento administrativa y normalización y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.

Esta Unidad, como ya lo señalamos, carecía de autonomía técnica y operativa, por lo que se limitó su independencia y efectividad. pero para el año 2000 los resultados de su operación trajeron consigo la reducción del número de trámites federales en más de 45%, pero por las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo esta Unidad fue reemplazada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

3.5.4. Consejo para la Desregulación Económica.

Este Consejo fue creado por el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el DO el 24 de noviembre de 1995 y fue formalmente declarado instalado durante el periodo Presidencial del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Las razones para su creación se pronunciaron en la ceremonia de instalación que a continuación transcribimos:

"A lo largo de este año los trabajadores y los empresarios, los productores del campo y los empleados han cumplido su parte para sentar las bases nuevas, las bases sólidas de la recuperación económica que tendremos a partir de 1996.

Gracias al cumplimiento de las tareas, la solidez de esas bases se refleja ya en la corrección de las causas que provocaron la crisis.

Hemos corregido el grave desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. Se ha despejado el riesgo de la insolvencia financiera. Hemos, prácticamente, liquidado la deuda externa de corto plazo que constituyó la principal amenaza a la estabilidad financiera de México, y contamos hoy con las reservas internacionales suficientes para enfrentar las obligaciones del país.

Hemos logrado evitar que la devaluación de la moneda se transformara en una inflación fuera de control; hemos establecido pautas para aliviar la carga de los deudores y continuamos profundizando en la transformación estructural de nuestra economía.

Cada quien ha sumado su voluntad y ha cumplido su tarea para ir edificando bases firmes que impidan la recurrencia de crisis, como la que nos ha afectado durante 1995. Esa voluntad y las tareas realizadas nos han permitido proponer para el año entrante metas más alentadoras y viables, metas realistas y perfectamente posibles en la Alianza para la Recuperación Económica.

La recuperación consistirá en traducir la corrección de los factores macroeconómicos en la reactivación de las fábricas y los empleos, en el fortalecimiento y la creación de nuevas empresas, en el mejoramiento gradual de los ingresos y las condiciones de vida de las familias y las comunidades.

Los sectores productivos que han suscrito la Alianza para la Recuperación Económica coinciden en que esta recuperación requiere mantener la dirección, exige mantener la cohesión de voluntades y demanda adoptar decisiones y medidas congruentes. El día de hoy damos un nuevo paso en esa dirección, con esa cohesión de voluntades y con decisiones claras y coherentes.

El día de hoy se instala el Consejo para la Desregulación Económica, integrado por representantes de los sectores productivos, de instituciones académicas y del Gobierno Federal, y se suscribe un muy importante acuerdo de colaboración entre los gobiernos estatales y el propio Gobierno Federal para impulsar dicha desregulación.

La instalación del Consejo y la firma del Acuerdo de Coordinación revisten la mayor importancia porque significan, como aquí lo ha subrayado Héctor Larios, una transformación genuinamente innovadora, inédita en nuestro país en el enfoque regulatorio, que norma el establecimiento y la operación de las empresas.

En los pasados meses, es cierto, hemos avanzado en la exención y simplificación de trámites y requisitos que afectan, señaladamente, a las micro, pequeñas y medianas empresas. Con todo, no estamos satisfechos. Por eso, es necesario que demos un paso adicional decisivo, adoptando un nuevo enfoque regulador.

La esencia de este enfoque consiste en mejorar la práctica regulatoria a través de un procedimiento de vía rápida para revisar la pertinencia de cada trámite o requisito que se pide a las empresas, y obligando a las dependencias o entidades públicas a que justifiquen claramente su exigencia y su aplicación.

La revisión se llevará a cabo bajo el criterio de que sólo serán justificados aquellos trámites y requisitos que efectivamente sean necesarios para proteger los intereses del consumidor, del público en general o que atiendan a un cuidado racional del medio ambiente.

Asimismo, se procurará que todo trámite o requisito implique el mínimo costo para el establecimiento y la operación de las empresas.

Como resultado de esta revisión se reducirá sustancialmente el número de trámites en vigor. Los trámites previstos en disposiciones administrativas que no sean justificados serán eliminados. A la vez, se revisarán los trámites contemplados en disposiciones legales y en las normas oficiales mexicanas.

El proceso de revisión se realizará con apego a un calendario preciso, estricto y comprenderá al Departamento del Distrito Federal, y a 11 dependencias del Gobierno Federal a las que compete la aplicación de los trámites de mayor impacto sobre la actividad empresarial.

Nos proponemos crear gradualmente un Registro Único de Trámites Federales, que facilitará a los empresarios el conocimiento de los trámites que pueden exigir las dependencias del Gobierno Federal. Complementariamente, se establecerá la figura de la *positiva ficta* cuando no haya contestación de la dependencia competente en los plazos inscritos en el Registro Único. En ese sentido, es muy satisfactorio saber que el día de ayer, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal adoptó esta figura de la *afirmativa ficta* por unanimidad de los partidos representados en esa Asamblea.

Con el compromiso y la participación de todos ustedes, dejaremos atrás un viejo enfoque excesivamente controlador que coartaba e inhibía la actividad económica, para adoptar ahora un nuevo enfoque promotor que aliente siempre la capacidad emprendedora y libere las iniciativas productivas de la sociedad.

Con este paso avanzamos a un marco regulatorio transparente, equitativo y eficiente, que en verdad fomente la inversión productiva y la creación de empleos en la industria y los servicios. Que en verdad promueva la actividad económica y estimule la competitividad de las empresas mexicanas.

Con este paso avanzamos a un marco regulatorio de mayor certidumbre y seguridad jurídica para empresas y trabajadores, que proteja más eficazmente a los consumidores, que evite privilegios indebidos y discrecionalidades burocráticas.

Con este paso avanzamos a un marco regulatorio fundado en la confianza hacia los empresarios y en la confianza en nuestra capacidad productiva, en la capacidad productiva de los extraordinarios trabajadores mexicanos. Un trato fundado en la justicia para todos y la corresponsabilidad entre todos.

La trascendencia del Acuerdo de Colaboración para la Desregulación se manifiesta en que todos los gobiernos estatales y el Distrito Federal han decidido adherirse a él, comprometiéndose a asumir todos un enfoque regulatorio en cada entidad y alentar por parte de los señores gobernadores la adopción de este nuevo enfoque en los niveles municipales de gobierno.

De su parte, el Gobierno Federal se compromete decididamente a apoyar a los estados, a los gobiernos de los estados, a los gobiernos municipales en la ejecución de este nuevo enfoque.

En el marco del nuevo federalismo, y con respeto a la soberanía de los estados y a la libertad de los municipios, todos los órdenes de gobierno realizaremos un esfuerzo coordinado y permanente para reducir y hacer más expeditos los trámites y las regulaciones, para facilitar la cabal observancia de una normatividad simplificada, y para abatir los costos de operación de empresas y los costos de la creación, sobre todo, de nuevos empleos.

Expreso mi más sincero y amplio reconocimiento a los señores gobernadores por su determinación de participar con hechos concretos, como este Acuerdo, en los objetivos, la estrategia y las acciones de la Alianza para la Recuperación Económica.

Asimismo, convoco a los miembros del Consejo que hoy se instala a realizar sus tareas con el espíritu de contribuir a la productividad, a la competitividad y la rentabilidad de la economía mexicana, con el espíritu de fijar siempre reglas claras, sencillas y de aplicación universal que impulsen la construcción de una economía dinámica y participativa.

Este acto confirma que la Alianza confiere certidumbre a la actividad productiva; que contamos con la decisión, con los medios y con los consensos para avanzar firmemente a la recuperación económica y que nuestras voluntades están unidas para lograr el crecimiento que demandan, con toda razón, todos los mexicanos.

Este acto ratifica que los mexicanos sabemos salir adelante, trabajando con confianza entre todos. Trabajando con confianza en la capacidad y en la responsabilidad de cada uno; trabajando con confianza en el porvenir, en el mejor porvenir de todos.

Señores Gobernadores:

Vivimos tiempos que requieren de unidad y suma de voluntades para fincar una firme recuperación económica. Vivimos también tiempos que exigen decisiones claras y cambios profundos para sustentar el crecimiento vigoroso y sostenido al que aspiramos. Sólo tomando esas decisiones ahora y emprendiendo acciones congruentes y claras, hoy fincaremos bases sólidas para el crecimiento del mañana.

Hace unos días envié a consideración de la Honorable Cámara de Diputados, como Cámara de origen, en el Congreso de la Unión, la iniciativa de una nueva ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Dicha iniciativa recoge los objetivos y las recomendaciones precisas, elaboradas conjuntamente por el sector obrero y por el sector empresarial del país.

Se trata de una iniciativa fundada en una intensa labor de análisis, en un proceso libre y transparente de negociación y de consenso, y se trata también de una iniciativa fundada en una voluntad compartida para reafirmar la importancia estratégica, que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se trata de una iniciativa para fortalecer el carácter público del Instituto; para que pueda garantizar mejor el disfrute de los derechos sociales; para que ofrezca servicios de salud con eficiencia, con calidad y con calidez, para que otorgue pensiones justas y prestaciones adecuadas; para que promueva activamente la generación de empleos y coadyuve vigorosamente a incrementar el ahorro interno del país.

Se trata de una iniciativa que honre los principios medulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, de procuración del bienestar individual, equidad social y desarrollo comunitario.

Por eso, señores gobernadores, quiero solicitar a ustedes su apoyo razonado y decidido para esta iniciativa de ley, que se propone la transformación del IMSS para asegurar su viabilidad financiera, redoblar su capacidad de brindar mayor protección, ampliar su cobertura y elevar la calidad de sus servicios y prestaciones.

He afirmado que el fortalecimiento de la seguridad social es una buena causa para los trabajadores, porque protege su salud y la de su familia, porque prevé un retiro con certidumbre y dignidad a quienes hoy se esfuerzan por el porvenir del país.

Es una buena causa para los empresarios, porque estimulará la multiplicación de empresas, la rentabilidad de su inversión y garantizará su adecuada productividad.

