



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

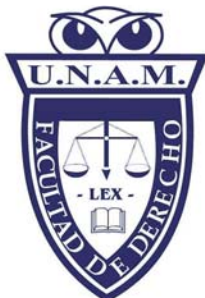
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA COMO
INSTANCIA DE CONTROL DE LAS DISPOSICIONES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA
GABRIEL CORDERO CASASOLA**



ASESOR: DOCTOR MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2011



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 13 de enero de 2011

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, **GABRIEL CORDERO CASASOLA**, con número de cuenta **301696027** ha elaborado la tesis denominada **"LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA COMO INSTANCIA DE CONTROL DE LAS DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"**, bajo la asesoría del **DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA** y las recomendaciones de este Seminario, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

.Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de 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".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

**LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



C.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manffer.-Director de la Facultad de Derecho.
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla. Secretaría de Exámenes Profesionales.
C.c.p.-Alumno.-Gabriel Cordero Casasola.



Agradecimientos

La realización del presente trabajo es fruto del apoyo y la confianza que un sinnúmero de personas me han brindado, así como las enseñanzas que me han regalado a lo largo de este tiempo y a quienes han estado presentes por instantes o a cada paso.

A mi madre, Elba Casasola Toledano, por todo el amor y tu ternura; gracias a ti existo, y gracias a ti soy. Tu ejemplo de inquebrantable voluntad ante la adversidad, no solo me ha brindado esa perseverancia que nunca me deja darme por vencido, también ha forjado en mí la capacidad de amar, agradecer y disfrutar todo lo que la vida pone en mi camino. Te admiro; te quiero mamá.

A mi abuelo, Mario Casasola Estrada, padre, amigo, confidente y compañero en mil batallas. Por compartir tu alegría; por enseñarme a caminar libre y digno. Por tu apoyo incondicional; por tu ejemplo; por la inmensa dicha de vivir contigo tus mejores años.

A Lucía, mi abuela y segunda madre. A tu lado aprendí el calor humano, la fuerza, la ternura y el tesón.

A Pilita, Rafael, Margarita, Alí, Rafito, Gus, Elia, Paolo, Renée, Cuco Laura, Damaris, Violeta, porque con todos ustedes he compartido el cariño de las alegrías y hecho llevaderas las tristezas. Gracias Familia, me hacen sentir muy afortunado.

A Diego. Cómplice en las aventuras y lealtad en las desventuras. Nuestra amistad incondicional me ha recompensado con un hermano.

A Manuel. En el tiempo vivido y en el camino recorrido, es un honor y una certeza tener una lealtad como la tuya. La vida me ha premiado con un gran amigo.

A Iyari. Por tu nobleza en los momentos difíciles. Me sorprendiste demostrando que hay buenas personas. Gracias amiga.

A Lizbeth. Por la confianza y el afecto sincero. Apostamos por una camaradería leal y ganamos una amistad a prueba de infortunios.

A Maribel y Michel. Han actuado con decoro y las he querido con verdad.

Jorge. Gracias por el apoyo y por todas las alegrías en tan breve tiempo.

A Almendra, Hugo, Iliana, Luis, Martha, Paulina. La carrera nos hizo compañeros, la profesión colegas, y la vida nos hizo amigos.

A mis amigos. Nos hemos adentrado en esta aventura, compartiendo júbilos y superando disgustos; el saldo en el recuento de este viaje solamente son satisfacciones.

A mi asesor, Dr. Miguel Alejandro López Olvera, por sus valiosas aportaciones, consejos y paciencia invertida en este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México. Por el privilegio de permitirme ser parte de tu comunidad de pensamientos libres y forjadora de conciencias vanguardistas. Hoy eres todavía más joven que hace 100 años... ¡¡FELICIDADES!!

A la Facultad de Derecho. Por la profesión, los afectos, el tiempo vivido, mi visión del mundo te estaré eternamente agradecido. Es en verdad un privilegio, un honor y un gozo inconmensurable haber sido acogido en tus aulas.

A Hernández, Zamanillo, Peña y Asociados. Porque cada uno de ustedes con su trabajo y compromiso ennoblecen esta profesión. Gracias por las constantes enseñanzas. Lic. Peña, Luis, Daniel, Fer, Viri, Ana: Gracias por todas sus aportaciones a este trabajo.

Al Lic. León Hernández y al Lic. Francisco Zamanillo, por todo el apoyo en la realización y materialización de este trabajo; por el aprendizaje, por contribuir en mi formación profesional.

A todos aquellas personas que pudiere haber llegado a omitir, y que forman parte de mi circunstancia y mi presente. Todos ustedes han influenciado para que sea una mejor persona y un mejor ser humanos.

Ante todo, agradezco infinitamente a Dios por las bendiciones, amores y dichas que pone en mi camino.

Si nuestra existencia es de momentos, hoy me siento el más dichoso y afortunado; si la vida es trascendencia, sin ninguna duda puedo decir que tengo la plenitud de poseer la gran certeza de haber coincidido con ustedes en este devenir. Gracias.

LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA COMO INSTANCIA DE CONTROL DE LAS DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
ABREVIATURAS.....	v
CAPÍTULO PRIMERO. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
I. Consideraciones generales.....	2
II. El control externo.....	4
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales.....	5
A. Controversia constitucional.....	5
B. Amparo administrativo.....	8
a) Características del amparo administrativo.....	9
C. Contencioso administrativo.....	10
2. Por medio de los órganos legislativos.....	13
3. Por medio de la actividad financiera del Estado.....	14
A. Ingresos del Estado.....	16
B. Egresos del Estado.....	19
a) Concepto de presupuesto.....	20
b) Artículo 74 constitucional, fracción IV.....	21
4. Rendición de cuentas.....	24
A. Origen y elementos de la rendición de cuentas.....	25
B. La rendición de cuentas en el sistema jurídico mexicano.....	27
C. Un breve concepto.....	30
5. La cuenta pública.....	30
6. Por medio de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.....	32
A. Antecedentes.....	33
B. Facultades y obligaciones de la Auditoría Superior de la Federación contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	35
C. Estructura de la Auditoría Superior de la Federación.....	36
7. Por medio del Ombudsman.....	38
8. Trascendencia social del control externo de la administración pública federal.....	41
III. El control interno.....	42
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de control interno de la administración pública federal.....	42
2. Secretaría de la Función Pública como órgano de	43

control interno de la administración pública federal.....	
3. Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad de la administración pública federal.....	45
4. El recurso Administrativo como medio de control interno de la administración pública federal.....	46
A. Antecedentes.....	47
B. Concepto de recurso administrativo.....	48
C. El recurso administrativo en la legislación vigente.....	49
D. Elementos del recurso administrativo.....	49
IV. El control por medio de la participación ciudadana.....	50
1. Consideraciones y contornos de la participación ciudadana	51
2. Vinculación de la participación ciudadana en la administración pública	53
A. Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.....	53
B. El servicio profesional de carrera.....	55
C. La mejora regulatoria y la simplificación de trámites.....	56
a) La mejora regulatoria.....	57
b) La simplificación de trámites.....	58

CAPÍTULO SEGUNDO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL REGLAMENTO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y EN EL ORDEN LEGAL VIGENTE 64

I. Concepto de la facultad reglamentaria.....	66
II. Antecedentes de la facultad reglamentaria.....	69
III. Bases constitucionales.....	71
A. Artículo 21 constitucional como excepción a la facultad reglamentaria.....	73
B. Artículo 49 constitucional y el principio de la división de poderes.....	73
C. Artículo 89 constitucional y la facultad reglamentaria.....	74
D. Artículo 92 constitucional y el refrendo ministerial.....	77
E. La facultad reglamentaria en el Distrito Federal y en los municipios.....	79
IV. Límites de la facultad reglamentaria.....	81
V. El reglamento.....	83
A. Concepto de reglamento.....	83
B. Características.....	84
C. Diferencias entre la ley y el reglamento.....	86
a) La Ley.....	86
b) Diferencias con la Ley.....	88
D. Clasificación de los reglamentos.....	90
a) Reglamentos de ejecución.....	91
b) Autónomos.....	91
c) Delegados o de integración.....	92

d) De necesidad y urgencia.....	92
CAPÍTULO TERCERO. LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA	93
I. Secretaría de Economía.....	93
II. Naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	95
III. Competencia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	99
IV. Integración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	100
A. La mejora regulatoria y la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	102
V. Régimen jurídico aplicable a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	106
A. La mejora regulatoria y el municipio en la vida político – jurídica del país.....	109
CAPÍTULO CAUARTO. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE REGLAMENTOS E INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL. PROBLEMAS Y PROPUESTAS.	117
I. Participación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en la elaboración de normas administrativas.....	117
1. Requisitos de validez.....	117
2. Competencia y facultades para elaborar y expedir reglamentos.....	118
3. Procedimiento ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	119
II. Participación de los administrados.....	121
III. Problemas.....	122
1. Omisión regulatoria.....	126
2. Gran demora en la expedición de los mismos.....	132
3. Reglamentos aislados de la realidad y aplicación de las leyes.....	133
4. Poca experiencia y familiaridad de quienes impulsan la creación de los reglamentos con el sector.....	133
IV. Propuesta de normas de carácter general.....	134
1. Omisión regulatoria – ¿causa de controversia constitucional?.....	134
2. Propuesta de reforma a la fracción I del artículo 89 constitucional.....	135
3. Período límite para la expedición de los mismos.....	137
4. Responsabilidad administrativa.....	138
5. Revisión de los reglamentos de las leyes expedidas por el congreso de la unión cada 5 años.....	139
6. Incluir a la academia en el consejo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	141
7. Mecanismo para involucrar a los administrados.....	143

CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFÍA.....	150

INTRODUCCIÓN

Fueron las ideas de Montesquieu y Locke las que, casi de manera dogmática sentaron las bases de los sistemas constitucionales e inspiraron la división de poderes en el orden constitucional mexicano. Esta idea, de manera sucinta, postula como un principio la prohibición para que un mismo ente, de manera simultánea, posea la representación del Poder Legislativo y el Ejecutivo o Judicial, o cualquier posible combinación.

En el sistema jurídico mexicano, nuestra Carta Magna ordena, en su artículo 49 ordena que, para su ejercicio, el Supremo Poder de la Federación se dividirá en la función Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

En sentido formal, compete al ejecutivo ejecutar las leyes que expida el ejecutivo, pero nuestro Ordenamiento supremo faculta al Ejecutivo Federal para que, materialmente, legisle al expedir reglamentos para el exacto cumplimiento de las leyes que expida el Congreso de la Unión. La facultad reglamentaria es motivo de discrepancia entre los diversos tratadistas de la materia. Dicha facultad deriva de la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

De lo anterior, se desprende que el ejecutivo tiene tres facultades diversas¹:
i) promulgar las leyes que expida el congreso de la Unión; ii) ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; y iii) proveer en la esfera administrativa su exacta observancia. Esta última facultad, mejor conocida como la facultad reglamentaria,

¹ Gabino Fraga Sostiene que el criterio que debe prevalecer, el cual para efectos del presente trabajo compartimos, respecto de la interpretación de la fracción I del artículo 89 Constitucional, es que se desprenden las tres facultades arriba citadas. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª edición, Porrúa, México, 2003, p. 110.

es una institución cuyo fin es dotar de precisión en los todos y cada uno de los posibles supuestos a las leyes según su naturaleza.

Para que el ejecutivo federal cumpla cabalmente con la ejecución de las leyes, es necesario que dote a las leyes de una reglamentación diáfana para realizar los actos materiales o jurídicos que impliquen la creación, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones en casos concretos.

Dada la cada vez más compleja esencia en las materias de las leyes, así como su especialización y profundidad en los diversos conocimientos que el Derecho debe regular, la reglamentación de las leyes cobra una importancia, no sólo en el ámbito del sistema jurídico, sino también en el ámbito económico, político y social. Estos tres últimos, puntos torales para el progreso y desarrollo de nuestra nación.

El incremento abrumador del número de disposiciones y la creciente participación de los gobernados en la toma de decisiones de la vida pública, ha traído como consecuencia que los ciudadanos se involucren en mayor grado en la creación de las distintas reglamentaciones que de manera directa o indirecta, afectan a los sectores a que estos pertenecen.

Es por estos motivos, que el presente trabajo, tendrá como puntos vertebrales de estudio a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria². Esta entidad de la administración pública es de reciente creación (año 2000), y merece un estudio, porque es una estructura medular en la creación de las reglamentaciones y decretos del Ejecutivo Federal, toda vez que se le ha encomendado ser en enlace entre los diversos sectores sociales y la administración pública, con el fin de armonizar las opiniones de los gobernados para hacer de las reglamentaciones

² La Comisión Federal de Mejora Regulatoria encuentra su fundamento en el artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicho Artículo, adicionado a la Ley, fue publicado el 19 de abril del año 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

disposiciones que vayan de acuerdo al espíritu del legislador que armonicen con la realidad de nuestra nación.

El presente trabajo, específicamente, pretende explicar, analizar y estudiar cuál es la función de la Comisión Federal de Mejora regulatoria y su influencia en la creación y expedición de los diversos ordenamientos de la administración pública como consecuencia del ejercicio de la facultad reglamentaria. Se pretende estudiar de manera específica el marco jurídico aplicable a la Comisión para explicar y desarrollar la problemática en la creación de las diferentes reglamentaciones; la participación y el alcance de las opiniones de los gobernados tendientes a modificar el sentido de las reglamentaciones, para que en consecuencia, se puedan elaborar conclusiones y verter las opiniones pertinentes sobre el tema materia de este trabajo.

Es así, que el presente trabajo de investigación, para su mejor estudio y comprensión, ha sido dividido en cuatro capítulos, siendo el primero de ellos el relativo al estudio del control de la administración pública. En este capítulo, por considerarlo de importancia y trasfondo al presente estudio, se analiza el control externo, el control interno, y el control a través de la participación de los ciudadanos.

Componen el segundo capítulo de esta investigación un breve estudio de la facultad reglamentaria, en el cual explicaremos sus antecedentes, bases constitucionales, su concepto, así como los límites de dicha facultad. Por ser los reglamentos las disposiciones de la administración pública federal que se analizarán en el presente trabajo, también haremos mención de ellas en este capítulo.

Como punto toral del estudio, el capítulo tercero versará sobre los temas relativos a la naturaleza, competencia, integración, funciones y régimen jurídico aplicable a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Este capítulo, dará al lector

el preámbulo necesario y servirá como puente para un mejor entendimiento de las funciones de la Comisión, en especial, la relativa a la participación en la creación de las diversas reglamentaciones por parte de la administración pública.

De esta manera, en el cuarto y último capítulo, ya teniendo un marco conceptual adecuado, discurriremos sobre la participación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en la elaboración de reglamentos expedidos en uso de la facultad reglamentaria, el procedimiento que se debe substanciar ante dicha institución; de igual forma trataremos sobre la participación de los administrados en la elaboración de reglamentos, los problemas para y en la expedición de los mismos, y haremos propuestas de carácter general para mejorar y combatir estas deficiencias.

Gabriel Cordero Casasola

Abreviaturas

CFF	Código Fiscal de la Federación
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
LA	Ley de Amparo
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
México	Estados Unidos Mexicanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RAE	Real Academia Española
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CAPÍTULO I

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La idea de control aplicada tanto a los negocios públicos como a los privados, ha definido su naturaleza y sus propios límites hasta los últimos años, pero ello no implica que sea considerada como nueva en el léxico jurídico. En un primer plano del presente estudio, conviene ocuparse del aspecto léxico de la palabra control así como de sus consideraciones etimológicas. La palabra control se ha identificado con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio onis* y *judicium*, puesto que con ellas se alude a diferentes cuestiones que se relacionan con examen, limitación regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía. Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval *contra rotulum*; de ahí romanceo al francés *contre-rolle* (*contrôle*), que quiere decir *contra libro*, esto es “libro registro”, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros.³

Gramaticalmente, el Diccionario de la RAE, señala en su Diccionario de la Lengua Española, que la palabra “control” proviene de la voz francesa “*contrôle*”, y es sinónimo de fiscalización, inspección, intervención, dominio.

El idioma inglés utiliza esta voz francesa, dándole las siguientes acepciones:⁴

- La habilidad o poder para hacer que alguien o algo haga lo que uno quiere⁵;
- El poder para ordenar o gobernar en un lugar, o el hecho de que uno tenga más poder que otros partidos políticos⁶;
- Un método o ley para limitar o hacer crecer el monto de algo⁷.

³ MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, México 2005, p. 11.

⁴ LONGMAN Dictionary of Contemporary English, British National Corpus, Third Edition, Great Britain, 1995, p. 314.

⁵ 1 >MAKE SB/STH DO WHAT YOU WANT< the ability or power to make someone or something what you want.

⁶ 2 >POLITICAL/MILITARY POWER< the power to rule or govern a place, or the fact that you have more power than other political parties.

⁷ >WAY OF LIMITING STH< a method or law for limiting of the amount or growth of something.

Es importante señalar que en el idioma inglés “control” se refiere a dominio, en cambio en francés el término se restringe a “comprobación”, lo que en virtud de los intercambios culturales entre diferentes naciones, así como los procesos globalizadores nos lleva a considerar que la pluralidad de significados de esta voz no es exclusiva de nuestro idioma, situación que puede prestarse para confusiones léxicas aún entre los expertos y estudiosos del lenguaje. Es por lo anterior que diversos autores critican el uso de este galismo-anglicismo, pues consideran que nuestro idioma posee suficientes voces y sinónimos que engloban las diversas acepciones, connotaciones y significados de esta palabra.