Con el apoyo de ustedes a esta iniciativa de ley, ratificaremos que el fortalecimiento de la seguridad social es una buena causa para todo México, porque contribuye a contar con mejores instituciones para edificar un desarrollo social dinámico justo y equitativo.

Señoras y señores:

Con la absoluta convicción de que este acto significa un paso decisivo hacia la recuperación firme y sostenida de la economía de México, me es muy grato, hoy 23 de noviembre de 1995, declarar formalmente instalado el Consejo para la Desregulación Económica.

Muchas gracias".

Como podemos observar, en el texto anteriormente citado se señalaron las siguientes metas:

1. La reactivación de las fábricas y los empleos.
2. El fortalecimiento y la creación de nuevas empresas.
3. El mejoramiento gradual de los ingresos y las condiciones de vida de las familias y las comunidades.

Este Consejo fue creado como un órgano de apoyo técnico y consultivo de la SECOFI, con la finalidad de reunir las opiniones y sugerencias de todos los sectores involucrados para mejorar la eficacia regulatoria. El artículo 11 del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial señalaba que este Consejo estaba integrado por:

- I. Los titulares de la Secretaría y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes fungían como presidente y vicepresidente respectivamente;
- II. Los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, y
- III. Al menos cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.
- IV. Un Secretario Técnico del Consejo que era el Jefe de la Unidad de Desregulación Económica.
- V. Un Coordinador General.

Tenía como invitados permanentes al gobernador del Banco de México. Cuando lo requirieran los asuntos a tratar, el presidente del Consejo invitaba a los gobernadores de las entidades federativas y a otros servidores públicos.

Sus principales responsabilidades eran:

1. Estudiar, analizar y formular opiniones y recomendaciones respecto a la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional.
2. Proponer a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el calendario de revisión de los requisitos y trámites vigentes que compete aplicar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal referentes al establecimiento y operación de empresas.

Debemos subrayar, que este Consejo pasó a ser el Consejo para la Desregulación Económica.

3.6. Análisis del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y la mejora regulatoria. 1995-2000.

Este Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de noviembre de 1995, consta de cuatro capítulos, once artículos y tres transitorios.

A continuación, transcribiremos el texto íntegro de este Acuerdo para proceder a su análisis:

"Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial.

CAPITULO PRIMERO

De las disposiciones generales

Artículo 1º. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, para lo cual se revisarán y ajustarán, en su caso, las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal, cuya aplicación compete a las dependencias señaladas en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con la misma finalidad, se elaborarán propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal, así como a las disposiciones expedidas por las entidades previstas en el artículo 3º de la citada ley.

Su aplicación e interpretación, para efectos administrativos, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Artículo 2º. Para efectos del presente Acuerdo, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo para la Desregulación Económica;
- II. Disposiciones administrativas: aquellas previstas en reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, así como acuerdos secretariales, normas oficiales mexicanas, manuales, instructivos, circulares, lineamientos, criterios, metodologías, directivas y demás normatividad que expiden las dependencias y entidades;
- III. Empresa: persona física o entidad constituida o por constituirse conforme a la legislación vigente, tenga o no fines de lucro, incluidas cualesquiera sociedades, asociaciones y fideicomisos;
- IV. Plazo: periodo dentro del cual las dependencias o entidades deben emitir su resolución, respecto de la actuación que frente a aquéllas realicen las empresas;
- V. Registro: Registro Federal de Trámites Empresariales;
- VI. Requisito: todo aquel que las empresas deben cumplir para su establecimiento u operación, exigible por las dependencias o entidades de acuerdo con las disposiciones legislativas o administrativas aplicables;
- VII. Secretaria: Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, y
- VIII. Trámite: cualquier requisito que implique la presentación o conservación de algún documento o información por parte de las empresas, incluidos los formatos cuyo llenado exigen las dependencias y entidades.

Artículo 3°. Se exceptúan del ámbito de aplicación de este Acuerdo, los requisitos y plazos siguientes, salvo para efectos de que la Secretaría, previa opinión del Consejo, estime conveniente hacer propuestas o revisar proyectos específicos sobre el particular:

- I. Los previstos en normas oficiales mexicanas;
- II. Los establecidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores;
- III. Los previstos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás leyes que reglamentan el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones administrativas expedidas con fundamento en dichos ordenamientos, y
- IV. Los relativos a concesiones que otorga el Ejecutivo Federal.

Artículo 4°. Corresponde a la Secretaría, por conducto de la Unidad de Desregulación Económica:

- I. Revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional y proponer al titular de la Secretaría las medidas que estime necesarias;
- II. Coordinar la desregulación a que se hace referencia en el artículo 1°;
- III. Formular propuestas de nuevas disposiciones legislativas y administrativas, así como de reformas y adiciones a las vigentes, que estime necesarias para lograr los objetivos del presente Acuerdo;
- IV. Llevar el Registro y expedir los lineamientos conforme a los cuales operará el mismo;
- V. Promover la celebración de acuerdos de coordinación entre la Federación y los gobiernos locales y entre éstos y los municipios, para desregular la actividad económica en sus respectivos ámbitos de competencia;
- VI. Promover, en el seno del Consejo la concertación de acciones con los sectores social y privado, con el objeto de identificar aquellas medidas que permitan mejorar el marco regulatorio de la actividad económica nacional y tiendan a la consecución de los fines de este Acuerdo, y
- VII. Las demás facultades previstas en este Acuerdo.

Artículo 5°. Cada dependencia dictará las medidas para que las entidades coordinadas en su sector cumplan con lo previsto en el presente Acuerdo, e informará al Consejo de su aplicación.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará el cumplimiento del presente Acuerdo, recibirá y resolverá las quejas que, en su caso, representen por la inobservancia del mismo.

CAPITULO SEGUNDO

De la revisión

Artículo 6º. Las dependencias y entidades, a través del servidor público que designe el titular de las mismas, que deberá ser un subsecretario, el oficial mayor o el coordinador de asesores del titular o sus equivalentes, deberán remitir a la Secretaría la información relativa a:

I. Los requisitos y plazos que a cada una de ellas les corresponde aplicar, de acuerdo con las disposiciones legislativas y administrativas vigentes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, así como con aquellas que entren en vigor con posterioridad.

Si en la disposición correspondiente no se prevé plazo alguno, deberán proponer a la Secretaría el que estimen conveniente.

II. Los proyectos de disposiciones legislativas o administrativas que elaboren, a iniciativa propia o a solicitud de la Secretaría, en los que se contenga la creación o modificación de requisitos o plazos, o en los que se dejen vigentes los existentes.

La información prevista en este artículo deberá entregarse en la forma en que en su caso lo requiera la Secretaría, junto con un reporte en el que se explique el objetivo, fundamento jurídico, justificación correspondientes y su resumen ejecutivo.

Artículo 7º. La Secretaría, con el apoyo técnico del Consejo, revisará la información a que se hace referencia en el artículo 6º, verificando, entre otros criterios, que los plazos y trámites:

I. Obedezcan a una situación que cause o pueda causar un perjuicio público, de riesgo ambiental o de salud, o de insuficiencia de información a los consumidores o usuarios, de tal magnitud que se justifique su creación o modificación;

II. No puedan ser reemplazados por otras alternativas, incluidas las no obligatorias, que logren los mismos objetivos sobre el desempeño de las empresas, a un menor costo;

III. Minimicen el impacto negativo que tengan sobre las empresas, en particular sobre las micro, pequeñas y medianas;

IV. Generen beneficios que compensen los costos que implican para la sociedad, y

V. Estén sustentados por los recursos presupuestales y administrativos necesarios, en su caso, para su aplicación o vigilancia.

Asimismo, se considerarán estos criterios cuando se proponga reformar o derogar otros requisitos.

Por lo que toca a la revisión de plazos, la Secretaría, con el apoyo técnico del Consejo, también evaluará la dificultad de las dependencias y entidades para resolver lo que corresponda, su capacidad de procesamiento y la viabilidad de la positiva o negativa ficta u otra alternativa.

Artículo 8º. Concluida la revisión prevista en el artículo anterior, la Secretaría remitirá el resultado de la misma a la dependencia o entidad correspondiente, la que deberá hacer llegar a la Secretaría las observaciones que considere pertinentes, dentro del periodo que al efecto determine esta última, el cual no podrá ser inferior a cinco días hábiles.

Una vez recibidos los comentarios, la Secretaría turnará la información al Consejo, para que éste emita su opinión.

Recibida dicha opinión, la Secretaría emitirá un dictamen final, conforme al cual:

- I. Resolverá por acuerdo presidencial sobre la procedencia de los trámites y plazos contenidos en disposiciones administrativas expedidas o a expedirse por las dependencias, y
- II. Opinará sobre los plazos, trámites y demás requisitos, en su caso, previstos en las disposiciones legislativas, así como administrativas expedidas por el titular del Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales.

En el caso de iniciativas o proyectos de disposiciones legislativas o administrativas a expedirse por el Ejecutivo Federal, la dependencia o entidad respectiva deberá ajustarse al dictamen citado para la elaboración de dichos proyectos.

CAPITULO TERCERO

Del Registro

Artículo 9º. La Secretaría llevará el Registro, que será público y que, a su vez, formará parte del Registro Federal de Trámites de la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría inscribirá en dicho Registro:

- I. Los trámites y plazos que ésta apruebe en el dictamen final, en los términos del artículo 8º, fracción I, y
- II. Los trámites y plazos a que se hace referencia en el artículo 8º, fracción II.

Las dependencias y entidades serán responsables de la no inscripción de los trámites y plazos que no hayan notificado en tiempo a la Secretaría.

Artículo 10. Cuando la Secretaría concluya la revisión e inscripción en el Registro de todos los trámites o plazos que le corresponda aplicar a una dependencia o entidad determinada, ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de los trámites o plazos respectivos, sin perjuicio de poder realizar modificaciones, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Acuerdo.

Una vez realizada dicha publicación, la dependencia o entidad correspondiente no podrá exigir trámites o plazos distintos a los inscritos y publicados de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior, salvo los previstos en disposiciones expedidas con posterioridad.

CAPITULO CUARTO.

Del Consejo.

Artículo 11. El Consejo, como órgano de apoyo técnico y consultivo de la Secretaría, para el cumplimiento del presente Acuerdo, se integrará por:

VI. Los titulares de la Secretaría y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes fungirán como presidente y vicepresidente respectivamente;

VII. Los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, y

VIII. Al menos cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.

Se invitará de manera permanente al gobernador del Banco de México. Cuando lo requieran los asuntos a tratar, el Presidente del Consejo también podrá invitar a los gobernadores de las entidades federativas y a otros servidores públicos

El Consejo operará en los términos del reglamento interna que al efecto expida. El Secretario Técnico del Consejo será el Jefe de la Unidad de Desregulación Económica y al Presidente del Consejo nombrará un Coordinador General.

TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo por el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.

TERCERO. Dentro de los quince días siguientes a la publicación del presente Acuerdo, la Secretaría deberá comenzar a fijar el calendario a que se refiere la fracción primera del artículo 6°.

Este Acuerdo tuvo un objetivo muy claro, estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa cuyas finalidades estaban orientadas a mejorar la eficacia de la regulación vigente concerniente al sector empresarial, eliminar la discrecionalidad de las autoridades mediante la desregulación de requisitos y plazos, revisar los trámites y disposiciones administrativas de carácter federal que expidan las dependencias de la Administración Pública Centralizada, es decir, Secretarías de Estado y Consejería Jurídica.

Como puede observarse de la redacción del artículo primero, este Acuerdo estuvo limitado y diseñado únicamente a la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional para apoyar principalmente

a las pequeñas y mediana empresas en el desarrollo de su producción y para reducir los costos de apertura y operación de éstas.

Su aplicación e interpretación administrativa le correspondía a la entonces, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía, exceptuándose su aplicación regulatoria a las materias de concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales mexicanas (Art. 3°).

Otra cuestión de este Acuerdo estriba, en que creó el Consejo para la Desregulación Económica como órgano de apoyo técnico y consultivo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, además estableció un Registro Público Federal de Trámites, pero sin hacer mención de las reglas detalladas sobre la información que cada dependencia debía incluir en este Registro.

Por otra parte, definió cuatro vertientes:

1. La coordinación de la desregulación de los trámites empresariales vigentes.
2. La revisión y dictaminación de proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica, así como la verificación de que los plazos y trámites minimicen el impacto negativo que tengan sobre las empresas, generan beneficios que compensen los costos y estén sustentados por los recursos presupuestales y administrativos necesarios.
3. Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada, pero sin aclarar si existe obligación legal para dar a conocer estos anteproyectos en revisión.
4. Apoyar a los gobiernos estatales.

También dentro de este análisis, es preciso detallar un punto muy importante y es que este Acuerdo sólo era aplicable a las 12 dependencias federales que conformaban la Administración Pública Centralizada en esa época, a las cuales obligaba a justificar sus trámites, requisitos y plazos para el establecimiento y operación de empresas, pero indudablemente es cuestionable su obligatoriedad desde el punto de vista jurídico, ya que tan sólo fue refrendado por los Secretarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y según lo expresado en el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Los Reglamentos, decretos y Acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretaría, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.”

3.7. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y sus opiniones no vinculatorias en materia de reforma regulatoria.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es una organización de carácter económico, que inició sus operaciones después de la Segunda Guerra Mundial, alrededor de 1948, con el propósito inicial de administrar los fondos del Plan Marshall para la reconstrucción europea. Para 1960, se convirtió en una organización que coordina también, las políticas entre los países occidentales como un “instrumento multilateral que promueve el máximo crecimiento económico entre sus integrantes y la mayor apertura al comercio y a la inversión internacional”²⁴

Actualmente, la OCDE tiene su sede en París, actúa como un foro que cuenta con treinta países miembros²⁵ entre ellos México, en el cual se identifican las mejores prácticas en materia de políticas públicas y en donde se realiza intercambio de información, desarrollo y perfeccionamiento de las políticas económicas y sociales.

Es decir, es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros.

México estableció en enero de 1996, el Centro de la OCDE con la finalidad de incrementar la visibilidad del trabajo de esta organización en México y América Latina, ya que la OCDE es el mayor productor mundial de publicaciones en economía y asuntos sociales con más de 500 títulos por año.

²⁴ Reglas claras, negocios transparentes: Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Secretaría de la Función Pública. p.7.

²⁵ Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, La Unión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, República de Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Noruega, España, Estados Unidos, Suecia, Suiza, República Eslovaca, Turquía y Reino Unido.

Sus objetivos son:

1. Promover las políticas tendientes a:
 - a. Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
 - b. Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico.
 - c. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

La OCDE realiza una serie de estudios sobre la realización y diseño de políticas. En el año 2000, calificó la regulación en México como más restrictiva para la actividad económica que la del promedio de los demás países miembros de esta organización, ejemplificando que las empresas en México enfrentan mayores cargas administrativas que las empresas de Estados Unidos o Canadá. También señaló que nuestro país no califica adecuadamente con respecto a los países desarrollados, principalmente a las restricciones a la inversión en los sectores como la electricidad y petróleo y los costos que representa la protección al trabajador en la materia Laboral.

Debemos subrayar que los estudios creados por la OCDE, funcionan como meras recomendaciones que por ningún motivo tienen carácter de ley.

El órgano de gobierno de la OCDE es el Consejo, está constituido por representantes permanentes (usualmente embajadores) de cada país miembro. El Consejo determina el programa de trabajo y el presupuesto de la Organización.

Existen aproximadamente 200 Comités y grupos de trabajo que ejercen sus actividades bajo la dirección del Consejo y están constituidos por representantes de los países miembros, generalmente provenientes de los departamentos gubernamentales de las áreas de trabajo designadas por el comité.

Los Comités analizan el desarrollo y proponen iniciativas políticas en sus áreas de especialidad. Algunos comités conducen estudios de políticas. Otros tratan problemas específicos comunes a los países

miembros. Los comités trabajan también, en la elaboración de estándares sobre los reportes de información y de lineamientos para uso de los sectores público y privado, hacen recomendaciones para las decisiones del Consejo y promueven la armonización de políticas de los países miembros en ciertas áreas.

El trabajo del Consejo y de los Comités está apoyado por el Secretariado de la OCDE, compuesto por más de 2,000 miembros, el Secretariado reúne información estadística y política de los gobiernos de los países miembros y la procesa para su comparabilidad, realiza análisis y formula prospectivas, efectúa estudios de políticas, organiza reuniones, provee servicios de traducción, prepara directorios y otros materiales de referencia, da seguimiento a los acuerdos alcanzados entre los países miembros y publica la mayor parte de esta información.

El trabajo de la OCDE está financiado por los gobiernos de los países miembros. Las contribuciones nacionales al presupuesto anual están determinadas por el tamaño de la economía de cada país miembro.

CAPÍTULO IV. COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA.

4.1. Creación.

El 19 de abril de 2000, se aprobaron diversas reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con la finalidad de crear una Institución dedicada exclusivamente a consolidar la política pública, denominada mejora regulatoria.

Esta reforma publicada en el DO estableció un nuevo Título Tercero "A" que lleva por nombre: "De la Mejora regulatoria", que comprende del artículo 69-A al 69-Q, con la intención de:

1. Crear un Órgano Desconcentrado de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy en día Secretaría de Economía, denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria para establecer un proceso transparente y analítico de elaboración de regulaciones, conforme lo señala el artículo 69-E:

"La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 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".

Este precepto nos define a la Comisión, como un órgano administrativo desconcentrado de la SECOFI (Secretaría de Economía a partir del 30 de noviembre de 2000). Su objetivo fundamental se sintetiza en una frase por demás vaga e imprecisa y que pretende señalar que antes de la existencia de esta Comisión la legislación no era transparente y que sólo se alcanzará con la intervención de esta Comisión.

2. Obligar a cada Dependencia y Organismo Descentralizado a aplicar la política de mejora regulatoria, en razón con lo expuesto en el artículo 69-A que dice lo siguiente:

"ART. 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."

La LFPA en su artículo 2º, refiere que su aplicación será supletoria a las diversas leyes administrativas, pero su Título Tercero A será de aplicación estrictamente obligatoria para la Administración Pública Federal centralizada, es decir a las Secretarías de Estado, (exceptuando los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, por obvias razones de seguridad nacional) y a la Consejería Jurídica, además lo será también para los Organismos Descentralizados Federales.

El gobierno estableció la COFEMER, como una instancia administrativa para cumplir con la desregulación, aspecto por demás cuestionable, ya que constituye un acto de gobierno de funcionarios prepotentes y autoritarios que en el ejercicio del poder cometen atropellos al Estado de derecho, pues las publicaciones de disposiciones desregulatorias más parecen orientarse a resolver problemas puntuales presentados al Gobierno por algunos sectores interesados.

Esta Comisión estará representada y dirigida por un director general que será nombrado por el Presidente de la República y que tendrá como principal función interpretar lo previsto en el Título Tercero A de la LFPA para efectos administrativos (Art. 69-G), pero no se menciona la duración de este Director en el ejercicio de su cargo.

4.2. Naturaleza jurídica.

4.2.1. Definición de Órgano Desconcentrado.

La realidad jurídica de nuestro país nos indica, que la forma de organización administrativa, definida como: “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”²⁶, está señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976), que establece dos partes de dicha administración:

1. Sector Central (Artículo 1 de la LOAPF) integrado por:
 - b. Presidencia de la República
 - c. Secretarías de Estado.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª Edición. Ed. Porrúa. México. 2003. p. 268.

- d. Departamentos Administrativos (ya no existen desde 1995).
 - e. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
2. Sector Paraestatal (Artículo 1 y 3 de la LOAPF) integrado por:
- a. Organismos Descentralizados.
 - b. Empresas de Participación Estatal.
 - c. Instituciones Nacionales de Crédito.
 - d. Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
 - e. Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
 - f. Fideicomisos.