I. Consideraciones generales

En una sociedad democrática, los controles deben tener su origen en la norma jurídica, ya que sin está estaríamos en presencia del implantamiento de un régimen sin sujeción al orden jurídico. En un sistema democrático, un debido control tendiente a un correcto manejo de recursos garantizará que el poder público cumpla con sus fines, respetando las libertades individuales y satisfaciendo las necesidades públicas.

En un sistema político instituido para beneficio de la colectividad, los recursos y los órganos estatales deben beneficiar a la comunidad. El sistema de control de la administración pública garantiza el manejo idóneo de dichos recursos, así como el cumplimiento de sus fines, la adecuada estructura y funcionamiento de aparato administrativo, además de que tender a eliminar los abusos contra los gobernados.

En el contexto del control de la administración pública el derecho juega un papel fundamental al ser una herramienta y una técnica. Es instrumental toda vez que reglamenta las conductas que se impondrán como obligatorias a los agentes sociales del Estado, en especial a los servidores públicos, imponiéndoles márgenes de actuación que los convierten en sujetos obligados y, por ende, en el objeto del control de la administración pública por excelencia. Como técnica, el derecho delimita los procesos, métodos y formas de actuación de los entes

controlados cuando realizan sus actividades. De igual forma, constituye un puente de entendimiento entre la sociedad civil y el gobierno, lo que identifica al derecho como un medio de interpretación de las decisiones de autoridad. Encausa la actividad de los factores reales de poder, plasma los mínimos de convivencia entre los diferentes actores sociales y se asegura su cumplimiento con el uso legítimo de la coacción.

Toda vez que en el campo de acción del control de la administración pública es innegable el hecho que guarda una estrecha relación con el derecho administrativo, porque éste constituye el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura y organización de la función ejecutiva, los medios patrimoniales y financieros que requiere para su sostenimiento y garantizar su actuación, así como el ejercicio de las facultades del órgano ejecutivo y la situación de los particulares frente a la administración pública.⁸

El maestro Cipriano Gómez Lara opina que los conceptos de función y poder son correlativos y autoimplicativos, porque la función es la actividad soberana del Estado en el desarrollo de los fines propios del mismo; y el poder, en ese orden de ideas, es el órgano o conjunto de órganos que desempeñan, o desenvuelven dichas funciones.⁹

Al efecto, dicho lo anterior se sigue que la función jurídica de control ya sea interno o externo de la administración pública, se puede entender desde dos perspectivas:

- Desde el punto de vista formal, en el que el control interno será jurisdiccional o administrativo, así como el externo será legislativo o jurisdiccional.
- Desde el punto de vista material, tanto el control interno como el externo corresponderán a la naturaleza de la actividad que despliegue la autoridad a la que se encomienda su realización, con independencia del nombre que se asigne a dicha autoridad. De igual forma, aun cuando se

⁸ FRAGA, GABINO, *Ob cit*, p. 93.

⁹ GÓMEZ LARA, CIPRIANO, *Teoría General del Proceso*, 8° edición, Editorial Harla, México, 1991, p. 160.

requiera un acto de administración para que se materialice la función de control.

De este último punto de vista, se puede hablar de actos de control administrativo o jurisdiccional, dependiendo de si en el ejercicio de la función se generan actos de gestión o de operación, o si se fijan los datos para decir el derecho en el caso concreto. Dicho lo anterior, se deja en claro que la ley en sí misma es un acto de control material, distinto del llamado proceso legislativo.

Para el maestro Miguel Acosta Romero el concepto de control externo e interno que refiere a los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad, no parece precisado en nuestra carta magna. De igual forma, comenta que su falta de sistematización hace que sean difícilmente aceptados, cuando no combatidos. Por último, sostiene que no existe en la ley una clasificación sobre lo que puede considerarse control externo e interno, pues aquél puede hacer referencia o bien a la intervención de alguno de los poderes de la Unión, o al llamado control de constitucionalidad.¹⁰

II. El control externo

El control de los órganos depositarios de las funciones del poder público tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

El tratadista y docto en la materia Jorge Fernández Ruiz, afirma que en el control externo encontramos la presencia de dos sujetos: el sujeto activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el ombudsman.¹¹ Por su parte el Doctor Daniel Márquez Gómez¹², incluye dentro de

¹⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 617.

¹¹ FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *"Derecho Administrativo y Administración Pública"*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 620.

los medios externos del control de la administración pública federal elementos de la actividad financiera del Estado. Para efectos del presente estudio, a continuación se tratarán sucintamente aquellos que consideramos relevantes para el objetivo del presente trabajo.

1. Por medio de los órganos jurisdiccionales

El control que la administración pública ejerce sobre sus propios actos con motivo del control interno (inciso 3. del presente capítulo), resulta insuficiente para la protección de los derechos de los administrados. Considerando que debe haber órganos diferentes de la administración pública e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

Es por ello que dicho control está encomendado a ciertos órganos jurisdiccionales, aunque conviene aclarar que en nuestro país este control lo realizan órganos jurisdiccionales sin importar si están formalmente integrados al poder judicial o a la Administración Pública. El control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo.¹³

A. Controversia constitucional

Es un proceso de control constitucional que impera en México¹⁴, el cual se encuentra previsto en la fracción I del Artículo 105 Constitucional, el cual a la letra dice:

¹² MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, *Ob cit.*, p.41.

¹³ FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *Ob cit.*, p. 624.

¹⁴ El Nombre de nuestro País es Estados Unidos Mexicanos, pero para el presente trabajo se utilizará el de "México", conocido internacionalmente.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”

La Suprema Corte Justicia de la Nación es el único órgano de gobierno que tiene competencia para dirimir un juicio de controversia constitucional. La actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es por medio de Tribunal Pleno de ese órgano (los once ministros)¹⁵. Por tanto, ningún otro órgano de gobierno tiene competencia para conocer de este proceso de defensa de la Norma Máxima del país. Ésta característica es propia del sistema de defensa constitucional por órgano judicial.

¹⁵ Artículos 1º de I Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM y 10º, fracción I LOPJF.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación la pone en movimiento la Federación, un Estado, el Distrito Federal, un municipio, un Poder o un órgano de gobierno. Nadie más puede hacerlo, por lo que los gobernados no tienen ante sí esa vía para impugnar los actos de autoridad que contravengan sus derechos fundamentales o su esfera jurídica. Es conveniente aclarar que la controversia constitucional se sometida al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se suscita entre dos entes públicos o dos órganos de gobierno, enderezando la demanda uno de esos sujetos de Derecho, sin que alguien más tenga legitimación activa en esta materia. En este caso, se aprecia una característica del sistema político de control constitucional, diferenciándose así al juicio de controversia constitucional del juicio de amparo.

Ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sigue un juicio en toda la extensión de la palabra, en que hay una contienda que inicia con una demanda, la cual se notifica a la parte demandada para que la conteste, se abre una dilación probatoria, se celebra una audiencia y se dicta una sentencia. La controversia constitucional es un auténtico juicio y como tal se desarrolla un procedimiento compuesto por actos íntimamente vinculados y previstos por la ley que, en todo caso, deben observarse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y respetar las partes; esos actos están debidamente previstos por la ley y se presentan progresivamente en el tiempo, al fenecer o superarse cada etapa procesal previa, siendo ésta una de las características del sistema judicial de defensa constitucional, como el juicio de amparo.

Al resolver el juicio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizará el problema planteado en forma amplia, supliendo las deficiencias de la demanda, de la contestación y de cualquier otra actuación de las partes, a fin de que se dé una auténtica protección a la Norma Máxima, sobretodo porque no están en juego intereses particulares o de una persona en específico, sino del país o de sus órganos de gobierno. A diferencia de lo que sucede en el juicio de amparo (en que quien demanda , lo hace reclamando el respeto de sus derechos y, por tanto, la acción que entabla tiene como sostén la necesidad de proteger su patrimonio), en el de controversia constitucional no hay un interés particular en juego, ya que no

se trata de la protección de los derechos de los entes públicos que entablan la demanda, sino que los promoventes tienen como fin velar por el respeto y vigilancia de la CPEUM. Cabe decir que en materia de juicio de amparo, no rige la suplencia de la deficiencia de la queja, teniendo vigencia el principio de estricto derecho (salvo excepciones).

La sentencia que en el juicio de controversia constitucional en materia de leyes se dicte declarando inconstitucional el acto impugnado, tiene efectos absolutos, cuando la misma es aprobada por cuando menos ocho ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Precisamente por esta característica, cuando se va a discutir un proyecto de sentencia de controversia constitucional en materia de leyes, es menester que asistan a la sesión por lo menos ocho ministros¹⁶. En estas condiciones, la sentencia favorece o perjudica a todos los sujetos que se encuentran dentro del supuesto normativo declarado inconstitucional o constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta característica la toma el juicio de controversia constitucional del sistema político de defensa de la Constitución.

A grandes rasgos, esas son las características de este juicio, derivadas de los principios que lo conforman e identifican.

B. Amparo administrativo

El juicio de amparo es un medio de control de la Constitución, por órgano judicial y por instancia de la parte agraviada, previo ejercicio de la acción de amparo. En México, el juicio de amparo constituye la última instancia de los procedimientos administrativo y contencioso administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública.

El juicio de amparo administrativo procede contra actos de los órganos que conforman a la administración pública centralizada y, por extensión y en algunos casos, a los órganos de la administración pública descentralizada. Así también, a través de este juicio se impugnan actos de los tribunales administrativos, en el

¹⁶ Artículo 4º LOPJF.

entendido de que en esta materia se engloba también el amparo fiscal. En esta vía se impugnan las leyes (lato sensu) administrativas.

a) Características del amparo administrativo

El amparo Administrativo puede ser indirecto¹⁷ o directo¹⁸, substanciándose conforme a las disposiciones de la LA para ambos tipos de juicios y rigiendo, por consecuencia, los principios fundamentales del amparo, aún cuando en algunos caso existen excepciones a ellos¹⁹. El amparo administrativo procede en los siguientes casos:

- Que el acto reclamado emane de una autoridad administrativa (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador de una entidad federativa, presidente municipal, secretario de Estado, etc.), cuando actúe como tal²⁰ (amparo indirecto);
- Cuando se promueva contra actos de tribunales administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, etc.) ya sea que se trate de los actos fuera de juicio²¹, actos después de concluido el juicio²², actos que importen una violación procedimental durante el juicio que sea de imposible reparación²³, actos que afecten a un tercero extraño o ajeno a juicio²⁴, actos por interpolación o invasión de competencias entre autoridades federales y autoridades locales o estatales²⁵ (amparo indirecto) o violaciones procedimentales susceptibles de ser reparadas y/o violaciones de fondo²⁶ (amparo directo);

¹⁷ Artículo 114 LA.

¹⁸ Artículos 158 y 159 LA.

¹⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO, Primer Curso de Amparo, Ediciones Jurídicas Alma, 7ª Edición, México, 2005, p. 132.

²⁰ Artículos 114, fracción II LA y 52, fracción IV. LOPJF.

²¹ Artículos 114, fracción III LA y 52 fracción V. LOPJF.

²² Artículos 114, fracción III LA y 52 fracción V. LOPJF.

²³ Artículos 114, fracción IV de la LA y 52 fracción V. LOPJF.

²⁴ Artículos 114, fracción V de la LA y 52 fracción V. LOPJF.

²⁵ Artículos 114, fracción VI de LA.

²⁶ Artículos 158 y 159 LA.

- Cuando se impugne una ley, tratado internacional, reglamento o disposición de observancia general en materia administrativa²⁷;
- Cuando se reclamen actos de entes que sin ser propiamente órganos de gobierno, desarrollan actividades dentro del marco de las relaciones de supra a subordinación (organismos auxiliares u organismos de la administración pública descentralizada)²⁸. Con motivo de esta idea, se ha superado el criterio de que autoridad para efectos del juicio de amparo es el órgano de gobierno que hace uso de la fuerza pública, para dar pauta a la teoría que entiende por autoridad al ente que en cumplimiento de las tareas propias del gobierno del Estado, emite o ejecuta actos unilateralmente.

Es importante señalar que en esta materia no rige el principio de definitividad cuando se configura alguna de las siguientes hipótesis:

- Que se ataque la inconstitucionalidad de una ley²⁹;
- Que se reclame una orden verbal;
- Que se impugne un acto de autoridad administrativa por carecer de fundamentación legal³⁰;
- Que la ley secundaria que rija al acto reclamado, no prevea la suspensión del acto reclamado³¹ y
- Cuando el amparo se promueva por un tercero extraño o ajeno a juicio, la demanda podrá ser promovida sin necesidad de agotar previamente los recursos ordinarios o medios legales de defensa³²

En este tipo de amparo impera el principio de estricto derecho, pero cuando se aprecie que ha habido una violación a la ley procesal en contra del quejoso, podrá suplirse la deficiencia de la demanda³³.

C. Contencioso administrativo

²⁷ Artículos 114, fracción I LA y 52 fracción III. LOPJF.

²⁸ Artículos 114, fracción II LA y 52 fracción IV. LOPJF.

²⁹ Artículo 73, fracción XII LA.

³⁰ Artículo 73, fracción XV, segundo párrafo LA.

³¹ Artículo 73, fracción XV LA.

³² Artículos 107, fracción VII CPEUM y 73, fracción XII y 114, fracción V LA.

³³ Artículo 76 Bis, fracción VI LA.

La existencia de una jurisdicción de carácter contencioso administrativa, esto es, la creación de una clase especial de tribunales, de naturaleza jurisdiccional, pero distinto del orden de los tribunales judiciales, competente para conocer y juzgar, exclusivamente, el conjunto de controversias y causas litigiosas que surgen con la acción de la administración, tiene su origen en el sistema jurídico francés.

Esta organización jurisdiccional da cuenta de la existencia de verdaderos tribunales que, actuando como cualquier otro juzgador, dicen el Derecho en ocasión de las causas que le sean sometidas a su conocimiento, con la peculiaridad de que, entre las partes que integran la relación jurídica procesal correspondiente, siempre habrá de participar la Administración Pública, ya sea en su carácter de autoridad demandada (como en la mayoría de los casos) o en demanda de la anulación de alguno de sus actos.

Estructuralmente esta jurisdicción especial posee una jerarquía propia sin ningún vínculo que la relacione con la jerarquía judicial; y competencialmente conoce única y exclusivamente del contencioso administrativo, es decir, del conjunto de reclamos de la acción administrativa cuando ésta no se ejerce según lo dispone el orden jurídico.

El tratadista Andrés Serra Rojas define al contencioso administrativo como el juicio o recurso que se sigue –en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos- sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos.³⁴

En opinión de los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública.”³⁵

³⁴ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Segundo Tomo, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México, 1977, p. 527.

³⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “*Contencioso administrativo*”, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 822.

En nuestro país, la jurisdicción contencioso-administrativa encuentra su fundamento constitucional en la fracción XXIX-H del Artículo 73, al disponer que:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;”

En cumplimiento de la fracción arriba citada, el primero de diciembre del año 2005, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, la Secretaría de Gobernación publicó en el DOF el Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual es el ordenamiento jurídico vigente en materia de la jurisdicción en comento, la cual establece que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

De igual forma, La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone en su artículo 2º que el juicio contencioso administrativo federal procede:

- Contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.
- Cuando las autoridades de la administración pública federal, hagan ejercicio de la acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estimen que es contraria a la ley.

El 6 de diciembre del año 2007, se publicó en el DOF la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual cobra importancia toda vez que en sus artículos 14 y 15 establece la competencia del tribunal sobre los asuntos que serán de su conocimiento.

2. Por medio de los órganos legislativos

El control y fiscalización de la administración pública, por parte de los órganos legislativos, están previstos principalmente en los artículos constitucionales: 74, fracciones IV y V; 76, fracción VII, 79 y 93.

La fracción V, el artículo 74 Constitucional otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de conocer de las imputaciones realizadas a los altos cargos de la administración pública federal o sus equivalentes, de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren, facultad que, obviamente, está destinada a controlar la actuación de dichos funcionarios de la administración pública.³⁶

La fracción VII del artículo 76 constitucional confiere a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos de la administración pública federal, y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El artículo 93 Constitucional establece a cargo de los órganos legislativos tres medidas de control respecto de las dependencias y entidades de la administración pública federal, a saber: la obligación de los secretarios del despacho de dar cuenta al Congreso, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos; la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras legislativas cite a dichos funcionarios, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que

³⁶ FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *Ob cit.*, p. 632.

respondan a interpelaciones o preguntas, y la facultad de las Cámaras para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichas entidades.³⁷

Es importante señalar que para efectos del presente estudio la fracción IV del artículo 74, así como el artículo 79 Constitucional se abordarán a detalle en los puntos referentes al Presupuesto de Egresos de la Federación (2.3.2.1.) y a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (2.6.) respectivamente, pues consideramos que para su análisis es mejor clasificar al primero dentro de la Actividad Financiera del Estado como medios de control externo de la administración pública federal, así como al segundo dedicarlo un aparatado especial.