Como podemos observar, la desconcentración como figura administrativa, no está establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se discute en la doctrina, principalmente por el doctor Miguel Acosta Romero, si hay base constitucional expresa para crear Organismos Desconcentrados, ya que al analizar la iniciativa de reformas a la LFPA a la luz del Derecho Positivo Mexicano, se revela la falta de bases constitucionales para la creación de una Comisión Federal de Mejora Regulatoria, dado que una de sus características principales, es su inconstitucionalidad²⁷.

Para tener una mejor apreciación de ello, creemos necesario un análisis del artículo 90 constitucional, que nos habla de la composición de la Administración Pública Federal:

“Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Como se demuestra, el artículo 90 constitucional es el fundamento para la conformación de la Administración Pública Federal y en éste no se menciona a los Organismos Desconcentrados, sólo se habla de

²⁷ El doctor Ignacio Burgoa en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª edición. Porrúa. México, 2000. p.234, define la inconstitucionalidad como una palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad, cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio.

que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal. Por lo tanto con base en lo anterior se pone de manifiesto que no hay base constitucional expresa para crear Organismos Desconcentrados. Igualmente no hay facultades en la Constitución que digan que el Congreso de la Unión o el Presidente puedan crearlos.

Lo que sí queda claro, es que es un Órgano por demás burocrático que se insertó de manera subrepticia, secreta, oculta y por demás inconstitucional e ilegal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, el fundamento legal para la creación de Organismos Desconcentrados lo encontramos en el artículo 17 de la LOAPF que a la letra dice:

“ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Como se deduce de este artículo, la creación de los Organismos Administrativos Desconcentrados tiene como finalidad la eficacia, tanto de la atención como del despacho, de los asuntos que son competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

El artículo 2 del Reglamento Interior de la COFEMER publicado en el DO el 28 de enero de 2004, señala que la COFEMER es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía que cuenta con autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones.

También, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el DO el 22 de noviembre de 2002, en su artículo 2º señala que la COFEMER es un órgano desconcentrado de la SE:

“Al frente de la Secretaría de Economía estará el Secretario del Despacho quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

C. Los órganos desconcentrados siguientes:

I.-...

II.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

III...”

El artículo 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía señala la subordinación de la Comisión por ser un Órgano desconcentrado de esta Dependencia:

“Art. 47. Para la mayor eficacia y debida atención del despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a quienes se otorgarán las atribuciones específicas para resolver sobre determinada materia, o para la prestación de servicios, de conformidad con su instrumento jurídico de creación y/o disposición que regule su organización y funcionamiento interno, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.”

4.2.2. Características.

Las características fundamentales de todo Órgano desconcentrado son:

1. Son creados por una ley o reglamento.
2. Están jerárquicamente subordinados a la Secretaría o Departamento Administrativo que los haya creado.
3. Tendrán facultades específicas para resolver sobre los asuntos de la materia que sean competencia de la Secretaría o Departamento Administrativo al que pertenezcan.
4. La Secretaría o el Departamento Administrativo al que correspondan debe determinar el ámbito territorial de las funciones del Organismo Desconcentrado.
5. Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del Órgano del cual dependen.
6. No puede tratarse de un Órgano Superior (siempre dependen de otro).
7. Tiene autonomía técnica.

Peró en el caso de la COFEMER se contradicen dichas características, ya que lo que se establece en estas reformas es que la Comisión puede actuar por encima de los Organismos Descentralizados y de las Secretarías de Estado, como se desprende de los artículos siguientes de la mencionada ley.

“Art. 69-E. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial..., tendrá las siguientes atribuciones:

II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes”.

En esta fracción al atribuirle a la Comisión, la función de dictaminación, le otorga el carácter de autoridad, ya que sus dictámenes serán obligatorios lo que es dudoso, ya que un Organismo Desconcentrado técnica y jurídicamente no puede ser superior en jerarquía a una Secretaría de Estado y tampoco a un Organismo Descentralizado.

“VII. 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”

También en esta fracción, se establece que la Comisión presentará un informe anual sobre el desempeño de sus funciones ante el Congreso de la Unión y ésta obligación no está prevista en ningún artículo de la Constitución y menos en el artículo 93 que un Organismo desconcentrado rinda informes no a las Cámaras, sino al Congreso de la Unión y asimismo este informe debe contener los avances de las dependencias y organismos descentralizados como si se tratara de una Contraloría de Mejora Regulatoria que tuviera autoridad sobre las dependencias del Ejecutivo y los Organismos Descentralizados. Consideramos en unión a la opinión del doctor Miguel Acosta que esto es un exceso de facultades que nada tiene que ver con los procedimientos administrativos.

4.3. Órganos que la integran.

4.3.1. Consejo para la Mejora Regulatoria.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria cuenta con un Consejo integrado por 22 miembros distribuidos de la siguiente manera:

1. Sector gobierno.

Secretario de Economía quien funge como Presidente del Consejo.

Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que funge como Secretario Técnico del Consejo.

Secretario de la Función Pública.

Secretario del Trabajo y Previsión Social.

Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federa.

2. Sector Privado.

Presidente del Consejo Coordinador Empresarial.

Presidente de la Asociación de Banqueros de México.

Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo.

Presidente del Consejo Nacional Agropecuario.

Presidente de la Cámara de Comercio de la Ciudad de México.

Presidente de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

Presidente de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A.C.

Presidente de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior A.C.

3. Invitados permanentes.

Gobernador del Banco de México.

Presidente de la Comisión Federal de Competencia.

Coordinador de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A. C.

Procurador Federal del Consumidor.

Presidente del Consejo Nacional de Normalización.

5 representantes del sector empresarial

1 representante del sector académico

1 representante del sector laboral

1 representante del sector agropecuario.

Como puede verse únicamente están representados en el Consejo, los titulares de cuatro Secretarías y hacen notoriamente a un lado a la Secretaría de Gobernación que es la encargada de las relaciones políticas con los otros poderes y que en opinión del doctor Miguel Acosta, debería de ser la que presidiera este Consejo.

En cuanto a los invitados permanentes no se expone claramente cual será su función, si solamente será para escuchar o serán miembros de pleno derecho con voz y voto.

4.3.1.1. Función.

En las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicadas el 19 de abril del 2000, se señala como función central de este Consejo la de ser enlace entre los sectores públicos social y privado para recabar las opiniones en materia reglamentaria.

“ART. 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 Comercio y Fomento Industrial, quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo 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”.

Según información de la Comisión, este Consejo sesiona alrededor de cuatro veces por año y en cada una debe reportar los avances logrados y las acciones a realizar al Presidente de la República.

4.3.1.2. Atribuciones de sus miembros.

Sus miembros tendrán las siguientes facultades:

1. Ser enlace entre los sectores público, social y privado en materia de mejora regulatoria, pero no se señala que exista la obligación por parte de los sectores de atender las peticiones de este Consejo.

2. Recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria, pero no comprendemos para que efectos si nunca son tomadas en cuenta.

3. Conocer los programas de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

4. Conocer los informes que presente el Director General de la COFEMER, pero no se dice para que efectos el Consejo conocerá de dicho informes.

5. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

Como puede apreciarse, estas facultades son vagas e imprecisas, en cuanto al papel que tendrá el Consejo dentro de la política de mejora regulatoria.

4.4. De la manifestación de impacto regulatorio.

4.4.1. Vaguedad en la definición de la Manifestación de Impacto Regulatorio.

No existe ley en México, que establezca el concepto de lo que es una “manifestación de impacto regulatorio”. Ha sido la COFEMER la que ha formulado un concepto desde mi punto de vista vago sobre este término de la siguiente manera:

“Es un documento público en el que las dependencias y organismos descentralizados federales presentan un estudio exhaustivo que tiene como principal objetivo justificar la creación o modificación de regulaciones”.

También, es considerada como un elemento central, un instrumento del programa de mejora regulatoria, pero en nada fortalece el estado de derecho, ni muchos menos ha reducido los abusos administrativos y la corrupción, sino al contrario a hecho más complejo el cúmulo de obligaciones legales y los costos que estas ocasionan.

Los anteproyectos de disposiciones legislativas o administrativas de carácter general elaborados por el Poder Ejecutivo Federal, que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, requieren de una manifestación de impacto regulatorio y de su remisión a la COFEMER para su revisión y dictamen son:

1. Leyes.
2. Reglamentos.
3. Decretos y acuerdos presidenciales.
4. Normas oficiales mexicanas.
5. Acuerdos secretariales.
6. Manuales.
7. Instructivos.
8. Circulares.
9. Lineamientos.
10. Criterios.
11. Metodologías.
12. Directivas.
13. Reglas y
14. Cualquier otra normatividad de carácter general que expidan las dependencias y organismos descentralizados federales.

El Título Tercero A de la LFPA, regula la manifestación de impacto regulatorio de los artículos 69-H a 69-L. Con estos artículos se viola flagrantemente y de manera reiterada el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se establece que: "... las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados", mediante esta disposición, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

(Órgano Desconcentrado, jerárquicamente inferior), está sometiendo tanto a las Dependencias como a los Organismos Descentralizados a realizar una Manifestación de Impacto Regulatorio respecto a la elaboración de anteproyectos de ley, decretos legislativos y en general todos los actos administrativos, actuando con facultades de autoridad superior, respecto a ellas.

“ART. 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 contenga 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.

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 manifestación 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.

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.”

Este artículo, obliga a las entidades gubernamentales a presentar a la COFEMER, los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general junto con una manifestación de impacto regulatorio, como si fueran subordinados de ésta.

Asimismo, se instituye la manifestación de impacto regulatorio con la supuesta función de evaluar los costos económicos de una nueva legislación, pero coincidimos con el doctor Miguel Acosta, en que no toda la actividad del Estado puede medirse con ese parámetro y además, ¿Con qué autoridad este Órgano desconcentrado nos puede decir el costo beneficio de un área de legislación?

Además, se somete en el párrafo III al Presidente de la República (quien es el único facultado para celebrar Tratados Internacionales de acuerdo con el artículo 89 fracción X de nuestra Constitución), a la

jurisdicción de la Comisión, ya que se establece que previamente a la celebración de los tratados, se debe solicitar y tomar en cuenta la opinión de esta Comisión, situación por demás inconstitucional, ya que únicamente encontramos que el Senado, es el único facultado para aprobar su celebración.