3. Por medio de la actividad financiera del Estado

Para que el Estado pueda cumplir con sus funciones como son la defensa y seguridad de los gobernados, cumplir y brindar adecuadamente a la población los servicios públicos, así como satisfacer las necesidades internas de su organización, y las colectivas, requiere una cantidad de recursos. Toda entidad pública requiere de un conjunto de medios para llevar a cabo sus cometidos, y el Estado Mexicano no es la excepción. La actividad financiera es un medio de control externo de la administración pública federal en el cual el Estado a través de sus potestades usa al derecho como herramienta para recaudar, asignar, distribuir, administrar y erogar los recursos para mantener su correcta organización y brindar los servicios públicos necesarios a los gobernados. Esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, corresponde al Derecho Financiero el estudio en general del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado es sus tres momentos, el de la obtención, el de la administración o manejo y el del

³⁷ FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, *Ídem.*, p. 633.

empleo de los recursos monetarios.³⁸ A su vez, la actividad financiera del Estado puede ser concebida como el proceso operativo de la política fiscal; e involucra el estudio de las funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público, así como el registro estadístico del proceso de recolección de ingresos públicos, sus diferentes fuentes, su administración y aplicación (el gasto), en arreglo a los objetivos de la política económica. El estudio de la actividad financiera o las Finanzas Públicas también comprende el análisis de los impactos económicos, políticos y sociales de los ingresos y gastos públicos en la federación, los estados y municipios. Económico, porque se trata de la obtención, administración y manejo de los recursos monetarios. Político porque forma parte de la actividad del Estado, como entidad soberana, para el cumplimiento y logro de sus fines. Y sociológico, por la influencia que ejerce y los efectos que produce sobre los diversos grupos de la sociedad que operan dentro del Estado.

La palabra financiero encuentra sus raíces en la palabra *financer*, del francés *finances* o hacienda pública, y cuyo significado quiere decir perteneciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles.³⁹ La actividad financiera del estado está constituida por aquel proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con los fines del mismo. Esta actividad es realizada por el Estado, que opera sobre la base de un poder especial llamado "fiscal" o "financiero" que le permite obtener en forma coactiva los ingresos necesarios para financiar sus gastos, los que realizará de conformidad al presupuesto legalmente aprobado. En la actividad financiera del Estado, atendiendo a la definición del derecho financiero de marras, y para efectos del presente estudio, se pueden identificar tres momentos: I) La recaudación, que bien puede resumirse en la imposición de tributaciones y la obtención de recursos; II) La gestión, que es el manejo, asignación y administración de esos recursos y de los bienes patrimoniales del

³⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1986, p. 3.

³⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 19ª Ed., Madrid, España 1970, p. 624.

Estado; y III) La erogación, que es la canalización, la determinación del destino y del uso de recursos para cumplir con el gasto público (obra pública, servicios públicos, etc.).

A. Ingresos del Estado

En un sistema de economía mixta como es el que prevalece en México, es posible agrupar los ingresos públicos desde un punto de vista esquemático en la clasificación de los cameralistas, que en términos generales, ha prevalecido para efectos prácticos. Esta clasificación divide a los ingresos públicos en tres grandes rubros: los ingresos del principio de soberanía fiscal del Estado (los impuestos); los ingresos que provienen de unidades económicas del Estado (empresas paraestatales), y por último, las derivadas de la deuda pública.

Los recursos que entran en el caudal de la administración pública federal bajo el principio de la soberanía fiscal, y que le son de cargo en las cuentas, encuentran su fundamentación legal en la fracción IV del artículo 31 de la CPEUM, el cual a la letra dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Del análisis de la fracción IV, se desprende que:

1) El impuesto se establece para cubrir los gastos públicos. Desde el punto de vista Constitucional no se menciona o contempla la posibilidad de la creación e imposición de tributos con fines extra fiscales.

2) Que es una obligación de Derecho Público; Al igual que los gobernados gozan de las garantías que la Constitución Otorga, también deben ser sujetos de las obligaciones que la misma impone.

3) Que debe ser equitativo y proporcional. Por estos calificativos, se debe entender que el impuesto debe ser establecido en función de la capacidad contributiva de las personas a quienes va dirigido.

4) Que de ser establecido por una ley. Este es el principio de legalidad en materia tributaria, el cual enuncia que los impuestos deben imponerse por medio de disposiciones de carácter general, impersonales y emanadas del Poder Legislativo⁴⁰.

El reflejo de la clasificación anteriormente mencionada se ve ejemplificado en la Ley de Ingresos de la Federación, que es el ordenamiento legal, que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación; al igual que establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, tanto como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos. La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2009⁴¹, la cual, en su artículo primero, clasifica a los ingresos conforme a los siguientes conceptos:

- **INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

I. *Impuestos.* Que son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social y de las contribuciones de mejoras⁴²

⁴⁰ Artículo 73 CPEUM. "El Congreso tiene facultad: ... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto."

⁴¹ Publicada en el DOF el día 10 de noviembre de 2008.

⁴² Artículo 2º, Fracción I del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

II. *Contribuciones de mejoras.* Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.⁴³

III. *Derechos.* Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado⁴⁴; y que son también distintas de las aportaciones de seguridad social.

IV. *Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.*

V. *Productos.* Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.⁴⁵

VI. *Aprovechamientos.* Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁴⁶

• INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

I. *Ingresos de organismos y empresas.* Son los recursos provenientes de organismos descentralizados, paraestatales y empresas de participación

⁴³ Artículo 2º, Fracción III del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

⁴⁴ Artículo 2º, Fracción IV del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

⁴⁵ Artículo 3º, párrafo 4º del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

⁴⁶ Artículo 3º del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

estatal mayoritaria, entre los que encontramos a Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC), así como al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para trabajadores del Estado (ISSSTE).

II. *Aportaciones de seguridad social.* Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado⁴⁷

- **INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.**

Estos son el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, del gobierno federal respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales públicas y privadas. Dentro de este apartado se comprenden los rubros de Endeudamiento neto del gobierno Federal, Otros Financiamientos y el Superávit de organismos y empresas de control directo.

B. Egresos del Estado

Una vez que en el presente apartado someramente se han tratado, que los recursos son el medio para que el Estado pueda cumplir idóneamente con sus fines, brindar servicios públicos y mantener su correcta organización y funcionamiento, y la forma mediante el cual obtiene sus ingresos; siguiendo con ese orden de ideas es momento de abordar la forma en la cual se aplican y erogan dichos recursos, es decir el gasto público federal, el cual comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad

⁴⁷ Artículo 2º, Fracción II del CFF Publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1981.

patrimonial; que realizan los ejecutores de gasto⁴⁸ como son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias, y las entidades de la administración pública federal.⁴⁹

a) Concepto de presupuesto

Al igual que los ingresos, todas las erogaciones del Estado requieren una previsión y planeación para saber cómo y de qué manera se canalizarán, destinarán y aplicarán los ingresos recaudados. Es en este ámbito en donde destaca el Presupuesto de Egresos de la Federación. La palabra presupuesto es el pasado participio irregular del verbo presuponer, el cual se compone del prefijo *pre* (anterioridad) y de la vocablo suponer (del latín *supponere*, dar por sentado y existente una cosa), y significa cómputo anticipado del coste de una obra, y también de los gastos y de la renta de un hospital, ayuntamiento u otro cuerpo, y aún de los generales de un Estado o especiales de un ramo; como de guerra marina, etc.⁵⁰

Es así que el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes

⁴⁸ Artículo 4º de la LFPRH, publicada en el DOF el día 30 de marzo de 2006.

⁴⁹ Resulta interesante que el mismo artículo 4º de LFPRH, obliga a la rendición de cuentas a estos ejecutores de gasto, al establecer en su segundo párrafo que “Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables”, avance significativo en lo que se refiere a la rendición de cuentas, el cual estudiaremos en el punto inmediato siguiente del presente trabajo “2.1.3. Rendición de cuentas”.

⁵⁰ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Ob cit.*, p. 1071.

económicos. El Presupuesto de Egresos de la Federación integra además las metas a alcanzar durante el ejercicio del gasto.

En relación con lo anterior es importante subrayar lo dispuesto por el Artículo 126 Constitucional, el cual a la letra dice que *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”*.

b) Artículo 74 constitucional, fracción IV.

El 7 de julio de 2004 se reformó el artículo 74 de la CPEUM,⁵¹ el cual determina las atribuciones que la Cámara de Diputados posee en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, conforme al nuevo texto de la fracción IV, el artículo 74 dispone que:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.”

En torno a las facultades de la Cámara de Diputados en materia del presupuesto federal existe un conjunto de documentos oficiales -además de la

⁵¹ Publicado en el DOF el 30 de julio de 2004.

Constitución- que norman, regulan y establecen los criterios de distribución del gasto público, a partir de los cuales se elabora el propio documento del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que provee la información presupuestaria anual correspondiente. Estos documentos condensan las determinantes de la política fiscal de gasto.

Anualmente el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP⁵², conforma el Paquete Económico, integrado por los documentos fundamentales que determinan los objetivos, directrices, instrumentos y criterios de definición de la Política Fiscal. Este paquete que es elaborado por la propia SHCP se halla integrado por:

- I. Los criterios generales de política económica;
- II. Ley de Ingresos de la Federación (Iniciativa);
- III. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación⁵³, (Proyecto de Decreto);
- IV. Presupuesto de Egresos de la Federación (Proyecto)
- V. Otros relacionados con la política fiscal, tales como la Miscelánea Fiscal y/o el Informe de Aranceles, etcétera.

Este paquete es enviado al Congreso de la Unión en los plazos establecidos en el artículo 74 constitucional y, a partir de su aprobación por parte del Poder Legislativo, tanto la iniciativa del Ley de Ingresos de la Federación como el Proyecto de Decreto y el propio Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación abandonan esas calidades, para asumir el grado de Ley y Decreto en vigor, así como de Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado, para entrar en vigencia en el año correspondiente.

⁵² Artículo 31 de la LOAPF, Fracción XV: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

⁵³ Es el documento que se promulga para dar a conocer la política de gasto público a ejercer en el año respectivo, es decir el total de los recursos públicos a distribuir; la asignación del gasto entre los diferentes poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los ramos de carácter general. Adicionalmente, se establecen principios y directrices de la política de gasto; componentes que comprenden la distribución del gasto a las entidades federativas; así como los criterios para normar la distribución y ejercicio de los recursos asignados a programas sociales, entre lo más importante.

Del análisis de la fracción IV del artículo 74 Constitucional y de la información antes mencionada, se puede inferir como reglas fundamentales del Presupuesto de Egresos de la Federación, las siguientes:

a) *Universalidad.* Del estudio del artículo 126 Constitucional, se infiere que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación deben estar comprendidas todas las erogaciones del Estado Mexicano, ya que el mismo establece que “*No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.*”

b) *Unidad.* Hace referencia a que sólo puede existir un Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, no hay documentos específicos o diversidad de ellos que contengan las erogaciones de la Federación, ya que todas se encuentran contenidas dentro del presupuesto. Lo anterior se fundamenta en el segundo párrafo del apartado A. del artículo 26 constitucional, el cual, a la letra dice: (énfasis añadido)

“Artículo 26.

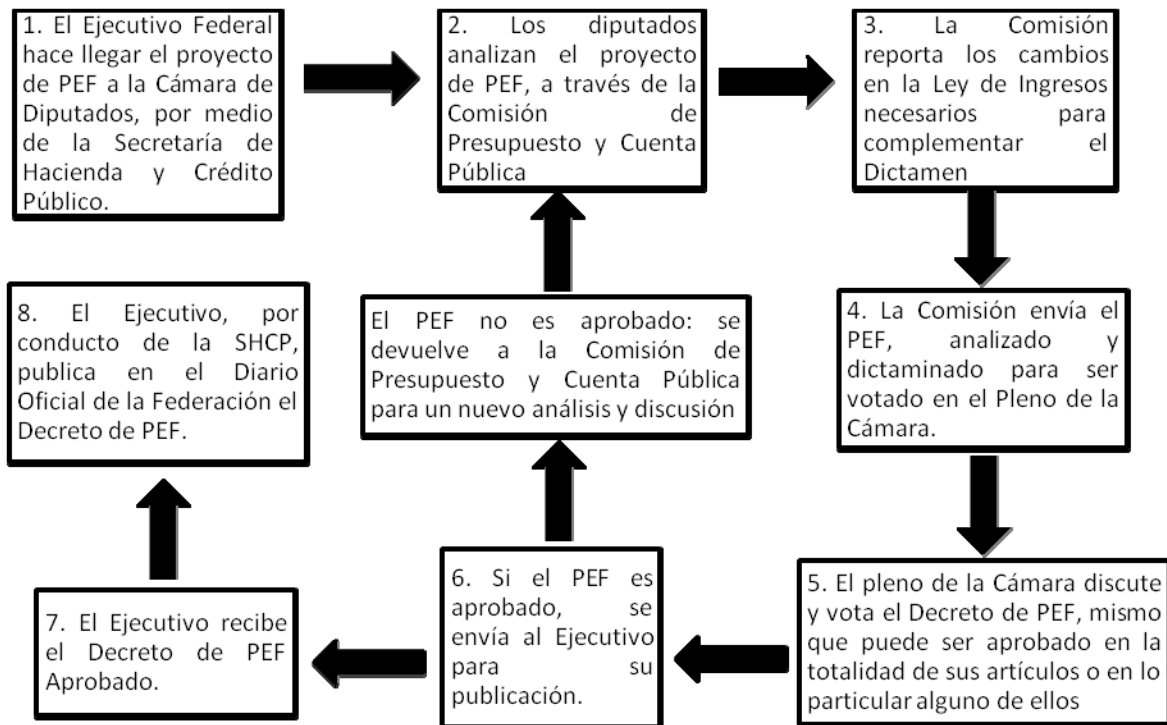
A. ...

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....”

c) *Especialidad.* Esta regla postula que las autorizaciones presupuestales deben darse de manera detallada.

d) *Anualidad.* Esta regla encuentra su fundamento en la propia fracción IV del artículo 74 Constitucional, y enuncia que el presupuesto será ejercido debe ser aprobado anualmente para su validez en el ejercicio fiscal correspondiente.

PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.



4. Rendición de cuentas

Para que exista una verdadera cultura de la responsabilidad se requiere necesariamente que los agentes del Estado Informen a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos, esto es, que les proporcionen todos los elementos sobre las cuestiones ligadas a la recaudación y el gasto, es decir, los ingresos y egresos del Estado. En este tenor, es importante citar el primer párrafo del apartado A. del artículo 26 constitucional:

“Artículo 26.

A. 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...”

Pues bien para la conculcación de los fines mencionados en el párrafo de marras, es necesario auxiliarse de la fiscalización, y en especial de los instrumentos y prácticas efectivas de la rendición de cuentas.

A. Origen y elementos de la rendición de cuentas

En el ámbito político y académico, este concepto de rendición de cuentas se distingue por su relativa novedad, además de ser un concepto poco explorado y públicamente muy discutido. El término rendición de cuentas, es la traducción del vocablo “*accountability*”, término que como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. La noción original de “rendición de cuentas” (*accountability*) incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*); y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios (*enforcement*).

Es así, que en la traducción consensual de la voz “*accountability*” por los vocablos de “rendición de cuentas”, no es del todo preciso, ya que en semántica se extravían pilares constitutivos de este concepto. La palabra rendición, por definición, es la acción y efecto de rendir⁵⁴, que a su vez, en su acepción pertinente al estudio en cuestión, significa entregar⁵⁵. Tenemos entonces que el vocablo rendición, implica un acto unilateral y no una responsabilidad de informar y justificar; es así que, en nuestra consideración un concepto apropiado sería “obligación de información y justificación de cuentas”. Por lo anterior, resulta comprometedor dar una definición sin antes haber hecho un breve análisis de todo lo concerniente a la rendición de cuentas.

En principio, quienes piden la rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el

⁵⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Ob cit.*, p. 1138.

⁵⁵ *Ídem.*, p. 1138.

derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón.

En las sociedades modernas, la rendición de cuentas es una condición indispensable para la continuidad de los gobiernos democráticos, ya que establecen una comunicación entre una sociedad más responsable y un gobierno más eficiente. La finalidad de la rendición de cuentas no es eliminar el poder político, sino controlarlo reduciendo la brecha que separa a los ciudadanos de sus representantes, es decir, cumple con la finalidad de ciudadanizar al poder, ya que una vez electos nuestros representantes mediante el sufragio, la ciudadanía exige información sobre su ejercicio y justificación de las acciones desempeñadas en su encargo. El actuar de los funcionarios y representantes debe apegarse a una cultura de legalidad y ética pública.

La rendición de cuentas tiene como finalidad la prevención de abusos y el control del poder. En la realidad del México moderno, democracia y rendición de cuentas forman un binomio inseparable, ya que el sentir de la población es que existe un consenso en la mayoría, que se pronuncia o manifiesta su simpatía sobre el uso de prácticas efectivas e instituciones para la rendición de cuentas. Algunos de los beneficios que conllevan las prácticas en materia de rendición de cuentas, entre otros, son:

- Disminución de la corrupción
- Incremento en la recaudación de impuestos
- Mayor colaboración ciudadana del gobierno
- Mayor confianza ciudadana



B. La rendición de cuentas en el sistema jurídico mexicano

En materia de rendición de cuentas, debemos mencionar que se han logrado avances importantes en este sentido. La realidad de la rendición de cuentas se ha transformado diametralmente en la última década. Esto, más que un reflejo, es una conquista de la democracia que exige que su gobierno obre y actúe con probidad, y que reclama la reducción del margen de autoritarismo y arbitrariedad en la toma de decisiones, pues éstas deben encaminarse a la satisfacción, progreso y bienestar de la ciudadanía, detentores originarios del poder. Dada la naturaleza y origen netamente político de la rendición de cuentas, resulta complicado acoplarlo al mundo jurídico, y más difícil, plasmarlo en el derecho vigente.

Aunque no de la magnitud e intensidad deseada, de este modo lentamente se ha empezado a gestar en nuestra nación cambios en diversas legislaciones en lo que a la rendición de cuentas concierne. Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁵⁶, la cual consigna en como objetivo en la fracción IV de su

⁵⁶ Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

artículo 4º el *“Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”*

Conforme a la fracción XIV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los sujetos obligados a favorecer dicha rendición de cuentas son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Por su parte, en materia de gasto público, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone en el segundo párrafo de su artículo 4º que:

“Los ejecutores de gasto⁵⁷ antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”

Es así, que este artículo nos remite a la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos⁵⁸, la cual dispone en su artículo primero, que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la CPEUM, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;

⁵⁷ Como se citó anteriormente en el punto 2.1.2. del presente, trabajo, para efectos del artículo 4º de la LFPRH, publicada en el DOF el día 30 de marzo de 2006, son ejecutores del gasto público: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias, y las entidades de la Administración Pública Federal

⁵⁸ Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Siguiendo este orden, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en la fracción IV de su artículo 8º, lo siguiente:

“**ARTICULO 8.-** Todo servidor público⁵⁹ tendrá las siguientes obligaciones:

...

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;”

Para efectos de la Ley en comento, su artículo segundo dispone que “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108⁶⁰ Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

Desafortunadamente, el diseño del sistema legal para la rendición de cuentas (sistema que favorece a la partidocracia), al igual que sus pérdidas semánticas en su traducción, se ha visto lacerado en su trasplante al sistema jurídico mexicano, ya que difícilmente, se sanciona a los servidores públicos por motivo de la rendición de cuentas. Es así, que en ocasiones, la rendición de cuentas se vuelve un simple protocolo, y lamentablemente, en tiempos electorales, se vuelven en actos proselitistas y de publicidad partidocrática, viciándose y desvirtuándose en boca de quienes encabezan este tipo de actos.

⁵⁹ Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de esta Ley, se refutan como servidores público

⁶⁰ “**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

C. Un breve concepto

Basado en lo anterior, y una vez que hecho un breve análisis, en este contexto se puede definir, para efectos del presente trabajo a la “rendición de cuentas” como la obligación de los ejecutores del gasto público y de los servidores públicos de informar públicamente, justificar y explicar sus acciones y decisiones ejecutadas durante el ejercicio en su mandato, preferentemente apegándose a un marco de legalidad y ética pública.

Si bien es cierto, que falta mucho por lograr en materia de rendición de cuentas, la ciudadanía y el gobierno debemos sensibilizarnos en lo que a este punto se refiere. Los primeros porque debemos exigir y reclamar, propiciar mediante nuestra participación activa la rendición de cuentas por parte del gobierno y que no podemos tolerar nuevamente los abusos que antaño se ejercía con descarado autoritarismo. El gobierno a su vez, debe concientizarse de que la ciudadanía es la detentora del poder soberano del Estado, y que en aras de una vida política saludable, debe proporcionar métodos eficaces y tangibles de sanción para aquellos que se nieguen a la rendición de cuentas. Es lamentable como nuestra democracia permite que nuestros representantes, sabedores y conscientes de los laxos métodos de sanción en el lo que a rendición de cuentas se refiere, abusen de su poder y desdeñen a la ciudadanía, a quienes se deben y tanto nos deben.

5. La cuenta pública

La Constitución de 1857, a partir de su reforma de 1874 atribuyó como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados el conocimiento, tanto del Presupuesto de Egresos como la revisión de la Cuenta Pública Anual⁶¹.

⁶¹ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, “Artículo 69. El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período.”

El texto original de la Constitución de 1917 dejó únicamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos, y la revisión de la Cuenta Pública como facultad del Congreso de la Unión. En virtud de la Reforma Constitucional de 1977⁶², se regresó al sistema de 1874, por lo que la revisión de la Cuenta Pública volvió a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El fundamento Constitucional de la Cuenta Pública se desprende de la fracción IV del artículo 74 de Nuestra Carta Magna, el cual dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados *“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”*.

La Cuenta Pública queda definida en la fracción IX, del artículo 4º de la Ley General de Contabilidad Gubernamental⁶³ como *“el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios”*.

Por su parte, la fracción IX del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁶⁴ define para efectos de la misma a la Cuenta Pública como Cuenta Pública como *“el Informe sobre la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal que los Sujetos de Fiscalización, rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos, durante un ejercicio fiscal, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados”*.

⁶² Publicada en el DOF el martes 6 de diciembre de 1977.

⁶³ Publicada en el DOF el miércoles 31 de diciembre de 2008.

⁶⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de febrero de 1999.

De las definiciones legales de los ordenamientos anteriormente expuestos, se observa que la ley no proporciona un concepto meridiano sobre la Cuenta Pública, por lo que para efectos del presente apartado tomaremos el concepto propuesto por el Dr. Daniel Márquez Rábago, quien define a la Cuenta Pública como *“el documento jurídico-financiero a través del cual el órgano Ejecutivo informa al Legislativo sobre el ejercicio de las facultades legales de recaudación, gasto y gestión programático presupuestal, durante un ejercicio fiscal determinado, con el cual se inicia el ciclo de control político.”*

Es importante advertir que el concepto expuesto por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no limita acertadamente a la Cuenta Pública como un medio de control externo, tal y como sucede en el ámbito federal, ya que el artículo 4º de la Ley de de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es muy claro al establecer que:

“La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.”

Los objetivos de la Cuenta Pública⁶⁵ son: i) evaluar los resultados de la gestión financiera; ii) comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos; iii) verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y iv) determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

6. Por medio de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

⁶⁵ Artículo 12 de la LFRCF.

La Auditoría Superior de la Federación es una institución autónoma, independiente, y neutral que revisa el origen y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Gobierno. Esto la convierte en un órgano esencial del Estado Federal Mexicano para la mejora sustancial de la gestión pública en los distintos niveles gubernamentales. A través de su labor, la Auditoría Superior de la Federación contribuye a avanzar en los principios de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, al informar a todos los ciudadanos los resultados de sus revisiones. Conforme al artículo primero del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación⁶⁶, esta queda definida como:

“La entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.”

A. Antecedentes

El primer antecedente lo encontramos en la época del México Colonial. Mediante las ordenanzas promulgadas el 24 de agosto de 1605 con las que el rey de España fundó los Tribunales de Cuentas y en América, con sedes en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá.

El órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados cuenta con una larga tradición y las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculadas en nuestro país a la historia del México Independiente. Desde nuestra primera Constitución, el 16 de noviembre de 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección de la Cámara de Diputados, la cual es el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de

⁶⁶ Publicado en el DOF el miércoles 26 de agosto de 2009.

la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal, con la consecuente extinción del Tribunal de Cuentas.

La Contaduría Mayor de Hacienda continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno del Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe mencionar que en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857⁶⁷, el Congreso tenía facultad para: “Para nombrar y remover libremente á los empleados de su Secretaría y á los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley.”

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Fue con la aprobación de las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000 que se constituye la Auditoría Superior de la Federación.

⁶⁷ Artículo 72, fracción XXIX de la Constitución de la República Mexicana de 1857.

B. Facultades y obligaciones de la Auditoría Superior de la Federación contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra carta Magna dispone las siguientes facultades y obligaciones para la Auditoría superior de la Federación:

- Fungir como apoyo a la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública, realizando exámenes con relación a los conceptos y partidas respectivas a fin de buscar discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o egresos, inexactitud en los mismos o falta de existencia de justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados a fin de determinar responsabilidades de acuerdo con la Ley de Ingresos⁶⁸;
- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley⁶⁹;
- Fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares⁷⁰
- Requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe⁷¹;
- Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación⁷²;
- Guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a los que se refiere el artículo 79 Constitucional⁷³;

⁶⁸ Artículo 74 CPEUM, fracción IV, párrafo sexto.

⁶⁹ Artículo 79 CPEUM, fracción I, párrafo primero.

⁷⁰ Artículo 79 CPEUM, fracción I, párrafo segundo.

⁷¹ Artículo 79 CPEUM, fracción I, párrafo tercero.

⁷² Artículo 79 CPEUM, fracción II, párrafo primero.

⁷³ Artículo 79 CPEUM, fracción II, párrafo segundo.

- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales⁷⁴;
- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos⁷⁵;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes⁷⁶;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades⁷⁷;
- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto la CPEUM⁷⁸ y
- Presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.⁷⁹

C. Estructura de la Auditoría Superior de la Federación

La aprobación de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación significó un cambio trascendente en la organización de la propia institución. Al frente de ella está el **Auditor Superior de la Federación**, quien es designado para un periodo de ocho años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la CPEUM.

⁷⁴ Artículo 79 CPEUM, fracción III.

⁷⁵ Artículo 79 CPEUM, fracción III.

⁷⁶ Artículo 79 CPEUM, fracción IV.

⁷⁷ Artículo 79 CPEUM, fracción IV.

⁷⁸ Artículo 79 CPEUM, fracción IV.

⁷⁹ Artículo 79 CPEUM, fracción IV.

El Auditor Superior está apoyado por tres Auditores Especiales: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información. Así como por los titulares de las unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración. También forman parte de este entramado institucional los coordinadores de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales.

A los Auditores Especiales les compete:

- Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera; requerir a las entidades fiscalizadas la información y documentación necesarias para realizar la función de fiscalización; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa planteado por el Auditor Superior de la Federación.

Cabe mencionar que el programa de auditorías se somete a la consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, quienes finalmente aprueban las auditorías que habrá de realizar la institución.

- Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, que deberá remitir a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.
- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable, en dinero, que afecten al Estado en su Hacienda

Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

La **Unidad de Asuntos Jurídicos** es la encargada de asesorar, en materia jurídica, al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales. Asimismo, actúa como su órgano de consulta; instruye sobre el recurso de reconsideración; ejercita las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación es parte; contesta demandas; presenta pruebas y alegatos; actúa en defensa de los intereses jurídicos de la propia institución, y da el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúa.

La unidad también es la representación legal de la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La **Unidad General de Administración** es el área encargada de administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación.

También es responsable de preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado, y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, y de implantar y mantener un sistema y contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto y operaciones que requiere su propia administración.

7. Por medio del Ombudsman

Para esta palabra escandinava de origen alemán, no existe una traducción apropiada. Ombudsman es un vocablo sueco que puede significar representante,

mediador, agente, guardián, etc., y es aplicado a una institución jurídica actualmente existente en más de 50 países. El ombudsman aparece con nitidez en la constitución de Suecia de 1809 con la finalidad de establecer un control adicional para el cabal cumplimiento de las leyes; supervisar la aplicación de éstas por parte de la administración pública y crear una nueva vía, ágil y sin burocratismos, que conociera de las quejas de los gobernados sobre las arbitrariedades cometidas por la autoridad.

Héctor Fix-Zamudio ha esbozado una concepción de esta institución jurídica, describiendo al *Ombudsman* como:

“...uno o varios funcionarios designados por el Órgano Parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, ante las acciones realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales sino también por injusticia, falta de razonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y como resultado de esta investigación pueden proponer; sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos Órganos de Gobierno, al Órgano Legislativo o a ambos, con facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.”⁸⁰

De lo anterior se desprende en primer término, que el Ombudsman es un mecanismo complementario para la adecuación relación entre gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre. También se advierte que no es un tribunal con poder ejecutivo Las características generales del *Ombudsman* son:

- Se establecen en las constituciones;
- Cuenta con poder de investigación⁸¹:

⁸⁰ FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Editorial CIVITAS y UNAM, México, 1982. p. 175.

⁸¹ En casi todos los países ha quedado establecida la facultad del organismo para solicitar información a la autoridad competente en relación con el asunto tratado. En realidad son pocos los casos de reticencia u obstaculización de las autoridades, ya que debido a la gran fuerza moral del *Ombudsman*, el prestigio de las mismas puede quedar en entredicho.

- Su representante debe ser un hombre apolítico y apartidista;
- Su actividad debe ser independiente de toda presión, tanto de los tres poderes del Estado, así como de los organismos no gubernamentales;
- Autonomía;
- Imparcialidad;
- Los ciudadanos deben tener acceso al *Ombudsman*, sin necesidad de ser representados por nadie;
- El servicio que el *Ombudsman* ofrezca debe ser gratuito;
- Formula recomendaciones no obligatorias para la autoridad;
- Elabora informes anuales y extraordinarios con el resultado de sus gestiones, mismo que presenta al Poder Legislativo y a la opinión pública;
- Coexisten con las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos; y
- El perfil institucional de la autoridad es de capital importancia⁸²

En México, la institución del *Ombudsman* vigente se ha establecido conforme a un esquema federal estructurado en dos ámbitos: i) el de las entidades federativas, el cual está a cargo de los organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en cada una de las entidades federativas para la protección de los derechos humanos; ii) en el ámbito nacional a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁸³.

⁸² Si bien este organismo carece de poder coercitivo, su enorme fuerza moral le permite prescindir de él. De aquí que el nombramiento al cargo de *Ombudsman* deba recaer en una persona con honorabilidad pública y alta capacidad profesional, comprometida en la lucha a favor de los derechos del hombre de su autoridad moral han de surgir las recomendaciones dignas de atenderse, y la autoridad que no las tome en cuenta se expondrá al juicio severo de la opinión pública.

⁸³ Este sistema, así como sus atribuciones principales, encuentran su fundamento en el apartado B. del artículo 102 Constitucional, el cual dispone:

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

8. Trascendencia social del control externo de la administración

Los diferentes funcionarios con los que cuenta la administración pública tienen una serie de atribuciones que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, es frecuente que por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración pública emitan resoluciones ilegales, y por consecuencia arbitrarias.

Lo anterior, aunado a la existencia de normas discrecionales, hace latente el riesgo de que las resoluciones de la autoridad estén viciadas de ilegalidad, pues las más de las ocasiones se confunde la discrecionalidad con la inobservancia de la ley.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que las actividades de la administración pública cuenten con los mecanismos de control, lo cual además de una mayor eficiencia por parte de sus entidades y dependencias, permite el respeto de los derechos de los administrados en aras de la justicia, evitando así el abuso del poder.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.”

III. El control interno

Tanto la Administración Pública, como los gobernados en su totalidad, se encuentran interesados en que el despliegue competencial de la acción administrativa se realice, invariable e inexcusablemente dentro y en apego a la legalidad, de la cual deben partir todos y cada uno de los actos del Estado. El ejercicio de la administración pública no se encuentra exente de lesionar los derechos de los gobernados, sea por inobservancia de la ley o por abuso de sus facultades. Consecuencia de lo anterior, la administración pública debe poseer facultades para encauzar su actividad al correcto funcionamiento y despliegue de sus competencias.

En nuestro sistema jurídico, la mayoría de los tratadistas y estudiosos del Derecho Administrativo concuerdan en mencionar que dentro de nuestro sistema jurídico, la legislación vigente prevé principalmente cuatro medios de control interno de la administración pública federal: por medio de las acciones de la SHCP, por medio de la Secretaría de la Función Pública, por medio de la contraloría Interna de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, y por medio del recurso administrativo.

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de control interno de la administración pública federal

A través de sus subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal de la Federación y de la Tesorería de la Federación, la SHCP fiscaliza y controla a las dependencias y entidades de la administración pública federal.⁸⁴ Conforme a lo anterior, el artículo 31 la LOAPF, establece las facultades de dicha secretaría de estado, entre las que se encuentran:

- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de

⁸⁴ FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, *Ob cit.*, p. 636.

recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional⁸⁵;

- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República⁸⁶;
- Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal⁸⁷;
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados⁸⁸;
- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal⁸⁹;
- Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables⁹⁰;

2. Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno de la administración pública federal

En materia de control interno de la administración pública federal, la Secretaría de la Función Pública juega un papel trascendente al auxiliar al Ejecutivo Federal en la fiscalización y vigilancia de las dependencias y entidades mediante la realización de diversas acciones.

⁸⁵ Artículo 31, fracción XIV LOAPF.

⁸⁶ Artículo 31, fracción XV LOAPF.

⁸⁷ Artículo 31, fracción XVI LOAPF.

⁸⁸ Artículo 31, fracción XVII LOAPF.

⁸⁹ Artículo 31, fracción XVIII LOAPF.

⁹⁰ Artículo 31, fracción XIX LOAPF.

La LOAPF⁹¹, en su artículo 37⁹², faculta a la Secretaría de la Función Pública para el despacho de los siguientes asuntos:

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;⁹³
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal;⁹⁴
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias y entidades de la administración pública federal;⁹⁵
- Realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;⁹⁶
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;⁹⁷
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal;⁹⁸
- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos,⁹⁹

⁹¹ Publicada en el DOF el día 29 de diciembre de 1976.