“ART. 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.”

La idea fundamental de este artículo, es que otorga a la Comisión una facultad discrecional para que toda manifestación de impacto regulatorio contenga en cada caso los aspectos que esta determine, sometiendo a las dependencias y organismos descentralizados a su imperio y capricho.

“ART. 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 correspondiente, 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”.

Sobre este artículo opinamos, que no existe disposición en la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales que indique que los anteproyectos de disposiciones normativas deban publicarse. Además no intuimos la razón de su publicación, si por la naturaleza de un anteproyecto su contenido no puede producir efectos jurídicos.

“ART. 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.”

Cabe destacar que este artículo, tiene un objetivo muy claro someter sin base alguna a la Secretaría de Gobernación a la autoridad de la Comisión y además de forma patente, le prohíbe publicar en el Diario Oficial de la Federación 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 que no acrediten contar con un dictamen final o una exención de dicha Comisión y esto refleja que la falta de precisiones es inaudita.

4.4.2. Aparato burocrático que debería estar a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Es fundamental señalar, que toda manifestación de impacto regulatorio, por supuesto que incluye un costo de elaboración para las dependencias y los organismos descentralizados, el mismo artículo 69-E de la LFPA especifica claramente que existen costos pero que se pretende que sean inferiores a los beneficios que se generen:

“Promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen **beneficios superiores a sus costos** y el máximo beneficio para la sociedad”.

En cuanto a este punto, debemos recordar que existen costos cuantificables y no cuantificables y toda manifestación de impacto regulatorio implica:

1. La realización de diversos formularios.
2. La elaboración de manuales, textos, lineamientos e instructivos para explicar el texto y alcance de cada pregunta y el formato de la respuesta más apropiada de responderla que se espera.

3. La contratación de personal calificado para elaborar el análisis de costos, para realizar el cómputo de todos los datos, es decir, especialistas, secretarías, técnicos en computación, etc.
4. Personal igualmente calificado para evaluar cada manifestación.
5. Personal que coordine o supervise la elaboración del anteproyecto y de la MIR, que generalmente tiene nivel de Subsecretario o Director General.
6. Personal encargado de proporcionar información al público sobre el anteproyecto y su MIR.
7. Costos de tiempo personal.
8. Costos de corrupción.
9. Costos por la instalación de sistemas electrónicos para promover la transparencia.

Las manifestaciones de impacto son formularios diseñados por la COFEMER para que la autoridad justifique claramente la necesidad, legalidad, racionalidad y efectos esperados de la regulación propuesta. Son formularios compuestos de cinco sesiones:

1. Datos del anteproyecto.
2. Objetivos y análisis jurídico.
3. Justificación de acciones regulatorias específicas.
4. Efectos del anteproyecto (sobre la competencia en los mercados y sobre el comercio nacional e internacional, sobre los consumidores de bienes y servicios y sobre las pequeñas y medianas empresas).
5. Información de apoyo.

Se hacen dos tipos de análisis: jurídico y económico. El análisis jurídico, consiste en hacer un estudio de la competencia jurídica del órgano que pretende emitir la regulación y de la congruencia entre la nueva disposición y el sistema jurídico nacional.

El análisis económico, implica no sólo la identificación de los costos y beneficios que genera la regulación, sino también la comparación de alternativas para conseguir los objetivos planteados, de forma tal que el beneficio neto para la sociedad (la diferencia entre beneficios y costos) sea lo más grande posible.

Para la presentación de estas manifestaciones se crea más burocracia, ya que se debe realizar el nombramiento de “responsables oficiales de mejora regulatoria”. En información proporcionada por la COFEMER, se enlistan 61 responsables oficiales de la mejora regulatoria en las dependencias y organismos descentralizados, los cuales mencionamos a continuación:

1. Subsecretario de Planeación y Coordinación (SEP)
2. Consejero Jurídico Adjunto “A” del Ejecutivo Federal (CJEF)
3. Subsecretario de Innovación y Calidad (SSA)
4. Director General de Administración (IPAB)
5. Oficial Mayor (SE)
6. Coordinador de Proyectos Institucionales (LyFC)
7. Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental (SEMARNAT)
8. Director Corporativo de Administración (PEMEX Corporativo)
9. Oficial Mayor (SHCP)
10. Subdirector de Administración y Finanzas (PEMEX Gas y Petroquímica Básica)
11. Subsecretario de Desarrollo Turístico (SECTUR)
12. Subdirector de Finanzas y Administración (PEMEX Refinación)
13. Subsecretario de Desarrollo Regional (SEDESOL)
14. Encargado del Departamento de Administración y Finanzas (PEMEX Petroquímica)
15. Oficial Mayor (SECODAM)
16. Subdirector de Administración y Finanzas (PEMEX Exploración y Producción)
17. Oficial Mayor (SCT)
18. Director de Administración (CFE)
19. Oficial Mayor (SRE)

20. Director de Asuntos Jurídicos (SEPOMEX)
21. Oficial Mayor (SAGARPA)
22. Director General (INFONAVIT)
23. Oficial Mayor (SENER)
24. Director de Organización y Calidad (IMSS)
25. Oficial Mayor (STPS)
26. Secretario Tesorero (INI)
27. Subsecretario de Política Sectorial (SRA)
28. Director Adjunto de Administración y Finanzas (CONACYT)
29. Directora General Adjunta de Servicios de Apoyo (IMPI)
30. Director General Adjunto de Finanzas y Operación (ASA)
31. Vicepresidente Jurídico (CONDUSEF)
32. Director de Planeación y Apoyo Técnico Institucional (IIE)
33. Director de Asuntos Jurídicos (TELECOMM)
34. Director de Administración y Finanzas (CAPUFE)
35. Director de Programación, Organización y Presupuesto (PAP)
36. Director del Área de Servicios Tecnológicos (CENAM)
37. Director General de Administración y Finanzas (LOTENAL)
38. Director de Administración (ININ)
39. Oficial Mayor (SEGOB)

Estos Oficiales responsables de la mejora regulatoria en las dependencias señaladas, son los que determinan la integración final del expediente electrónico que contiene el anteproyecto sujeto a estudio y su manifestación de impacto regulatorio. Su función es enviar este documento a la COFEMER.

Para la presentación de las manifestaciones de impacto regulatorio hay todo un procedimiento lleno de formularios para cada aspecto, basta aclarar que se cuenta con cuatro básicos que son:

1. Formulario para la Manifestación de Impacto Regulatorio
2. Formulario para la Manifestación de Impacto Regulatorio Actualización Periódica.
3. Formulario para solicitar la exención de presentar la Manifestación de Impacto regulatorio por no costos.
4. Formulario para solicitar el tratamiento de emergencia.

Como podemos observar, desde el simple nombre hay vaguedades que nos hacen pensar que estos diseños no son más que trámites engorrosos e innecesarios que sujetan a las dependencias y a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo a gastar sus recursos para cumplir la elaboración de estos trámites inútiles.

Además, pensamos que lo referente a la política de mejora regulatoria incluyendo las manifestaciones de impacto regulatorio deben estar a cargo de la Secretaría de Gobernación ya que está es la encargada de presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo y por lo tanto los estudios de costo-beneficio (MIR) que se hagan respecto de estas iniciativas deben ser competencia de esta Secretaría o de la Secretaría de la Función Pública que es la encargada de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental para dar seguridad de que los programas administrativos se están llevando a cabo eficientemente, con el menor costo posible y obteniendo los máximos beneficios.

4.4.3. ¿En dónde se estudia para ser experto en materia de impacto regulatorio?

En México, no existe Institución ni pública ni privada en donde se imparta materia, diplomado o maestría para especializarse en materia de mejora e impacto regulatorio y se supone que existen áreas técnicas y jurídicas en cada Unidad promotora de la mejora regulatoria encargada de la elaboración y dictaminación de las MIR.

La COFEMER en este aspecto tan sólo realiza algunos cursos de capacitación y asesorías²⁸ a funcionarios federales, estatales y municipales, que lógicamente implican grandes costos y que tienen como finalidad, difundir e inculcar las buenas prácticas regulatorias en un tiempo record y que nos hace cuestionar sobre de si es posible que con un curso sencillo se obtenga la especialización requerida para elaborar un estudio de estas magnitudes. Además, cabe resaltar que nuestro país sólo destina menos del 1.2% de la nómina a la capacitación de los servidores públicos y esto trae como consecuencia:

1. Desconocimiento de la pretendida mejora regulatoria que se va a aplicar.
2. Tendencia a ocultar costos.
3. Dificultad de presentar evidencia que sustente la problemática.
4. Dificultad de estimar costos y beneficios.
5. Elaboración tardía
6. Falta de recursos para la realización de análisis.
7. Una vez publicado un trámite cualquier cambio subsiguiente al mismo, implicaría un nuevo proceso de aprobación por diversas instancias.
8. Dificultad para asignar la tarea a personal calificado.
9. Problemas para ajustar los análisis al grado de importancia.

4.5. Programa Federal de Mejora Regulatoria.

Este Programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que como lo señala nuestra Constitución Política en el artículo 26, se considera como instrumento de planeación democrática por la que el Estado se organiza para la consecución de sus fines:

“Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

²⁸ Estos cursos son dos: Capacitación sobre Sistema de Captura de Manifestaciones de Impacto regulatorio que tuvo entre los años 2001 y 2002, 278 asistentes y la Capacitación sobre Sistema de Captura de Inscripción de Trámites en Línea que en el 2002 el número de participantes fue de 948.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales 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.

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.

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

El Programa Federal de Mejora Regulatoria presentado por el Presidente de la República en enero de 2002, define una serie de lineamientos para instrumentar la política de mejora regulatoria en nuestro país, así como establecer las bases de un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la economía, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e incremente la calidad del sistema jurídico nacional.

Los objetivos de este programa sectorial son:

1. Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.
2. Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
3. Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.

En el texto de este Programa, claramente se precisa que la aplicación de la política de mejora regulatoria será únicamente para simplificar la carga administrativa de las empresas más no de otras áreas.

Como dato estadístico y según reporte publicado el jueves 25 de marzo de 2004 por el Universal, el programa de mejora regulatoria que aplica el gobierno federal lleva 40% de avance.

Cabe señalar que el Programa Federal de Mejora Regulatoria (presentado dos años después de la creación de la COFEMER), no le da sustento ni bases legales a la política de mejora regulatoria implementada, de manera subrepticia, a la LFPA.

4.6. Del Registro Federal de Trámites y Servicios.

4.6.1. Creación de un enorme aparato burocrático.

El Registro Federal de Trámites y Servicios es un instrumento público a cargo de la COFEMER en el cual se inscriben todos los trámites²⁹ y servicios³⁰ que aplican los organismos y dependencias de la Administración Pública Federal.

Este Registro que se encuentra señalado en los artículos 69-M a 69-Q de la LFPA tiene las siguientes características:

1. Es público y se encuentra disponible en la red mundial.
2. Supone la previa revisión, mejora, desregulación y simplificación de trámites.
3. Se actualiza constantemente. Para ello las dependencias y los organismos descentralizados deberán notificar este hecho a la COFEMER.
4. Otorga acceso a asesoría en línea y a los formatos que se han publicado en el Diario Oficial de la Federación, los cuales pueden reproducirse y ser utilizados.

“ART. 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:

- I. Nombre del trámite;
- II. Fundamentación jurídica;
- III. Casos en los que debe o puede realizarse el trámite;
- IV. Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera;
- V. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- 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;
- 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;

²⁹ Trámite se define como el medio a través del cual los particulares cumplen con las disposiciones jurídicas, ya sea presentando o conservando información.

³⁰ Se define servicio como el medio a través del cual los particulares acuden con la autoridad, a efecto de obtener determinados beneficios, servicios o allegarse información.

VIII. Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A, en su caso;

IX. Monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;

X. Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan;

XI. Criterios de resolución del trámite, en su caso;

XII. Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;

XIII. Horarios de atención al público;

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

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.

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.

No será obligatorio proporcionar la información relativa a los trámites que se realicen en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las dependencias”.

Este artículo prevé que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sea la encargada del RFTS, aspecto cuestionable ya que se crea otro Registro más de los que ya existen³¹, el cual es parcial, pues excluye los trámites realizados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional. Además se le da a la Comisión facultades discrecionales para eximir mediante acuerdo publicado en el DO de la obligación de proporcionar la información cuando se trate de personas físicas o cuando los trámites no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial.

³¹ En México existen numerosos registros. Podemos citar los siguientes:

1. Registro Federal de Contribuyentes.
2. Registro Federal de Electores
3. Registro Civil
4. Registro de la Cartilla Militar.
5. La Clave Única de Registro de Población.

ACOSTA ROMERO, Miguel. HERRÁN SALVATTI, Mariano, VENEGAS HUERTA, Francisco J. ob. cit. p. 354.

“ART. 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.

“ART. 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.

“ART. 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.

“ART. 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:

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.”

Los artículos citados son una muestra más de burocracia y en los cuales se exime de responsabilidad a la COFEMER en lo relativo a la información que este Registro contenga.

En este Registro están inscritos todos los trámites obligatorios y de servicios que aplican las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal (más de 3,400 e información de más de 113 dependencias y entidades) porque se considera un inventario de los trámites federales, que permite ver el grado de regulación actual y controlar la legalidad de la actuación de las autoridades. Quedó formalmente integrado el 19 de mayo de 2003 y con este registro se pretende:

1. Que el particular conozca ex-ante los requisitos, documentos anexos, tiempos de respuesta y responsables de la gestión gubernamental, así como disposiciones jurídicas y otros elementos de información para realizar los trámites federales de manera más ágil y transparente.

Se exceptúan las siguientes materias también por disposición expresa de la LFPA, situación que crea una laguna evidente en el proceso, pues estará incompleto:

1. Aquellas de carácter fiscal tratándose de contribuciones y sus accesorios.
2. Responsabilidad de los servidores públicos.
3. Justicia agraria y laboral.
4. Ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.
5. Materia electoral
6. Justicia Laboral
7. Responsabilidades de los servidores públicos.

Indudablemente creemos, que el costo de este Registro no podrá justificar los supuestos beneficios que traiga, ni un máximo beneficio para la sociedad mexicana, ya que la creación de éste, tuvo que haber tenido un gran presupuesto, pues para su materialización se necesito cubrir varios rubros:

1. Inversión inicial en equipamiento y montaje del sistema.
2. Inversión en el desarrollo de los programas.
3. Servicios personales.
4. Gastos de difusión.
5. Gastos de operación recurrentes.

Aunado a lo anterior, el ex titular Carlos Arce, reconoció en entrevista que el número de trámites ha crecido de 2 mil 519 a 2 mil 600³², es decir, tenemos 81 trámites más (De marzo de 2003 a febrero de 2004 datos precisados por el funcionario - ex titular - se dieron de alta 226 nuevos trámites y la Secretaría de Agricultura ha creado 45 nuevos trámites para la creación de los nuevos programas para el campo), distribuidos de la siguiente manera:

1378 Solicitudes de Servicios o beneficios.

982 Trámites obligatorios que deben cumplir los particulares para realizar alguna actividad.

67 Trámites de conservación de información.

56 Trámites de inicio de procedimiento administrativo.

37 Trámites de consultas.

De estos trámites un 65% son gratuitos y el 35% lleva aunado un costo o cobro de derechos, de donde se deduce que la realización del mismo no corresponde a la idea para lo cual fue creado: disminuir el costo en la tramitología para la sociedad, así lo expresa el nuevo titular de la COFEMER, Carlos García Fernández al reconocer en conferencia de prensa que "...el proceso de desregulación ha provocado la creación de nuevos trámites y procesos administrativos..."³³, es decir burocracia inservible.

³² HERNÁNDEZ ESPINOSA, Guadalupe. Dependencias frenan la mejora regulatoria. El Universal. Jueves 25 de marzo de 2004. Finanzas. p. 3.

³³ PEDRERO, Fernando. Asume García Fernández la dirigencia de la Cofemer. El Universal. Jueves 01 de abril de 2004. Finanzas. p. 5.

4.6.2. Este Registro debe aplicarse únicamente a las materias mercantil y económica y no abarcar otras de diversa índole.

El RFTS opera en un gran ámbito de aplicación, pues no tan sólo se incluyen los trámites empresariales, sino también aquellos que realizan los ciudadanos, materias tales como, las de adquisiciones y obras públicas, seguridad social, concesiones, normas oficiales mexicanas y los trámites que realizan las instituciones financieras ante las autoridades que los regulan. Además por primera vez se incorporan a un Registro de esta magnitud, todos los trámites que aplican los organismos descentralizados como PEMEX, CFE, el IMSS y el INFONAVIT.

Además, las disposiciones que se aplican a 16 dependencias se extendieron a más de 30 Organismos Descentralizados, respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva. También las autoridades financieras, distintas al Banco de México, están sujetas a las absurdas reformas sobre mejora regulatoria.

Si la COFEMER es un órgano desconcentrado y como tal, sólo debe tener facultades para resolver sobre los asuntos de materia que sean competencia de la Secretaría a la pertenece, es decir Secretaría de Economía, entonces no vemos por que razón, el Registro deba abarcar trámites que no son materia de la competencia de esta Secretaría. Por lo tanto consideramos, que no todos los trámites incluidos en este Registro deben estar bajo la supervisión de la Comisión.

A la vez, reconocemos la importancia de apoyar al sector empresarial en cuanto a la promoción de la inversión para su desarrollo, por ello estamos de acuerdo, en que es preciso diseñar un esquema efectivo de trámites empresariales y facilitar el establecimiento y operación de nuestras empresas para enfrentar la competitividad. Pero paralelamente, a la apertura, es preciso apoyar a la industria nacional que aún sigue siendo en algunos sectores, sobre todo en los que producen insumos, incapaz de competir con el exterior.

Las autoridades deben continuar mejorando el marco normativo existente para fomentar la competencia, promover el buen funcionamiento de los mercados, procurar ofrecer seguridad jurídica a las pequeñas y medianas empresas y facilitar los niveles de inversión, financiamiento y productividad en los sectores económicos. La regulación en este aspecto, debe ser de carácter general y estar orientada a establecer

las bases para que en los mercados haya competencia, estructura que permite maximizar simultáneamente el bienestar de los consumidores y el de los productores y en consecuencia, el de la sociedad.

Al abocarse únicamente a la materia mercantil este Registro Federal debe procurar:

1. Crear un marco jurídico que garantice la eficacia en su funcionamiento.
2. Realizar una labor de identificación de los trámites dentro del marco jurídico aplicable.
3. Implementar un mecanismo que permita mantener actualizado el registro.
4. Intensificar su difusión
5. Contener las disposiciones relativas al mejoramiento del marco regulatorio y su adaptación a la economía del mercado, a través señalar la eliminación de las contradicciones entre las regulaciones impuestas en los distintos niveles para evitar ineficiencias en la asignación de recursos;
6. Debe crear las condiciones para la existencia de mercados competitivos, al neutralizar las barreras innecesarias que obstaculizan la competencia en los mercados, para beneficio y protección de los intereses de los consumidores, del público en general y de los productores.
7. Dar claridad a los trámites para evitar interpretaciones discrecionales de las regulaciones, que favorecen a unos cuantos mediante la transparencia de las leyes y los reglamentos.
8. Poner a disposición del público en general, los trámites empresariales, así como los servicios disponibles que brinda el gobierno.
9. Coadyuvar al crecimiento del sector exportador y promover la inversión.
10. Aclarar y reducir los trámites, así como tratar de evadir las prácticas corruptivas.
11. Ampliar la capacidad para promover el establecimiento y la regulación de negocios.
12. Acelerar los tiempos en que las inversiones se materializan.