⁹² Artículo Reformado mediante decreto publicado en DOF el 1º de octubre de 2007.

⁹³ Artículo 37, fracción I LOAPF.

⁹⁴ Artículo 37, fracción II LOAPF.

⁹⁵ Artículo 37, fracción III LOAPF.

⁹⁶ Artículo 37, fracción IV LOAPF.

⁹⁷ Artículo 37, fracción V LOAPF.

⁹⁸ Artículo 37, fracción XI LOAPF.

⁹⁹ Artículo 37, fracción XII LOAPF.

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley;¹⁰⁰ y
 - Formular y conducir la política general de la administración pública federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.¹⁰¹
3. Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad de la administración pública federal

Otro medio de control interno de la administración pública federal se da a mediante la figura jurídica de la Contraloría interna de las dependencias y entidades. Estas Contralorías Internas tienen como finalidad establecer bases orientadas hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia, economía y transparencia en sus operaciones, dentro de un esquema adecuado de control y probidad administrativa.

El artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁰² prevé en su artículo 4º que *“Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”*

La citada Ley, define a las contralorías como “los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República” Los titulares de estas contralorías, al igual que los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son

¹⁰⁰ Artículo 37, fracción XVII de la LOAPF.

¹⁰¹ Artículo 37, fracción XXV de la LOAPF.

¹⁰² Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

designados por la Secretaría de la Función Pública¹⁰³, de la que dependen jerárquica y funcionalmente.¹⁰⁴

En concordancia con lo anterior, la LFEP¹⁰⁵ dispone que los Órganos de Vigilancia de los organismos descentralizados estarán a cargo de un Comisario Público y un Suplente, designados por la secretaría de la función Pública¹⁰⁶, y que en materia de fiscalización llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo,
- Realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y
- Solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley.

Estos órganos de control interno son parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, y sus acciones tienen por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad, así como desarrollar sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública.¹⁰⁷

El artículo 63 de la LFEP dispone para el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria que, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su control, vigilancia y evaluación deberán incorporar los órganos de control interno y contarán, al igual que los organismos descentralizados, con los Comisarios Públicos designados por la Secretaría de la función Pública.

4. El recurso administrativo como medio de control interno de la administración pública federal

¹⁰³ Artículo 37, fracción XII LOAPF.

¹⁰⁴ FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, *Ob cit.*, p. 650.

¹⁰⁵ Publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986.

¹⁰⁶ Artículo 60 LFEP.

¹⁰⁷ Artículo 62 LFEP.

A. Antecedentes

En la época colonial los recursos administrativos eran interpuestos directamente ante el virrey y tenían principalmente como objetivo cambiar las resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva producto de los abusos de las autoridades fiscales. Una vez recibido el escrito, el virrey ordenaba a una comisión revisar la tasación para dar su punto de vista o bien lo turnaba a un magistrado para resolverlo en definitiva. Los recursos administrativos en la época colonial son escasos, pues debido a la naturaleza absolutista del régimen resulta ilógico pensar que se dotara a los administrados de medios para obtener la anulación de los actos de las autoridades.

Ya en el México independiente, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 28 de enero de 1885 preveía un recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los administradores de aduanas, el cual a elección del particular podía ser interpuesto ante la Secretaría de Hacienda o en el Juzgado de Distrito Competente.

En nuestro país, los recursos administrativos cobran fuerza a partir de la Revolución Mexicana, con el constituyente de 1917, debido a la expedición de diversas leyes reglamentarias y fiscales que constituyen los antecedentes directos de los actuales recursos administrativos, entre las cuales cabe mencionar las siguientes.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925 que proveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadora; y

La Ley para la Calificación de las Infracciones fiscales y Aplicación de las Penas de 1929, que disponía que las resoluciones del Jurado de Penas fiscales eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda.

Los recursos administrativos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas durante su mandato contienen un apartado correspondiente a Recursos Administrativos.

B. Concepto de recurso administrativo

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta. El recurso es el medio por antonomasia con el que cuentan los particulares para impugnar los actos de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, ya que éste es un elemento fundamental para el control de los órganos decisorios en los regímenes democráticos.

Andrés Serra Rojas define al recurso administrativo como *“una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o reforme”*¹⁰⁸

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol.¹⁰⁹ Mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea otorgar una prerrogativa a la autoridad, ya que fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o invalidación de una resolución. Este medio de defensa encuentra su fundamento en el derecho de y en la garantía de audiencia dispuestas en los artículos 8º y 14º Constitucionales respectivamente.

En esta figura la administración pública no actúa como parte dentro de un proceso, sino que solo va a intervenir para revisar (modificando, anulando o confirmando) algún acto que el particular considera ilegal o inoportuno.¹¹⁰

¹⁰⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Ob cit.*, p. 481.

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ, RUIZ, Jorge, *Ob cit*, p. 648.

¹¹⁰ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *“Diccionario Jurídico Contemporáneo”*, IURE Editores, México 2008.

C. El recurso administrativo en la legislación vigente

El recurso de revisión establecido en la LFPA¹¹¹ es aplicable contra la mayoría¹¹² de los actos emitidos por la administración pública federal, y procede contra los actos y las resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente¹¹³.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a recurrir¹¹⁴.

El recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto, y el encargado de resolverlo será el superior jerárquico¹¹⁵. Dicho recurso se presentará por escrito y deberá expresar:

- El órgano administrativo a quien se dirige;
- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- Los agravios que se le causan.

D. Elementos del Recurso Administrativo.

Andrés Serra Rojas¹¹⁶ señala que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

¹¹¹ Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994.

¹¹² Podemos decir que las excepciones del recurso administrativo previsto por la LFPA, son las materias excluidas dentro del párrafo tercero de su artículo 10, el cual a la letra expresa que:

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

¹¹³ Artículo 83 LFPA.

¹¹⁴ Artículo 85 LFPA.

¹¹⁵ Artículo 86 LFPA.

- a) Una resolución administrativa, que constituye la base para la impugnación, es decir, un acto administrativo impugnabile.
- b) El particular que interpone el recurso, a quien le interesa que la autoridad revise su actuación.
- c) Debe afectar al particular. Esto es necesario, pues no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él, la revisión de un acto que le beneficia.
- d) Debe estar establecido en la ley.
- e) La autoridad ante la cual se interpone será siempre de carácter administrativo.
- f) Plazo para interponerlo. Ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación.
- g) Requisitos de forma. La ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; en cierto modo será escrita.
- h) Procedimiento adecuado. Las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho no se seguirán minuciosamente en materia de recursos administrativos; sin embargo, es necesario que se respeten determinadas fases y garantías del procedimiento.
- i) Obligación de la autoridad de dictar resolución. Dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es obligatorio que recaiga una resolución, la cual consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó.

IV. EL CONTROL POR MEDIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En las sociedades modernas, resulta inconcebible la ausencia de la participación en nuestra vida diaria. Nuestra cotidianidad como miembros de un país democrático, nos constriñe inherentemente al ejercicio de este vocablo tanto en situaciones de hecho, como de derecho. El Diccionario de La Lengua Española de la Real academia de la Lengua Española, define la palabra participación (del

¹¹⁶ SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Ob cit.*, p. 481.

Latín *participatio, participationis*)¹¹⁷ como la acción y efecto de participar, verbo que significa tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella.

1. Consideraciones y contornos de la participación ciudadana

La participación ciudadana, independientemente de sus acepciones teóricas o discursivas, se puede definir como una forma de expresión y creación de espacios de organización y de disposición de recursos mediante los cuales, los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que son de su interés. En este sentido, la participación ciudadana nos remite a la relación que se establece entre la esfera de lo social y la esfera de lo estatal para la definición, diseño, elaboración, aplicación y evaluación del carácter público de la actividad gubernamental. La verdadera participación se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva basada en un proceso previo de selección de oportunidades. La circunstancia específica y el conjunto de voluntades humanas son elementos objetivos que circunscriben a la participación ciudadana en el contexto de las democracias de hoy día.

La participación que se desarrolla por diversos medios en la vida moderna está comenzando a consolidarse dentro del ámbito de la democracia representativa como una nueva manera de hacer las cosas. La participación no debe limitarse, a que las autoridades locales y otros organismos públicos informen a la población de sus actividades y decisiones o inviten a los ciudadanos a presenciar sus debates. La verdadera participación ciudadana implica escuchar a la población en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras. Además, es indispensable que el aparato administrativo proporcione los medios para encauzar a los gobernados a una acción política, social o económica, para que a su vez participen en las decisiones públicas con propósitos de cambio, cuidando que dichos mecanismos no se saturen y traigan como consecuencia una fatiga improductiva de comunidades abrumadas de consultas y debates

¹¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Ob cit.*, p. 990.

La verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Lo anterior debe ser considerado como el arquetipo y ejemplo por antonomasia de la representación, la cual sólo debe ser un comienzo, más no un agotamiento, ya que el sufragio no es la única forma de darle vida a la participación democrática. En las sociedades modernas, a la participación ciudadana se le debe asignar la encomienda de permearse y tener cabida no sólo en la elección de representantes, sino en los partidos políticos, las instituciones y las organizaciones políticas y sociales, para finalmente encumbrarse en la organización de los ciudadanos para defender sus intereses frente a terceros.

La participación potencia a los ciudadanos para tomar decisiones desde la base popular a nivel municipal y estatal (y en ocasiones a nivel federal), pero debe dejar los manejos administrativos en manos de funcionarios públicos electos para desempeñar esa función. La participación popular permite la supervisión comunitaria de estos funcionarios y establece procesos derogatorios aplicables a quienes incumplan los mandatos que su elección implique.

Por lo anterior, sería irrelevante hablar de participación y representación como términos ajenos, ya que estas voces forman el binomio que se traduce en la composición de la piedra angular sobre la cual descansa la vida social, política y jurídica de las naciones democráticas. No es posible que la participación sustituya a la representación, ya que no existe la participación perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles. Sin embargo, la participación ciudadana está encaminada a corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los distintos grupos que integran una nación, ya que no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden participar aunque quieran; ya que en la sociedad moderna participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen con el papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad.

2. Vinculación de la participación ciudadana en la Administración Pública.

México requiere y necesita para su desarrollo y progreso una administración pública abierta y vinculada cada vez más a la participación ciudadana. La tesis de que el Estado puede resolver por sí mismo todos los problemas es obsoleta. En esta realidad globalizada, la garantía para un gobierno eficaz es la democratización de la Administración Pública, ya que en el escenario político, jurídico, y sociológico, el ciudadano adquiere cada vez mayor importancia como protagonista del mismo. Las tendencias contemporáneas reconocen que los Estados deben apostar por gobiernos con mayor vinculación hacia sus ciudadanos, gobiernos con mayor legitimidad y gobiernos que generen mayor confianza.

En el transcurso de la última década, la consolidación de la participación ciudadana ha ido gradualmente conquistando espacios importantes en la Administración Pública. Ejemplo de lo anterior son los logros en materias de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el servicio profesional de carrera y la simplificación de trámites mejora y regulatoria, puntos que desglosaremos de manera referencial y sucinta en los siguientes apartados.

A. Transparencia y acceso a la información pública gubernamental

Tenemos entonces que para el caso de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad en general, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la información veraz y oportuna, para que todo ciudadano que así lo requiera, pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en la materia, ciencia o asunto que sea de su interés. Con ello se trata de propiciar, una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales y particulares, para evitar que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión.

El escrutinio ciudadano de los servidores públicos para la rendición de cuentas mediante la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental le permite participar en el análisis y evaluación en el cumplimiento de sus funciones. La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental a pesar de ser sólo una pequeña parte de las diversas formas de control de la administración pública, es por el contrario, muy simbólica y representativa, ya que además de reducir los escenarios de corrupción en el aparato administrativo, es un medio de vinculación entre los ciudadanos y sus burócratas que encuentra su fundamento en el principio de representación, ya que, por decirlo de una forma, sería la contraprestación al sufragio ciudadano en este contrato llamado “democracia”.

El derecho a la Información¹¹⁸, actualmente se encuentra consignado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹¹⁹, la cual contiene disposiciones sobre aspectos tales como la veracidad de la información proporcionada, fijación de los plazos para la entrega de la información; vías administrativas, jurisdiccionales y judiciales para actuar frente a la denegatoria o entrega parcial de información; imposición de sanciones, régimen de excepciones, etc., es decir, que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos de lo dispuesto en el artículo 108 Constitucional, Dicha Ley en su artículo 3, fracción XIV, inciso e), contempla como sujeto obligado al cumplimiento de la misma, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en tanto que el artículo 61 de la misma, se obliga a este Tribunal a establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y

¹¹⁸ El derecho a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, encuentra su fundamento constitucional en el artículo octavo de nuestra Carta Magna, el cual a la letra dispone: “**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

¹¹⁹ Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esa ley. Esta Ley, otorga al ciudadano la herramienta para el escrutinio de los servidores públicos, ya que inexorablemente los ciudadanos y los servidores públicos se encuentran vinculados, además de otras razones, a través de los impuestos que los primeros pagan. Así el ciudadano conoce de manera diáfana, bajo los criterios de la Ley, el uso de recursos públicos en la toma de decisiones, reduciendo por consecuencia, el margen o los posibles escenarios del desvío de los recursos mediante el ejercicio del derecho a la información pública.

B. El servicio profesional de carrera

Las acciones encaminadas a la implementación de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal no se iniciaron con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Sus antecedentes directos son el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil¹²⁰, el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en la APF¹²¹ y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil ¹²², mismos que a pesar de los esfuerzos por implementar el servicio profesional de carrera en la totalidad de la administración pública federal no reflejaron los resultados esperados, entre otras razones, principalmente por la ausencia de disposiciones de rango legal.

Después de diversas iniciativas fallidas, el año del 2003 caracterizado por el pluralismo ideológico, el multipartidismo, y un partido diferente en el poder después de casi 90 años, que tenía la necesidad de mejorar, economizar, darle celeridad y limpiar de viejos vicios al sistema burocrático para “garantizar” el “cabal” cumplimiento de las acciones del “nuevo” gobierno, hizo posible la

¹²⁰ Publicada en el DOF el 12 de abril de 1934.

¹²¹ Publicada en el DOF el 29 de junio de 1983.

¹²² Publicada en el DOF el 19 de junio de 1984.

creación, el día dos de abril de ese año, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal.

Dicha Ley, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.¹²³ El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, el cual depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y cuya operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. El sistema se guía bajo los principios rectores de la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.¹²⁴

Con la profesionalización del producto de esta Ley, se espera contar con un servicio público de excelencia, cuyos servidores en aras de la eficiencia encaminen sus acciones bajo el principio de justicia, dando así cumplimiento a las disposiciones administrativas, y no a los jefes en turno. Si bien es cierto que hace falta un largo camino para la dignificación de la figura del servidor público, además del cambio de mentalidad del servidor público, es necesario que se involucre con mayor frecuencia a la ciudadanía, para poder, en definitiva, romper con el control de los altos mandos, para ajustar el ejercicio de sus funciones a la más enérgica probidad en el despacho de los asuntos encomendados, específicamente en materia de control ciudadano en la transparencia.

C. La mejora regulatoria y la simplificación de trámites

¹²³ Artículo 1º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Es de subrayarse que este artículo dispone que las entidades del sector paraestatal previstas en la LOAPF pueden establecer sus propios servicios profesionales de carrera, tomando como base los de la citada Ley; situación que, para desgracia de los gobernados, y en ocasiones para la misma Administración Pública, ha servido para mantener y repartir los diversos cotos de poder de la clase política, alejándose en consecuencia, del espíritu de la Ley, ya que las decisiones en las instituciones gubernativas y el uso de recursos públicos forma también parte de la política..

¹²⁴ Artículo 2º de la Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece como estrategia para lograr el objetivo 10 del Eje Rector "Estado de Derecho y Seguridad", la ampliación de los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

En ese sentido, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, en su estrategia 2.3 "Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad", establece como una línea de acción, mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares.

a) La mejora regulatoria

Por estar contenida la mejora regulatoria en este apartado, y al mismo tiempo ser la materia total del presente estudio, lo abordaremos de manera somera en este capítulo, profundizando en los subsecuentes.

La mejora regulatoria es el conjunto de acciones que realiza el gobierno para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado, y en general, en que interviene en la sociedad. Es una política pública que abarca tanto estrategias regulatorias específicas (por ejemplo, la selección de una regulación coercitiva o compensatoria, obligatoria o voluntaria) como el proceso de elaborar regulaciones.