4.7. Desregulación en los Estados.

4.7.1. Carencia de facultades para imponer la desregulación en los Estados.

Se plantea como una estrategia de la Comisión, la coordinación con Estados y Municipios para implementar la mejora regulatoria en su ámbito de competencia, según lo expresado en el artículo 69-E fracción V:

“V. 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”

Lo consignado en esta fracción, es una verdadera amenaza para los Estados y los Municipios a los que la Comisión pretenderá imponer mediante convenios, que pueden significar una interferencia indebida de un Órgano federal en cuestiones locales y municipales, su asesoría misma que suponemos no será gratuita y que significa una violación en el fondo, a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los municipios. Además, en la mayoría de los Estados no existe el marco legal que se requiere para sustentar la mejora regulatoria.

4.8. Cuestionamiento de sus facultades de autoridad superior.

4.8.1. ¿Actividad Cuasilegislativa?

El prefijo cuasi (casi), en la denominación de diversas Instituciones y tecnicismos jurídicos advierte la existencia de una semejanza o la de una ficción.³⁴

Así, al denotar actividad cuasilegislativa, nos estamos refiriendo a que se esta llevando a cabo una actividad semejante a la que le corresponde al Poder Legislativo. Sobre este aspecto, observamos que la COFEMER tiene la atribución de conocer de ciertas iniciativas y esta facultad es eminentemente legislativa y el derecho de iniciar leyes le corresponde a las autoridades señaladas en el artículo 71 fracción I de la Constitución.

El artículo 69-E fracción I, señala como una atribución de esta Comisión la de:

³⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. II. 20ª. edición. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1981. p. 427.

“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”.

El párrafo anterior, habla de hacer una revisión al marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar una propuesta al Ejecutivo de proyectos de disposiciones legislativas, cuestión por demás criticable, ya que contiene una facultad verdaderamente desproporcionada y pretenciosa puesto que implica primeramente establecer, que se debe entender por este concepto y puede llegar a entenderse que se trata de revisar todas las normas que rigen en el país en un momento dado, lo que a juicio del doctor Miguel Acosta, resulta absurdo, pues no creemos que cuente con la capacidad de análisis ni el personal suficiente para realizar esa revisión y menos para diagnosticar su aplicación y para elaborar propuestas al titular del Poder Ejecutivo Federal. Lo anterior denota una falta de técnica legislativa y uso correcto del lenguaje.

Además, el artículo 69-D fracción III, habla de que los titulares de las Dependencias y los directores generales de los Organismos Descentralizados deberán suscribir y enviar a esta Comisión los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general, al igual que las manifestaciones respectivas y la información a inscribirse en el RFTS.

Si desglosamos el párrafo anterior obtenemos lo consiguiente:

1. Se somete de forma, por demás aberrante a la autoridad de un Órgano desconcentrado, a las Secretarías y Organismos Descentralizados, que de acuerdo a la LOAPF son superiores en jerarquía.
2. También, de acuerdo con el artículo 12 de la LOAPF corresponde a cada Secretaría de Estado, formular respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes y en ninguna parte de este artículo se hace mención de que deban enviarlos a una Comisión para su revisión.
3. La única facultada para enviar y opinar sobre los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, es la Consejería Jurídica del Presidente, según lo indica el artículo 43 fracción II de la LOAPF.
4. La Consejería Jurídica y las Secretarías de Estado, son las únicas facultadas para la actualización y simplificación del orden normativo jurídico (Art. 43 fracción VIII de la LOAPF).

De lo manifestado anteriormente deducimos, que a la Comisión le han sido conferidas atribuciones establecidas para otros Organismos de la Administración Pública Federal, lo que significa una invasión a la competencia de éstos y una innecesaria duplicidad de funciones que lo único que logra es una mayor imprecisión en la regulación.

Dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 encontramos la de proponer misceláneas de mejora regulatoria:

“Se elaborarán dos propuestas de “Misceláneas de mejora regulatoria”. La primera abordará leyes... La segunda modificará reglamentos, acuerdos y decretos presidenciales, así como acuerdos generales de las dependencias y los organismos descentralizados y podrá ser emitida en todo momento”³⁵

No creemos conveniente, que la Comisión tenga tan amplias facultades como las pretendidas en el párrafo anterior, porque estaría realizando evidentemente una actividad cuasilegislativa.

4.8.2. Análisis de las facultades de supervisión previas al proceso legislativo ante el Congreso de la Unión.

A nuestro juicio y coincidiendo con la opinión del doctor Miguel Acosta al respecto, en el artículo 69-J encontramos que se le otorgan a la COFEMER facultades de supervisión previas al proceso legislativo ante el Congreso de la Unión.

“ART. 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.

³⁵ Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. p. 50.

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.”

En cuanto al contenido de este artículo tenemos:

1. Que prevé y crea más trámites burocráticos.
2. Que la Comisión tiene la facultad de obstaculizar la presentación de una iniciativa, a través de la emisión y entrega de un dictamen parcial o total de una manifestación de impacto regulatorio y de un anteproyecto, situación que no está prevista en los artículos 71 y 72 de la Constitución y tampoco en los relativos de la LOAPF.
3. También, se le otorga facultad discrecional para valorar a su único juicio si se justifican las acciones propuestas de los anteproyectos.
4. Se somete a las Dependencias a presentar sus anteproyectos a la Comisión, quien puede negarles la presentación directa de estos, ante el Presidente de la República, si no llevan consigo un dictamen previo de la Comisión.
5. Del mismo modo, se violenta el artículo 43 fracción III de la LOAPF al obligar al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a recabar y tomar en cuenta las MIR's o los dictámenes de la Comisión antes de someterlos a consideración del Ejecutivo.

De igual forma observamos, que los anteproyectos regulatorios elaborados por las Dependencias, Organismos Descentralizados y el propio Presidente de la República que impliquen costos de cumplimiento para los particulares, deben ser remitidos a la COFEMER para su revisión y dictamen antes de su expedición, junto con una manifestación de impacto regulatorio.

Las Secretarías y Organismos Descentralizados del gobierno deben enviar sus propuestas a la COFEMER, pero si éstos no contestan no pueden sacar la dictaminación porque no cuentan con la aprobación de la COFEMER, es decir, para poder publicar una disposición jurídica de carácter general en el diario Oficial de la Federación, se debe contar con un dictamen de la COFEMER o un oficio de no dictaminación, lo cual violenta lo establecido en el artículo 2º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en el cual no se prevé que se necesite cubrir algún requisito específico para la publicación

de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación.

4.9. Posibilidad de elaborar un anteproyecto de Ley de Mejora Regulatoria dentro de la Secretaría de Gobernación.

Al analizar la manifestación de impacto regulatorio a la LFPA, observamos que se pretendió la posibilidad de elaborar un anteproyecto de Ley de Mejora Regulatoria con el fin de recoger todos los instrumentos de la materia en una disposición legislativa específica, pero esta opción se descartó con el argumento de que complicaría innecesariamente el marco legislativo nacional.

Nosotros creemos imperioso, dada la vulnerabilidad de la instrumentación de la mejora regulatoria en nuestro marco jurídico, la evidente necesidad de un régimen legal creado por el Congreso de la Unión que le de sustento a la política de mejora regulatoria, para ello, es preciso primeramente reformar el artículo 73 de nuestra Constitución para otorgarle a nuestro Congreso la facultad para legislar en esta materia.

Una propuesta de ley en Mejora Regulatoria podría tener como fines los siguientes:

1. Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación.
2. Garantizar la transparencia en su elaboración.
3. Mejorar los servicios públicos
4. Crear las condiciones e Instituciones que coordinen un marco regulatorio equitativo y eficiente para evitar rezagos administrativos.

Y consideramos que esta propuesta, debe formularse por la Secretaría de Gobernación porque es la dependencia que trabaja de manera más ligada al Ejecutivo Federal y es la encargada de toda la política interior de nuestro país.

Como ejemplo para las autoridades federales de que las cosas pueden hacerse correctamente y no con reformas abruptas, obscuras e inconstitucionales, podemos mencionar que varios Estados han elaborado una Ley de Mejora Regulatoria.

En el estado de Puebla existe una Ley de Mejora regulatoria elaborada el 14 de noviembre de 2002, que consta de 16 artículos y cinco transitorios, en los cuales se establece una Comisión Estatal de Mejora Regulatoria que propiciará entre las dependencias, entidades y ayuntamientos la implementación de mecanismos tecnológicos, que permitan recibir las promociones o solicitudes que formulen los particulares de los procedimientos administrativos vigentes en el Estado. También, se regula la elaboración de las manifestaciones de impacto regulatorio y el sistema de información gubernamental estatal, como un servicio público que compila y proporciona datos, informes y procesos con relación a los trámites que aplican y servicios que prestan las entidades y dependencias de la Administración Pública del Estado.

CONCLUSIONES.

Después del profundo análisis al que nos hemos consagrado a lo largo del presente trabajo remarcamos para concluir, los siguientes aspectos:

- Las regulaciones son un elemento indispensable para la actividad gubernamental, son instrumentos importantes y necesarios para lograr una amplia gama de objetivos sociales y económicos.
- Las corporaciones multinacionales y transnacionales influyen gobiernos para que opten medidas que culminan en la sepultura del interés nacional, por medio de procesos de privatización y aplicación de políticas desregulatorias, a costa de la destrucción de la industria nacional. La voluntad de decidir se somete a la riqueza, creando redes de corrupción por el control del establecimiento político de las naciones, como en los casos de Enron, Tyco Internacional Ltd, World.Com Inc, IBM, Global Croissing en Estados Unidos, Banesto, Gescartera, Agencia de Valores AVA en España y Petróleos de Venezuela (PDVSA), entre otros.³⁶
- La desregulación se propone, como una política en donde exista una menor injerencia del Estado y una mayor competitividad de las empresas, pero existen claros indicios de que la ausencia de un marco estatal parece traer aparejados riesgos todavía mayores, si no permitimos al Estado actuar como generador de un mecanismo que dirija y sujete a ciertos controles a los grandes agentes económicos.
- La desregulación impone costos sociales crecientes sin resultados concretos que sean benéficos. En México han fallado los programas de desregulación económica, pues las medidas aplicadas por el Gobierno han sido limitadas por su aplicación discrecional y un marco jurídico inadecuado. Como ejemplo podemos citar que después de varios años de haberse iniciado la desregulación del sistema financiero mexicano, los niveles de intermediación financiera no han aumentado ni tampoco se ha reducido significativamente el costo del dinero.
- No podemos comparar a un Estado desarrollado, que es por lo menos económicamente más poderoso que un Estado subdesarrollado para aplicar ciertas medidas y decir que tendrán los mismos beneficios y efectos, pues algunos Estados son incapaces de garantizar la seguridad jurídica requerida por los grandes

³⁶ PARDO RUIZ, Rafael. Réquiem por la Confianza. Crisis de la Contaduría Pública. Deslinde.

negocios y han encontrado creciente dificultades para adaptarse a la escala progresivamente creciente de operaciones de los conglomerados económicos que actúan en el mercado.

- Las reformas a la LFPA publicadas en el DO el 19 de abril de 2000, son inconstitucionales y erróneamente fundamentadas, ambiguas, plagadas de errores gramaticales, propicias a todas las interpretaciones, confusas en su ideología, faltas de un plan, de una idea central que armonice con el conjunto y que corresponden a acciones irracionales, caprichosas, arbitrarias de funcionarios que no tienen un fin legítimo y que no consideran que las reformas deben consolidar el Estado de Derecho.
- No existe facultad en el artículo 73 Constitucional para que el Congreso de la Unión legisle en materia de procedimiento administrativo y mucho menos en materia de mejora regulatoria.
- Existe imprecisión en cuanto a la forma en que se debe crear un Órgano Desconcentrado (se puede crear por Ley, Decreto, Reglamento y Acuerdo), ya que en la Constitución no existe la desconcentración como figura administrativa clara y precisa.
- La creación de la COFEMER ha reportado un gran aumento de la burocracia, pues simplemente en la eliminación de un Órgano y la creación de uno nuevo se implican costos, tanto por liquidación como por nuevas contrataciones, así como medidas de instrumentación y aplicación que se ven reflejados en el Presupuesto de Egresos.
- No se han palpado los beneficios de la Comisión, pues no está especificado el logro de los objetivos para los que fue creada. La intervención es excesiva e ineficiente. No se ha materializado la disciplina regulatoria. Hay incertidumbre jurídica, trámites innecesarios, complejos y costosos, corrupción, no se resuelven los problemas, al contrario se generan nuevos y para evitar los efectos se trata de resolver creando más regulación.
- A la Comisión Federal de Mejora Regulatoria se le otorga una extralimitación en su competencia que no corresponde, como lo demostramos, a las facultades permitidas a un Órgano Desconcentrado y más parece orientarse a resolver problemas puntuales presentados al Gobierno por algunos sectores interesados.
- Dentro del trabajo realizado por la COFEMER, encontramos la falta de correspondencia entre objetivos y acciones y la ausencia de compromisos o resultados específicos. Las reformas han sido insuficientes para

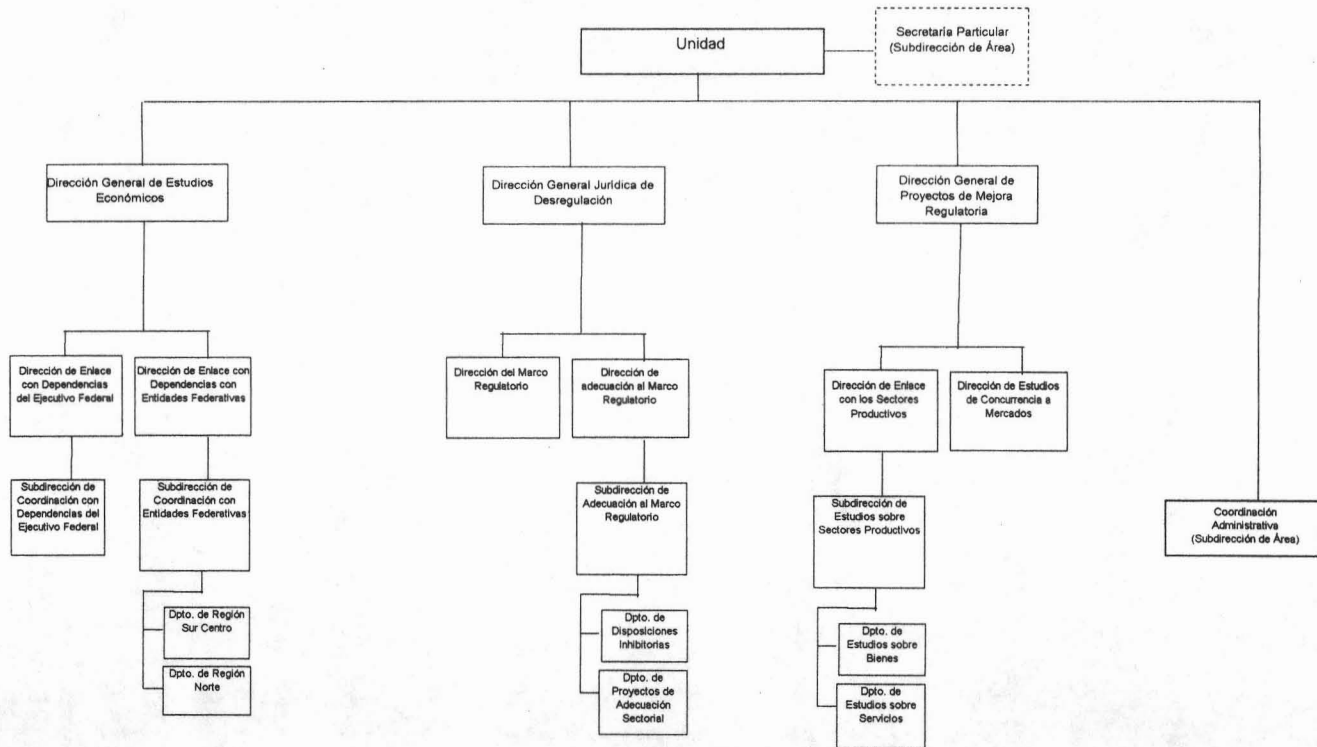
elevar de forma sostenida el potencial de crecimiento del país; el crecimiento económico en los últimos años ha sido tan sólo de 0.6% anual y se han perdido 319,000 empleos formales, según datos del Centro de Estudios Económicos del sector privado de abril de 2003.

- La labor de la COFEMER esta doblemente comprometida; por una parte, debe garantizar que su gestión sea efectiva y por otra que los montos de su presupuesto responden a lo que se requiere para cumplir la misión que le fue encomendada.
- Proponemos la elaboración por parte del Congreso de la Unión, de un marco legal apropiado para el desarrollo de la mejora regulatoria que contenga reglas claras, procesos prácticos mediante los cuales se apliquen esas normas (recordemos que muchas veces los procedimientos para la aplicación de las leyes se realizan de manera tal que sirven a intereses particulares en lugar de servir al bien común) e instituciones capaces de aplicarlas de manera equitativa y razonable.
- El neoliberalismo prepotente y soberbio ha pretendido convertir al Estado en una reliquia histórica bajo la bandera de la globalización y la desregulación. Eso, cuando las cosas van bien para los contados millones que disponen de la mayor parte de la riqueza de la Tierra. Pero, si la situación se pone difícil y los beneficios corren peligro, entonces se recurre al Estado para que reparta el dinero de los impuestos de todos y salve la cuenta de resultados de quiénes han hecho de la neurosis del lucro y de la histeria del crecimiento el centro de la vida, en México uno de los ejemplos más frustrantes es el rescate bancario que creo al FOBAPROA y al IPAB, por no mencionar los tan sonados rescates: carretero y azucarero.

ANEXOS.

1. Organigrama de la Unidad de Desregulación Económica.
2. Último presupuesto asignado de la UDE y rubros en los que fue erogado, año 2000
3. Monto de las percepciones mensuales de los servidores públicos de la UDE.
4. Organigrama de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

1) ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD DE DESREGULACIÓN ECONÓMICA



2) Número de servidores públicos que la integran: 21

3) Último presupuesto asignado y rubros en los que fue erogado, año 2000 (miles de pesos)

Rubro	Presupuesto Asignado	Presupuesto Ejercido
Servicios Personales	21,763.40	19,790.90
Materiales y Suministros	446.90	377.40
Servicios Generales	3,276.10	3,276.10
Asesorias	7,305.00	4,879.30
Total	32,791.40	28,323.70

5) Monto de la percepciones

Nivel	Percepción Bruta Mensual
Jefe de Unidad	\$ 98,987.10
Dirección General	\$ 88,453.50
Dirección General	\$ 85,991.10
Dirección de Área	\$ 31,064.95
Subdirección de Área	\$ 16,026.65
Jefatura de Departamento	\$ 11,523.35

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª Edición. Porrúa. México. 2003.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta, Francisco J. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas. 7ª edición. Porrúa. México. 2003.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA. Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006.

KOSZTER, Daniel. Economía Regional: Globalización y Desarticulaciones. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina.

KRUGMAN, Paul. El Internacionalismo "Moderno", La economía internacional y las mentiras de la competitividad. Crítica, Grijalbo Modadori, Barcelona. 1997.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª edición. Porrúa. México, 2000.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. II. 20ª. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1981.

COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 3ª. Reimpresión. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1988.

DE TORO Y GISBERT, Miguel. Pequeño Larousse Ilustrado. 29ª Edición. Larousse. México. 2000.

HEMEROGRAFÍA

HERNÁNDEZ ESPINOSA, Guadalupe. Dependencias frenan la mejora regulatoria. El Universal. Finanzas. Jueves 25 de marzo de 2004.

JALIFE RAHME, Alfredo. El mito de la Desregulación. La Jornada. México. 31 de julio de 2002.

PEDRERO, Fernando. Asume García Fernández la dirigencia de la Cofemer. El Universal. Finanzas. Jueves 01 de abril de 2004.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2004.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2004.

Reglamento Interno de la Secretaría de Economía. 2002.

OTRAS FUENTES.

www.cofemer.gob.mx

www.confidencial.com

Reglas claras. negocios transparentes: Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Secretaría de la Función Pública.

Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. Comisión Federal de Mejora Regulatoria.