Los principales elementos de la mejora regulatoria son:

- La desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas
- El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes
- La creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos

- El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

De acuerdo a la publicación *Reforma Regulatoria en México* de la OCDE, la aplicación de la mejora regulatoria en México ha producido importantes beneficios al:

- Reducir precios y aumentar la calidad y las opciones para los consumidores y las empresas mexicanas.
- Mejorar la eficiencia productiva, reduciendo los costos de insumos tan importantes como las comunicaciones y el transporte, y promover así la competitividad. Esto ha contribuido al crecimiento del sector exportador mexicano.
- Promover 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. En el transporte, las telecomunicaciones y otros sectores, la privatización y la eliminación de trámites excesivos alentaron a las empresas a invertir en nuevas tecnologías.
- Aumentar la adaptabilidad de la economía mexicana para poderse recuperar de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.
- Establecer instituciones y métodos que permiten a México alcanzar sus metas regulatorias, tales como la salud humana, la seguridad laboral y la protección ambiental, a un menor costo.

b) La simplificación de trámites

En lo relativo a la simplificación de trámites, se abordará el estudio, citando las siguientes líneas:

“Díonos audiencia el miércoles inmediato, y ¡qué fatalidad! el expediente había pasado a informe, por desgracia, a la única persona enemiga indispensable de... y de su plan, porque era quien debía salir en él perjudicado. Vivió el expediente dos meses en informe, y vino tan informado como era de esperar. Verdad es que nosotros no habíamos

podido encontrar empeño para una persona muy amiga del informante. Esta persona tenía unos ojos muy hermosos, los cuales sin duda alguna le hubieran convencido en sus ratos perdidos de la justicia de nuestra causa.

Vuelto de informe, se cayó en la cuenta en la sección de nuestra bendita oficina de que el tal expediente no correspondía a aquel ramo; era preciso rectificar este pequeño error; pasóse al ramo, establecimiento y mesa correspondiente, y hétenos caminando después de tres meses a la cola siempre de nuestro expediente, como hurón que busca el conejo, y sin poderlo sacar muerto ni vivo de la huronera. Fue el caso al llegar aquí que el expediente salió del primer establecimiento y nunca llegó al otro.”

Para el común de la población, podríamos decir que quien hubiere leído las líneas anteriores, pudiera sentirse plenamente identificado cuando en algún momento de su vida haya tenido que lidiar con las dilaciones y proezas que conlleva, a veces por temeridad, y las más por ignorancia, el padecer los trámites de la burocracia. Se inferiría que las líneas anteriores fueron publicadas por un sagaz periodista en su columna como medio de denuncia hace apenas un par de semanas. Pues bien es cierto, que esas líneas sí fueron publicadas por un sagaz periodista (además de eximio) en su columna como medio de denuncia, pero es falso que se hayan publicado hace un par de semanas, pues estas líneas vieron la luz por primera vez ya más de 170 años. Dichas líneas forman parte del texto “Vuelva Usted Mañana”¹²⁵, escrito en el año de 1833, por el egregio periodista (y también estudiante de Derecho) Mariano José de Larra, a quien el dar testimonio y denuncia de hechos diversos (pero cuyo común denominador es la punzante y aguda crítica al gobierno y sociedad) le valió la antipatía de la sociedad en su tiempo.

Puede decirse, (y sin temor a equivocarse) que en lo que refiere a la sustanciación de diversos trámites ante la administración pública, que desde el inicio de la vida como país del México independiente, es notorio y generalizado el malestar que siente el grueso de la población. Las normas administrativas y los procedimientos de gestión son insuficientes para garantizar una administración pública que sirva a los gobernados.¹²⁶ En este contexto, es palpable el malestar de

¹²⁵ LARRA SÁNCHEZ, MARIANO JOSÉ DE, Artículos escogidos, Clásicos de Siempre, M.E. Editores, S.L., España, 1995.

¹²⁶ MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL, *Ob cit.*, p. 95.

la ciudadanía cuando se acerca a la autoridad para realizar trámites administrativos, porque, ante la complejidad de la burocracia, el sinnúmero de requisitos que deben cubrir para efectuar cualquier gestión y las largas filas que hay que realizar, prefieren acceder a las diversas modalidades de corrupción. De la corrupción Daniel Márquez Gómez, opina al respecto que:

“...los efectos de la corrupción lesionan permanentemente la vida social, porque: a) en materia de eficiencia social nos llevan al desperdicio de recursos, a problemas públicos y a la degeneración de la política; b) en la cuestión económica produce problemas de distribución del ingreso; c) en materia de incentivos público enfoca las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de ganancias derivadas de transacciones corruptas, genera riesgos al introducir medidas improductivas preventivas y desalienta la inversión; d) en materia política genera alineación, cinismo e inestabilidad del régimen y propicia el tráfico de interés; e) en el ámbito internacional hace más vulnerables a los países a presiones del exterior; y f) genera desaliento psicológico.”¹²⁷

Las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal deben someter a consideración de la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplican, así como presentar reportes periódicos sobre los avances correspondientes. Los programas son un instrumento de planeación y transparencia, que permiten a los sectores productivos conocer las acciones futuras en materia de regulación y trámites a crear, modificar o eliminar.

Los programas de mejora regulatoria en relación con la normatividad y los trámites que aplican las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal encuentran su fundamento en el Artículo 69-D¹²⁸ de la LFPA¹²⁹, el cual a la letra dice:

“Artículo 69-D.- Los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal

¹²⁷ *Ídem.*, p. 321.

¹²⁸ Artículo adicionado por Decreto Publicado en el DOF el 19 de abril de 2000.

¹²⁹ Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994.

designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:

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

A la fecha, se han presentado tres programas de mejora regulatoria:

- Los programas 2001–2003, cuyo contenido se centró en la identificación e inscripción de los trámites en el entonces recién creado Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), y en la identificación de las Normas Oficiales Mexicanas sujetas a revisión quinquenal.
- Los programas 2003–2005, que permitieron validar la información contenida en el RFTS, su migración a un nuevo sistema en línea más amigable para el usuario y la identificación y mejora de 63 trámites de alto impacto por su incidencia (frecuencia y costo e impacto en sectores específicos). En lo tocante a la regulación, se identificaron por anticipado las intenciones de creación, modificación o abrogación de instrumentos jurídicos.
- En los programas 2005-2006, se incorporaron algunas acciones de mejora regulatoria bajo la denominada Visión Sistémica.

La experiencia internacional señala que una Reforma Regulatoria deriva en beneficios significativos que impactan en el crecimiento económico, incluso similares a las reformas estructurales. Con motivo de lo anterior, el 2 de septiembre de 2009, en el marco del Tercer Informe de Gobierno, el Presidente Felipe Calderón anunció como una de las diez medidas para cambiar a México de fondo, siendo la relativa al punto ocho la “Reforma Regulatoria Base Cero”. El

objetivo de esta política es derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada. Para elevar la competitividad de la economía.

Ante el imperativo de que las instituciones públicas incrementen su capacidad de generar resultados para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente y mejora de los procesos, así como de conformidad con la política de “Reforma Regulatoria Base Cero”, el actual Presidente de Los estados unidos Mexicanos, publicó el 10 de agosto de 2010 en el DOF un ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación, salvo excepciones, en materia de:

- Auditoría;
- Control Interno;
- Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Recursos Financieros;
- Recursos Humanos;
- Recursos Materiales;
- Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y
- Transparencia y Rendición de Cuentas.

El 2 de septiembre de 2010, en el marco del cuarto Informe de Gobierno, el Presidente Felipe Calderón en su mensaje dirigido a la Nación informó en relación con la mejora regulatoria que:

“...El octavo compromiso fue emprender una reforma regulatoria de fondo, para elevar la competitividad de la economía.

Uno. Hemos eliminado siete mil normas administrativas, para sustituirlas por tan sólo nueve Manuales Administrativos en el Gobierno Federal.

Con ello, se estandarizan en toda la Administración Pública Federal los procesos más comunes, como las áreas de recursos humanos, las de adquisiciones o de obra pública. Así, por ejemplo, los proveedores del Gobierno ya no tendrán que enfrentar una maraña de trámites, que son o eran distintos hasta ahora, en cada dependencia.

Dos. He decretado una veda regulatoria, que prohíbe la emisión de normatividad adicional a la que ya tenemos.

Tres. Expedí el Decreto que brinda facilidades tributarias, eliminando, por ejemplo, la declaración mensual del IETU, y la declaración anual del IVA, entre otros.

Cuatro. Decreté, también, medidas de simplificación regulatoria en materia de importación de tecnología, de electrónica, de medicinas; normas que se modernizan en términos de productos agrícolas, pecuarios, de uso veterinario y fitosanitario, así como que facilitan los Certificados de Origen de Mercancías Nacionales Susceptibles de Exportación.

En suma. De un total de más de 34 mil normas, ya hemos derogado 12 mil, y derogaremos dos mil más en el curso del año. Con ello, las empresas y los ciudadanos podrán ahorrarse hasta 48 mil millones de pesos que gastaban en esos trámites. Estamos impulsando la mayor reforma regulatoria y, con hechos, un Gobierno con menos reglas y mejores resultados....”

CAPÍTULO SEGUNDO

LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL REGLAMENTO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y EN EL ORDEN LEGAL VIGENTE.

La Revolución Francesa fue un movimiento que sirvió de parte aguas en la tradición jurídica en los países de derecho escrito, pues además de su gran aportación a la ciencia del derecho como lo son la Declaración de los Derechos del Hombre, también fue una lucha armada que consagró las ideas de la Separación de Poderes, expuestas principalmente por Montesquieu, que se venían gestando durante el período de la Ilustración. La tesis de Montesquieu plantea que para el correcto y armónico funcionamiento del Estado, así como para evitar la concentración y excesivo uso y ejercicio del poder, este debería dividirse en: i) el legislativo, encargado de dictar leyes a los gobernados, ii) el ejecutivo encargado de ejecutar dichas leyes, y iii) el judicial encargado de aplicar las leyes para dirimir controversias. Es así que la tesis de la separación de poderes se encumbró con el triunfo de la Revolución Francesa.

Nuestra Carta Magna consagra el principio de la separación de poderes en su artículo 49 al disponer que:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

No obstante de ser el triunfo de la Revolución Francesa la piedra angular para la salvaguarda y aplicación de la teoría de la separación de poderes, la misma en su realidad trajo la aplicación de dos excepciones a la doctrina de la Separación de Poderes: el juicio contencioso administrativo¹³⁰ y la facultad reglamentaria. Al

¹³⁰ Véase página 11

respecto, la suprema corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Novena Época

Registro: 191089

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Septiembre de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. CLVIII/2000

Página: 33

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.

Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... 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 la de "... 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.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLVIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de septiembre de dos mil."

Por ser el eje toral de la presente tesis el proceso de participación de la COFEMER en la producción de Reglamentos Generales y al considerarlo parte del marco legal, así como un elemento importante para su contexto, en el presente capítulo pretendemos realizar un breve estudio de la facultad reglamentaria, sus antecedentes, bases constitucionales y límites, algunos criterios jurisprudenciales en torno a la misma, así como un breve análisis de los reglamentos, su clasificación de conformidad al orden jurídico vigentes, sus característica y su otredad con la ley.

I. Concepto de la facultad reglamentaria

Facultad encuentra su origen en la voz latina *facultatem*, acusativo de *facultas* (radical *facultat-*) que quiere decir "facultad, posibilidad, medios". En el latín antiguo la voz originaria era *facul* "fácil" (también igual a fácilmente) y en el indoeuropeo *dh-k-oli* "que se puede hacer". Su significado actual, lo encontramos en diversas acepciones que consigna el Diccionario, el cual dice que proviene del

latín *faculta-atís*,¹³¹ y debe entenderse, entre otras, como aptitud, potencia física o moral; como poder, derecho para hacer alguna cosa y como licencia o permiso.

Desde el punto de vista jurídico, son las normas de derecho las que le dan a una persona la atribución de llevar a cabo actos válidos que producen efectos jurídicos, previamente regulados. De ahí que dicha facultad lleve implícita la capacidad para actuar legalmente, lo cual se traduce en un poder hacer. Mediante la facultad que se otorga a una persona o institución se le dan atribuciones para realizar determinados actos derivados de poderes específicos establecidos por el orden normativo.

Por su parte *Reglamento* deriva de la palabra reglar (del latín *regulare*), que entre otras acepciones significa: sujetar a reglas una cosa; de ahí que el reglamento es la “colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio”. En materia política y administrativa la facultad reglamentaria es entendida como “la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Esta facultad atribuye al Presidente la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 89 de la CPEUM al consignar en su fracción primera que el titular del Ejecutivo tiene la facultad y obligación de “I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Esta facultad se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando así las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.¹³²

Generalmente, los tratadistas del Derecho Administrativo definen a la facultad reglamentaria como la potestad que se desprende de la fracción primera del artículo 89 Constitucional y a razón de la cual el Presidente expide

¹³¹ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO (Coordinador), “Diccionario universal de términos parlamentarios”, 2ª edición, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998, p. 85.

¹³² BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO *Ídem.*, p. 309.

reglamentos para proveer la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Sin embargo, Jorge Fernández Ruiz¹³³ postula que en el sistema jurídico mexicano la facultad reglamentaria está confiada a poderes de distinta clase y jerarquía; participando de ella incluso los ayuntamientos. Es entonces, que la Constitución faculta para la misma a los siguientes sujetos:

- El Presidente de la República;
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Los ayuntamientos;
- El Congreso de la Unión y
- EL poder Judicial de la Federación.

La CPEUM le atribuye diversas facultades al presidente de la República. Una de ellas es la de expedir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley; es decir, le confiere la facultad de expedir reglamentos.

El artículo 89¹³⁴ de la CPEUM, señala las facultades y obligaciones del presidente de la República. En su primera fracción establece que es facultad y obligación del presidente “*Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia.*”

Es una realidad que el crecimiento exponencial de la producción normativa escrita recae fundamentalmente en las normas reglamentarias, las cuales superan ampliamente a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos. Es una realidad, que en nuestro país, la titularidad del quehacer reglamentario se ha extendido del titular del poder ejecutivo a los altos funcionarios de la Administración Pública, e incluso a autoridades de menor rango, provocando una ineficiencia en la actividad reglamentaria.

En un estado democrático no existiría la posibilidad de gobernar una sociedad tan compleja y diversificada como la actual, sin ayuda de una administración eficaz que ayude y asegure en la conculcación de los fines

¹³³ FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, “La facultad reglamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de México, México*, UNAM, núms. 221-22, septiembre-diciembre de 1998, p. 153-170.

¹³⁴ Reformado en su primer párrafo, publicado en el D.O.F. 10 de agosto de 1987.

estatales mediante la utilización de una amplia gama de poderes, entre los cuales destaca notoriamente la facultad reglamentaria.

Para la justificación de la potestad reglamentaria, se hace referencia a que esta excepción al principio de división de poderes se deposita en el ejecutivo, toda vez que existe una idoneidad dado su constante ejecución de las leyes y contacto con la realidad social; también la mayor facilidad para la modificación de los reglamentos por poseer un procedimiento que implica una mayor celeridad para sus modificaciones y expediciones que los dilatados tiempos legislativos necesarios para la expedición de leyes, lo que permite la traslación de la realidad política a los reglamentos con relativa facilidad.

Se ha argumentado con certeza que la razón de ser de la potestad reglamentaria se da por la composición misma del poder legislativo, el cual por su propia emanación popular carece de competencia técnica en el conocimiento detallado de diversas materias. No obstante, en la realidad contemporánea legislativa, es muy frecuente y normal que las leyes no regulen a detalle las materias sobre las cuales versan. Mayormente, los legisladores se limitan a establecer en las leyes solamente los aspectos generales, perdurables y que a la postre serán detallados y complementadas por los reglamentos expedidos por el Ejecutivo, mismo que por su naturaleza pueden ser fácilmente adaptados a las según la evolución en la materia y las exigencias de los gobernados.

II. Antecedentes de la facultad reglamentaria

En el mes de septiembre de 1810 se reúnen las Cortes españolas en la ciudad de Cádiz, y expiden un decreto convocando a las Cortes Constituyentes, a las cuales se convoca a representantes de las colonias españolas en ultramar.

El 19 de marzo de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española expiden la primera Constitución Monárquica de España, misma que fue jurada el 30 de septiembre de ese mismo año. Es en esta Constitución donde encontramos un antecedente directo de nuestro artículo 89 constitucional, y

concretamente para el caso que nos ocupa de la Facultad Reglamentaria. Este ordenamiento contiene 384 artículos divididos en los siguientes Títulos:

- Título I. De la Nación española y de los españoles
- Título II. Del territorio de las Españas, su religión y gobierno y de los ciudadanos españoles
- Título III. De las Cortes
- Título IV. Del Rey
- Título V. De los tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y criminal
- Título VI. Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos
- Título VII. De las contribuciones
- Título VIII. De la fuerza militar nacional
- Título VIII. De la fuerza militar nacional
- Título IX. De la instrucción pública
- Título X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella

Para el estudio en cuestión importa el “Título IV. Del Rey”, en especial los artículos 170 y 171, los cuales merecen ser citados:

“Artículo 170.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 171.- Además de la prerrogativa que compete al Rey sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes... “

Como se desprende de los preceptos antes citados, para que el rey pudiera ejecutar una ley, era necesario que expidiera un reglamento, ya que como lo expresa la Constitución de Cádiz, pues la facultad de ejecutar las leyes era mediante los reglamentos dictados por el rey.

En ordenamientos posteriores, la facultad reglamentaria apareció conferida al Presidente de la República de manera explícita en todas las constituciones que precedieron a la de 1857. Sin importar el régimen federal o centralista, en el texto constitucional se encontraba claramente la facultad de expedir reglamentos. En las constituciones de 1824 y 1836 la facultad incluso se extendía a la reglamentación de la propia Constitución. En la Constitución de 1843 la facultad se constreñía a las leyes y se imponía como límite a la ley misma, de forma que el reglamento no podía alterar ni modificar a la ley de la que derivaba y dependía.

III. Bases constitucionales

La Constitución es el ordenamiento supremo que abarca los principios jurídicos que designan a los órganos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción así como la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. De ahí que para el estudio de la facultad reglamentaria debamos emprender un breve análisis sobre los preceptos constitucionales relacionados con ella, para crear un contexto idóneo en el desarrollo del presente trabajo.

Son diversas las disposiciones que dan forma y contenido a la facultad reglamentaria, pues como ya se ha mencionado en el inciso 1. del presente capítulo, el Presidente de la República no es el único que posee la facultad para reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por los Congresos de los estados de la República.

A. Artículo 21 Constitucional como excepción a la Facultad Reglamentaria.

El artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 establecía en su artículo 21 lo siguiente:

“21. La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer como corrección, hasta

quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.”¹³⁵

Como claramente se aprecia, dicho artículo a pesar de ser el precedente del 21 de nuestro máximo ordenamiento vigente, contempla únicamente la pena política y administrativa “*en los casos y modo que expresamente determine la ley*”, teniendo como única limitante el monto de quinientos pesos de multa ó hasta un mes de reclusión. Esto, lejos de crear un amplio margen para el actuar de la autoridad administrativa, provocaba un abuso en las diligencias de las autoridades para dotar de exacta observancia en la esfera administrativa a tales leyes. Este artículo, delegaba en las autoridades administrativas la facultad de declarar cuáles eran los hechos punibles y señalar sus penas, facultad que, histórica y doctrinalmente es eminentemente legislativa. El Constituyente de 1917 logra avances significativos en esta materia, pues como a continuación analiza, el artículo vigésimo primero de nuestra Carta Magna establece a la letra de su primer párrafo lo siguiente: (énfasis añadido)

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ...”

Es de observarse, según se desprende del artículo vigésimo primero constitucional, citado en su parte conducente, que a la autoridad administrativa, compete única y exclusivamente la aplicación de sanciones meramente administrativas. La CPEUM, hace en este artículo la distinción entre las penas y las sanciones administrativas; siendo las primeras correspondientes a las conductas que sanciona la ley penal, y cuya imposición es propia y exclusiva de la

¹³⁵ Texto conforme a DUBLAN, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, 1877, tomo VIII, pp. 384-399.

autoridad judicial; y las segundas competencia de la autoridad administrativa en sus diferentes Rubros, según los disponen los diferentes ordenamientos legales. Podría decirse, que la distinción total entre las sanciones administrativas, y las penas, es que las primeras se aplican mediante actos administrativos, mientras que las segundas se imponen por acto jurisdiccional.

Acosta Romero, tentativamente define a la infracción administrativa como “todos acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios”¹³⁶.

La importancia de este artículo en relación con la materia objeto del presente estudio, radica en que es una excepción al principio contenido en la fracción primera del artículo 89 constitucional. Pues si bien, de este artículo, que contiene la facultad reglamentaria, se desprende que el Ejecutivo Federal solo puede ejercer la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (leyes ordinarias). El artículo 21º Constitucional da una base que consigan una excepción expresa a la disposición del Artículo 89, fracción I, ya que se infiere que los reglamentos de policía y gubernativos pueden regular el buen gobierno y a la policía sin que necesariamente se refieran a una ley, puesto que las disposiciones contenidas en dichos reglamentos están encaminadas a la protección del Estado y la seguridad, así como al mantenimiento del orden público, funciones que están encomendadas e íntimamente ligadas a la Administración Pública.

B. Artículo 49 constitucional y el principio de la división de poderes

La división de poderes es uno de los ejes rectores en los gobiernos democráticos, y su implantación nuestro país se encuentra fuerte e históricamente vinculada a nuestras constituciones como nación independiente, desde la precursora Constitución de Apatzingán, hasta la Constitución de 1917. Esta

¹³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL, Editorial Porrúa, 4ª Ed., México 2003, p. 596.

doctrina inspirada principalmente por Locke y Montesquieu postula que una persona no puede tener al mismo tiempo la representación del Poder Ejecutivo y del Legislativo o del Judicial o cualquiera de sus combinaciones.

Este principio ha estado presente desde la Constitución de Apatzingán hasta Carta Magna vigente, la cual consagra esta doctrina en su artículo 49 al disponer que:

“**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

C. Artículo 89 Constitucional y la facultad reglamentaria

Siguiendo la metodología del presente apartado, citaremos el artículo 81 en su parte conducente, que a la letra dice:

“**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

De la fracción anterior se desprenden las siguientes facultades del Ejecutivo Federal:

1) PROMULGAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN. La palabra promulgar proviene de la voz latina *promulgare*, y el Diccionario de la Lengua Española la define como “*Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria*”¹³⁷.

La promulgación es el reconocimiento de la autenticación, existencia y regularidad de una ley por Parte del Ejecutivo, mediante la publicación. Esta es

¹³⁷ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Ob cit.*, p.1080.

una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo, para que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la haga del conocimiento de los habitantes de la República Mexicana, a través del órgano de difusión oficial, que en nuestro país es el DOF, con lo cual, dicha ley adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos legales.

2) EJECUTARLAS. La ejecución de las leyes consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales.¹³⁸ Dos criterios pueden existir para entender lo que es la ejecución de la ley: el primero de ellos es aquel que indica que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal; el segundo, es aquel que concibe a la ejecución como la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.¹³⁹

Para el Tratadista Felipe Tena Ramírez, *“Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.”*¹⁴⁰

3) PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA. Proveer deriva del latín *providere*, y significa suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin.¹⁴¹ En relación con el punto en comento, proveer significa poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de dichas leyes; facultad que ejercita normalmente mediante la expedición de reglamentos, que tienen por objeto desarrollar y explicitar las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales.

Para Gabino Fraga el sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin; es decir, para facilitar la ejecución de las leyes.

¹³⁸ FRAGA, Gabino, *Ob cit.*, p. 110.

¹³⁹ La ejecución *stricto sensu* de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución *lato sensu* como la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 27ª edición, México, Porrúa 1993, p. 464.

¹⁴⁰ *Cfr.* TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Ob cit.*, p. 464.

¹⁴¹ Real Academia de la Lengua Española, *Ob cit.*, p.1084.

Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, decía Fraga, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales vana a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción no se refiere únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a u caso concreto. Es así que la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a ala conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley.¹⁴²

Lo anterior demuestra que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna función legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.¹⁴³

Por su parte, Felipe Tena Ramírez postula que a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de la facultad reglamentaria.¹⁴⁴

¹⁴² Cfr. FRAGA, GABINO, *Ob cit.*, p. 110-111.

¹⁴³ Los dogmas emanados de la Revolución Francesa propugnaban un modelo inverso a la monopolización monárquica de la potestad normativa, en el que la potestad pasaría a ser ejercida por el reglamento. Dicha propuesta no pudo fructificar en la práctica , generándose una realidad acorde con las circunstancias de la época , pues la formación de origen parlamentario reingresaba en el sistema normativo, pero sin privar por completo al monarca de sus antiguos poderes, los cuales se mantienen desde entonces con carácter subordinado a las leyes, esto es como potestad reglamentaria. Con la consolidación definitiva de un poder reglamentario general de la Administración, se produce el llamado “principio monárquico”, que buscó integrarse tras el fin del imperio napoleónico en los esquemas vislumbrados por la Revolución Francesa. Así, al lado de un “principio democrático” existiría hacia el interior del estado un “principio monárquico” con su fuente de legitimidad propia. De este modo, quedaría claro que el reglamento sería una fuente autónoma e independiente de producción normativa, misma que no necesitaría de ningún tipo de habilitación parlamentaria. Cfr. CASARÍN LEÓN, MANLIO FABIO, *La facultad reglamentaria*, ed. Porrúa, México, 2003, p. 86

¹⁴⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Ob cit.*, p. 464-465.

Coincide con Gabino Fraga al convenir que la Constitución no rechaza, sino que al contrario, admite implícitamente la existencia de los reglamentos, pues en su artículo 92 se afirma la existencia de los reglamentos al decir que *“todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deben estar firmados por el secretario de despacho”*.

Esta facultad del Presidente de la República considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.¹⁴⁵

En los estados de la República, las Constituciones locales otorgan la facultad de reglamentar las leyes expedidas por los Congresos, a los gobernadores de los estados. Dicha facultad es necesaria para facilitar la ejecución de las leyes, desarrollándolas y complementándolas en detalle. La redacción de los correspondientes artículos constitucionales mediante la cual, se establece la mencionada facultad, varía en todos los estados.

Por disposición expresa tanto de la Constitución federal como del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito, tiene facultad para expedir reglamentos que desarrollen y complementen las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁴⁶. También tiene la facultad de elaborar los proyectos de reglamentos que desarrollen y complementen las leyes que expida el Congreso de la Unión en las materias que se refieran al Distrito Federal¹⁴⁷.

D. Artículo 92 constitucional y el refrendo ministerial

¹⁴⁵ MADRAZO, JORGE, “Facultad reglamentaria”, en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. IV.

¹⁴⁶ “Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;”

¹⁴⁷ “IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República.”

La palabra refrendo deriva de la voz latina referéndum que significa refrendación; es la autorización de un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello. Nuestra Constitución, en su artículo 92 dice a la letra:

“Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución.¹⁴⁸ El tratadista afirma que a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esa suposición se ve reforzada por dos argumentos:

i) Que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente, y

ii) Que el presidente puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.¹⁴⁹

Por su parte Ignacio Burgoa insiste en que a través del refrendo, el secretario de Estado es un simple autenticador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene.

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo sólo cumple con la función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de Estado o jefe de departamento administrativo renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. Sin embargo, el refrendo es un requisito de validez y existencia para

¹⁴⁸ FRAGA, GABINO, *Ob cit.*, p. 415.

¹⁴⁹ **“Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;”

los reglamentos emitidos en uso de la Facultad Reglamentaria, como se demuestra con la siguiente tesis pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Octava Época
Registro: 226037
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis:
Página: 417

REFRENDO. DISTINCION ENTRE EL REGLAMENTO EXPEDIDO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL DECRETO PROMULGATORIO DE LAS LEYES, TRATANDOSE DE REFRENDO.

De la lectura de los artículos 92 de la Constitución y 13 de la LOAPF , se advierte que es distinto el refrendo que requieren los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria y las leyes aprobadas por el Congreso, ya que en aquéllos es necesaria la firma del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo afectado por el acto para su validez y observancia conforme a los preceptos señalados, mientras que tratándose de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión se requiere únicamente para la legalidad del decreto, de su publicación en el Diario Oficial el refrendo del Secretario de Gobernación, de conformidad con el artículo 89 fracción I de la Carta Fundamental, y último párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica en comento.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1894/89. Válvulas y Conexiones Orly, S. A. de C. V. 1o. de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.”

E. La facultad reglamentaria en el Distrito Federal y en los municipios

El artículo 115 de la CPEUM establece las bases para la organización y administración de los municipios, y todas las facultades de que están investidos se encuentran sometidas y subordinadas a las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, y a las leyes locales emitidas por las legislaturas de sus respectivas entidades federativas, por lo que los ayuntamientos se encuentran impedidos para expedir reglamentaciones de carácter autónomo. Los bandos, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones que lleguen a emitir, deberán

estar siempre sujetos subordinadamente a las leyes.¹⁵⁰ Así lo sostiene el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

“Novena Época

Registro: 187983

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Enero de 2002

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 132/2001

Página: 1041

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.”

¹⁵⁰ **“Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Para el caso del Distrito Federal, los proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión, tienen que ser presentados al Presidente de la República, ya que es facultad de este último, la de “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión del Distrito Federal”, en virtud de que la Constitución Federal obliga al Presidente de la República a reglamentar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo federal relativas al Distrito Federal.

IV. Límites de la facultad reglamentaria

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, dos principios sirven de base para determinar los casos en los que no debe intervenir la facultad reglamentaria del ejecutivo federal, y que robustecen las diferencias señaladas entre la ley y el reglamento.

El primero de los principios es “la preferencia o primacía de la ley”, el cual consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento¹⁵¹. La subordinación jerárquica del reglamento a la ley es evidente, en virtud de que se exige que el primero esté precedido por disposiciones legales a las cuales desarrolle, complemente o pormenorice y en las que se encuentra su justificación y medida.

El otro principio es el denominado “reserva de ley”, el cual consiste en que, conforme a la Constitución, existen materias que solo pueden ser reguladas por una ley.

La reglamentación de las garantías individuales, solo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal. Además, en otros preceptos de la norma fundamental también se establece la necesidad de una ley para establecer contribuciones y penas, así como para organizar la guardia nacional, entre otros supuestos.

¹⁵¹ Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismo trámites establecidos para su formación”.

En todos estos casos, la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 30/2007 (PLENO) FACULTAD

REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006.- Partido Acción Nacional.- 23 de noviembre de 2006.- Unanimidad de diez votos (Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo).- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

----- LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ,
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A : ----- De
conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas
de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil

siete, se aprobó hoy, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

V. El reglamento

La RAE define al Reglamento como la Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

A. Concepto de reglamento

Tan diversos son las definiciones del reglamento como tratadistas existen. En este apartado enunciaremos algunas de las definiciones que los estudiosos del derecho administrativo han elaborado sobre el reglamento. Iniciaremos con la definición de Miguel Acosta Romero, quien afirma que el reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejercicio y observancia.¹⁵²

Gabino Fraga postula que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder legislativo.¹⁵³

Se puede explicar el reglamento heterónimo¹⁵⁴ como un cuerpo normativo, expedido por el titular del Poder ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria

¹⁵² ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Ob cit.*, p. 541.

¹⁵³ FRAGA, GABINO, *Ob cit.*, p. 104.

¹⁵⁴ Jorge Fernández Ruiz puntualiza que la definición del Doctor Gabino Fraga no es aplicable a todo tipo de reglamentos, pues debe atenderse a la clasificación doctrinal de reglamentos heterónomos y reglamentos autónomos, siendo estos últimos los que se derivan de un precepto constitucional (e.g. artículo 27 Constitucional párrafo quinto). *Cfr.* FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Ob cit.*, p. 195.

que le otorga la fracción I de su artículo 89 la Constitución, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de una ley, a la cual no debe contrariar, exceder o rebasar, ni tampoco rebasar su espíritu o contenido, sino solo desarrollarla, explicarla y complementarla para su mejor aplicación.¹⁵⁵

Por su parte Jorge Fernández Ruiz, dice que el reglamento se puede entender como la norma jurídica de carácter general, cualquiera que sea su denominación, expedida por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM, que desarrolla y complementa la ley dictada por el Congreso.¹⁵⁶

B. Características

Las disposiciones contenidas en los reglamentos son de naturaleza obligatoria y secundaria, porque en virtud del esquema de jerarquía de leyes, se ubican en un rango inferior, tanto de la Constitución como de las leyes que emiten los órganos legislativos y son accesorias, porque su vida depende de otra, a saber, mayormente de la ley.

Por otra parte, se pueden distinguir los siguientes elementos del reglamento: a) es un acto unilateral, ya que surge de la sola voluntad del Poder Público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido (*Véase página 135*), b) emana de un órgano que actúa en función administrativa, como es el Poder Ejecutivo, c) crea normas jurídicas generales, aún cuando el reglamento es un acto del órgano administrativo, este no produce efectos individuales, sino generales, como acto regla, al crear normas que tienen como límite en el tiempo, su derogación.

La doctrina administrativa y constitucional frente a la actividad normativa del Poder Ejecutivo construye la distinción entre facultades materiales y formales. El primer criterio se refiere al ejercicio de la facultad; desde esta perspectiva tanto las normas legislativas como las reglamentarias son generales y abstractas. Al

¹⁵⁵ *Ídem.*, p. 195.

¹⁵⁶ LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, Tratado de la Facultad Reglamentaria, Ed. Porrúa, México 2007, p. 79.

considerar a la ley como base del ordenamiento jurídico, se le llama a la normatividad general y abstracta “legislativa”, y así son, “materialmente” legislativas, lo mismo las leyes que expiden los órganos legislativos, que los reglamentos que expide el Presidente de la República y los titulares del ejecutivo en sus diferentes órdenes. Por su parte, el criterio formal se hace residir en el órgano que emite la normatividad, con lo que resulta una distinción de carácter funcional: son “formalmente” legislativas solo las leyes que expiden los órganos legislativos¹⁵⁷ y “formalmente” ejecutivas las normas que expide el Presidente de la República.

En este sentido, el tratadista Felipe Tena Ramírez postula que el reglamento participa de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta. Pero esta semejanza no es identificación. Dos características separan de la ley al reglamento en sentido estricto; éste último sólo puede emanar del Presidente, que es a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Pero aún en lo que parece común a los dos ordenamientos, según es su carácter abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica. En efecto, el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para practicar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo aplicar la ley a los casos concretos.¹⁵⁸

Así pues, tenemos que los reglamentos son materialmente legislativos (porque reúnen las características de una ley), pero formalmente administrativos ya que provienen del Poder Ejecutivo, así el reglamento participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Las razones por las que se justifica que el presidente de la República posea la facultad Reglamentaria son las siguientes:

- Es quien cuenta con los cuerpos técnicos;

¹⁵⁷ Con las salvedades del artículo 49 Constitucional.

¹⁵⁸ TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Ob cit.*, p. 486.

- Se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad; y
- El reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite mayor flexibilidad.

C. Diferencias entre la ley y el reglamento

La palabra ley proviene de la voz latina *lex*, que según la opinión más generalizada deriva del vocablo *legere*, que significa “que se lee”. Algunos etimólogos derivan *lex* de *ligere*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.

A esto respecto se desprende que la ley goza de la prerrogativa de ser discutida y votada por el pueblo, representada por el Congreso de la Unión en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, pues es quien tiene legítimamente a su cargo la encomienda de la creación de las leyes. La ley es una regla general escrita, como consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la Nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que se derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad.

a) La Ley

En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas y matemáticas, como a las leyes normativas.

Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida. Es característica de la ley normativa la posibilidad de su incumplimiento, es decir, la contingencia de la relación que se expresa y la realidad; presupone, por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en

consecuencia es reguladora exclusivamente de la conducta humana. Es entonces que las leyes normativas tiene por fin provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico explicativos ni de correcto razonar. Dentro de estas leyes normativas encontramos a las leyes morales y a las leyes jurídicas, éstas últimas pueden conceptuarse como normas jurídicas generales y abstractas. La diferencia esencial entre las normas morales y las jurídicas estorba en que las primeras son unilaterales y las segundas son bilaterales. La Ley posee las siguientes características:

- La Ley debe ser bilateral; de tener la tendencia de ligar a diversas personas, estableciendo entre ellas una mutua correspondencia de deberes y derechos; debe entrañar siempre una relación entre sujetos delimitando el comportamiento de ellas entre sí.
- La Ley También ha de tener el atributo de la generalidad. Esta característica se refiere a que la ley no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa; debe ser norma uniforme y general que incluya en un común denominador toda la gama de posibles fenómenos humanos similares. Dentro de su generalidad, la norma debe ser precisa de manera que predetermine y adecue a ella cualquier caso concreto.
- Las leyes deben de ser abstractas, ya que no miran a un caso en singular, toda vez que el mandato contenido en la norma es aplicable a todos los casos en que se realicen los supuestos previstos en la hipótesis, es decir, regula por igual a todos los casos que conlleven la realización de un supuesto normativo.
- Las leyes son obligatorias; esto significa la inviolabilidad de la norma, porque se cuenta con medios coercitivos para imponerla o hacerla cumplir.

La ley es una regla general escrita, como consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la Nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que se derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad.

b) Diferencias con la Ley

Diversos tratadistas y doctrinarios han querido encontrar similitudes entre la ley y el reglamento sin atender a su origen ni a su ubicación dentro del sistema jurídico mexicano. Si bien la facultad reglamentaria es una excepción al principio de división de poderes, atribuir el carácter de ley al reglamento sería negar por completo la división de poderes en el Estado Mexicano, pues si bien el ejecutivo no puede legislar, el reglamento se entiende como una excepción, pues para proveer a la ley de los medios idóneos para su cumplimiento se atiende al conocimiento del titular o el encargado de ejecutar dichas leyes.

La primera diferencia entre la ley y el reglamento es su origen. La ley es una expresión de la voluntad popular, es votada y sancionada por el congreso de la Unión. En tanto que el reglamento emana del poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo el proveer a la ley de los medios necesarios para su cumplimiento, así como su ejecución.

Identificamos la segunda diferencia entre la ley y el reglamento en sus fines prístinos del regular las conductas, pues si bien la ley es la norma jurídica que regula una conducta o naturaleza en diversas materias, el reglamento solamente circunscribe, detalla y pormenoriza los preceptos contenidos en la ley, más nunca los rebasa en su contenido o ámbito material. Lo anterior queda sustentado en el criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado de acuerdo con la siguiente jurisprudencia por reiteración:

Séptima Época
Registro: 238609
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
60 Tercera Parte
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 49
Genealogía:
Informe 1973, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 16, página 23. Apéndice
1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, tesis 404, página 709. Apéndice

1917-1995, Tomos I y III, Primera Parte, tesis 287 y 159, páginas 268 y 109, respectivamente.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Volumen 51, página 81. Amparo en revisión 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 22 de marzo de 1973. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volumen 52, página 79. Amparo en revisión 1137/72. Manuel Alvarez Fernández. 25 de abril de 1973. Cinco votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Volumen 53, página 27. Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. 3 de mayo de 1973. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen 54, página 31. Amparo en revisión 1017/72. Yosam, S.A. 21 de junio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen 55, página 39. Amparo en revisión 1346/72. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 9 de julio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

Nota: En el Informe de 1973, la tesis aparece bajo el rubro "LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERISTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS."

Observaciones

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, la referencia de la página 78 del amparo en revisión 1137/72 es incorrecta, por lo que se corrige, como se observa en este registro.

Es cierto que la ley y el reglamento comparten las características de generalidad y abstracción, y se diferencian en que el reglamento emana del Ejecutivo y es subalterno a la ley. Pero la jurisprudencia citada, agrega que en las características de generalidad y abstracción se distinguen en razón de su

finalidad: el reglamento está confinado a la aplicación de la ley a los casos concretos; de ahí cobra sentido la expresión de que el mismo encuentra “su medida y justificación en la ley”.

Manlio Fabio Casarín León, opina que desde el punto de vista de régimen jurídico, también existen las siguientes diferencias¹⁵⁹:

- En nuestro sistema jurídico, existe una distinción de carácter formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del congreso), y el reglamento es un acto de la administración (que expide el titular del poder ejecutivo);
- El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso;
- En cuanto a su existencia, la ley existe y tiene plena validez sin necesidad del reglamento. Este último requiere, salvo excepciones expresas, pero cuestionadas, de la existencia de la ley;
- En cuanto a su vigencia, la ley es obligatoria mientras no se abrogue; el reglamento no puede existir al desaparecer la ley;¹⁶⁰
- En cuanto a su contenido, la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular. En nuestro sistema constitucional, este criterio tiene aplicación aún tratándose de las leyes expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

D. Clasificación de los reglamentos

Si bien, la ley en sentido formal es la guía del actuar de la administración, también lo es para el dictado de normas de carácter inferior; es decir, del dictado de reglamentos, que únicamente deben desarrollar y pormenorizar los alcances de la ley, sin rebasar sus límites. Pero a lo largo de la historia, han aparecido un gran número de normas jurídicas con el nombre de “reglamento”. Nuevas especies y

¹⁵⁹ CASARÍN LEÓN, MANLIO FABIO, *Ob cit.*, p. 86

¹⁶⁰ La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, el legislador le dé vigencia al reglamento de la anterior.

subespecies han invadido el espacio jurídico de todos los sistemas jurídicos del mundo. en algunos de esos sistemas jurídicos incluso se convive con más de dos especies de este tipo de normas jurídicas, llegándose al absurdo de pretender que dicha facultad precisamente llamada “reglamentaria”, de dictar normas por parte del Poder Ejecutivo son convalidadas por el Poder Legislativo y que tengan carácter de formales.

Así la doctrina reconoce en la actualidad cuatro clases de reglamentos¹⁶¹, que son las siguientes:

a) Reglamentos de ejecución

Los reglamentos de ejecución son aquellos emitidos por el órgano Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con objeto de hacer posible la ejecución y cumplimiento de las leyes y son la manifestación más relevante de la actividad reglamentaria del Ejecutivo.

En definitiva se trata de la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes del Congreso, por lo para su expedición indispensablemente se presupone de una ley existente con el objeto de ejecutarla y detallar su contenido.

b) Autónomos

A este tipo de reglamentos se les llama “autónomos” porque su dictado no depende de ley alguna; es decir, son aquellos que no emanan de una ley, sino que los dicta la administración pública en virtud de poderes constitucionales propios.

Gran parte de los doctrinarios en México reconocen la existencia de los reglamentos autónomos específicamente en los casos previstos por el artículo 21 y el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

¹⁶¹ LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, *Ob cit.*, p. 62.

c) Delegados o de integración

Son aquellos que emite el Poder Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo a través de una ley formal; es decir, los reglamentos delegados son normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo con base en una autorización o habilitación del Poder Legislativo para que regule materias que le están atribuidas constitucionalmente al Congreso.

d) De necesidad y urgencia.

Esta clase de normas jurídicas las dicta el Poder Ejecutivo por causas graves y urgentes, para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano Legislativo. Estos reglamentos son originarios de países cuyo régimen político es de corte parlamentario.

CAPÍTULO TERCERO

LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

I. Secretaría de Economía

La administración pública, para el mejor ejercicio y despacho de los negocios administrativos, se divide, de conformidad con el artículo 92 de la CPEUM, en la administración pública centralizada y en la administración pública paraestatal.

Integran la administración pública centralizada la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.¹⁶² Componen la administración pública paraestatal los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.¹⁶³

Las Secretarías de estado, doctrinalmente se han clasificado como los órganos político-administrativos, que auxilian al Presidente de la República en el Despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado¹⁶⁴. Dicho órgano está compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejecutar su competencia, bajo la autoridad de su titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo.

Las Constituciones de 1857¹⁶⁵ y 1917¹⁶⁶ disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación habrá el número de

¹⁶² Artículo 2º, párrafo 2 de la LOAPF.

¹⁶³ Artículo 2º, párrafo 2 de la LOAPF.

¹⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL, Editorial Porrúa, 4ª Ed., México 2003.

¹⁶⁵ "Artículo 86. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarías que establezca el congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría."

¹⁶⁶ "Artículo 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 definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación." Texto Vigente.

Secretarios que establezca el Congreso por una Ley que hará la distribución de negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, tenemos entonces que la Secretaría de Economía es una dependencia de la administración pública centralizada.

La importancia de la Secretaría de Economía radica en su rectoría como órgano político-administrativo encargado para combatir la pobreza, distribuir la riqueza equitativamente y mantener el crecimiento de nuestro país, buscando como finalidad la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes.

Desde su creación la actual Secretaría de Economía ha tenido las siguientes denominaciones:

- (1867 - 1884): Ministerio de Fomento.
- (1884 - 1920): Secretaría de Fomento.
- (1920 - 1932): Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- (1932 - 1946): Secretaría de la Economía Nacional.
- (1946 - 1958): Secretaría de Economía.
- (1958 - 1976): Secretaría de Industria y Comercio.
- (1976 - 1982): Secretaría de Comercio.
- (1982 - 2000): Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- (2000 -): Secretaría de Economía.

El artículo 34 de la citada ley, faculta a la Secretaría de Economía para el despacho de asuntos, siendo los más importantes para el estudio en cuestión los siguientes:

- *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*¹⁶⁷.
- *Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional*¹⁶⁸.
- *Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales*¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Artículo 34, fracción I de la LOAPF.

¹⁶⁸ Artículo 34, fracción XXIII de la LOAPF.

Tenemos que resaltar la importancia de estas facultades que la Ley le encomienda a la Secretaría de Economía, pues para que la Nación sea encaminada bajo el sendero de la mejor distribución de la riqueza, el progreso continuo y el desarrollo, es indispensable que nuestros legisladores provean de leyes congruentes, que en la medida de lo posible armonicen con el mundo tangible. Debemos considerar que en ocasiones, por no decir que las más de las veces, nuestros representantes en el H. Congreso de la Unión, no son expertos sobre todas las materias sobre las cuales legislan, o se encuentran limitadamente familiarizados con ellas. Teniendo en cuenta que la en la cotidianidad la realidad supera (y en ocasiones ampliamente) al Derecho, se hace difícil proveer de una observancia eficaz a las leyes. Es como consecuencia, que existen los reglamentos, pues éstos, tienen como finalidad prístina acercar en la medida de lo posible a las leyes a su observancia, es decir, crea un vínculo de una entre la naturaleza de lo que se legisla y su aplicación.

Muchas de las políticas que trazan las directrices de la economía nacional a través de las diferentes industrias y sectores de la producción, se logran a través de la elaboración de reglamentos de las leyes, que como anteriormente hemos dicho, dotan de una exacta aplicación a la ley según su naturaleza. Esta función es encomendada por nuestra Carta Magna al Ejecutivo Federal, misma que se encuentra consagrada en su artículo 89, fracción primera, el cual establece que dentro de las facultades del Presidente se encuentran promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. De este artículo, en su parte conducente, haremos un breve análisis más adelante en el punto relativo al Régimen Jurídico aplicable a la COFEMER.

II. Naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

En el presente apartado, y una vez visto de manera sucinta el preámbulo referente a la Secretaría de Economía, lo propio es hacer un análisis sobre el

¹⁶⁹ Artículo 34, fracción XXIV de la LOAPF.

punto medular de este capítulo. Siguiendo el mismo orden de ideas, el cuestionamiento inmediato a formularse sería ¿Qué es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria?

La COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuyo propósito es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad, la cual se encuentra definida en el artículo 2º del Reglamento Interior de la COFEMER¹⁷⁰:

“Artículo 2.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que cuenta con autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones, en términos del Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de este Reglamento y de las demás disposiciones que resulten aplicables.”

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario realizar un breve análisis de la desconcentración administrativa para una mejor comprensión del punto en comento. Alfonso Nava Negrete, define a la desconcentración administrativa como “la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del país”.¹⁷¹ La desconcentración, como concepción jurídico – práctica tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la defensa del Trabajo. La LOAPF , en su artículo 17 prevé el fundamento jurídico de los órganos administrativos desconcentrados, al establecer que:

“Artículo 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.”

¹⁷⁰ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004.

¹⁷¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 6ª Ed., México 2003, p. 1090.

Atendiendo al artículo transcrito, la desconcentración constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste, se efectúa con fundamento en una ley que lo permite. En efecto, la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal. Es indispensable una ley que de validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación, ya que la ley es muy clara al establecer que *“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.”*

Es necesario que se tomen en cuenta a la desconcentración, primero, que hay una relación jerárquica, una serie de órganos superiores y otros inferiores subordinados y que para crearse un órgano desconcentrado es necesario que el órgano superior transmita o transfiera facultades al órgano inferior. También en proceso puede ser a la inversa, o sea que el órgano inferior va adquiriendo con respecto al superior una cierta independencia.

La desconcentración administrativa ha obedecido a que la superficie más o menos amplia de los Estados, históricamente ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se dividan sus territorios a efectos de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno.¹⁷² La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. La desconcentración es un sistema de organización Administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y suprema de este servicio. La desconcentración administrativa debe atender, entre otros, a las siguientes consideraciones:

¹⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo PARTE GENERAL, Editorial Porrúa, 4ª Ed., México 2003, p. 201.

- La normatividad, planeación y control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, no únicamente se desconcentran trámites sino también funciones decisorias.
- La decisión que se desconcentra debe ser completa. La desconcentración debe ser una facultad decisoria para permitir al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.

Podemos situar como características y elementos de la desconcentración administrativa los siguientes:

- Formas que se sitúan dentro de la centralización administrativa.
- Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica.
- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- Estos órganos no cuentan con patrimonio propio.
- Son creados por una disposición jurídica, regidos por una ley o acuerdo del Ejecutivo Federal, según sea el caso.
- La competencia exclusiva de los órganos desconcentrados es limitada ya que está sometida al poder central.
- No posee personalidad jurídica ya que tan sólo implica el traslado de competencia de unos órganos. Debemos hacer una excepción con el Instituto Nacional de Bellas Artes, el cual si tiene personalidad jurídica propia.

A diferencia de la desconcentración, la descentralización no está sujeta a un central jerárquico puesto que los órganos descentralizados están sujetos únicamente a controles especiales pero no al de jerarquía, así mismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; en cambio, los órganos desconcentrados están englobados dentro del presupuesto general de la dependencia, están desprovistos de un presupuesto independiente y no cuenta con una autonomía orgánica.

Dentro de las formas de desconcentración administrativa, la doctrina las ha dividido en los siguientes tipos:

- *Desconcentración vertical o central.* Que a su vez se divide en el órgano central superior la cual cede su competencia, en forma limitada y exclusiva y delegando a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada, las facultades que considera necesarias para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad. En este supuesto, ubicamos a la COFEMER.
- *Desconcentración Regional.*¹⁷³ De cierta forma, se le puede considerar como una variante de la desconcentración central o vertical, pero además de la existencia de la delegación de facultades, atienden la demanda de la acción legal regional, es decir, se encuentran distribuidas geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste.
- *Desconcentración horizontal o periférica.* Se le llama también externa o regional. Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas. En este tipo las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como por ejemplo las Delegaciones Regionales con las que cuenta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para vigilar las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito.

III. Competencia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Siguiendo con nuestro análisis, y en este orden de ideas, el punto inmediato a abordar es la competencia de la COFEMER. El Diccionario de la RAE, define a la competencia, que encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia, ae (competens, entis)* y significa la atribución legítima a un juez o a otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.¹⁷⁴ En sentido jurídico general, cuando se habla de competencia se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 212.

¹⁷⁴ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Ob cit.*, p. 393.

Es así que a la COFEMER le son encomendadas las funciones para promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad. Se puede decir que la COFEMER, tiene entre sus objetivos prístinos:

- Asegurar la transparencia en el proceso regulatorio.
- Que los beneficios de la regulación excedan sus costos.
- Que se logre el mayor beneficio para la sociedad y no para unos cuantos.

Para contribuir al objetivo de una regulación de calidad, que incremente el bienestar social y fomente la competitividad, la COFEMER:

- Revisa y dictamina los proyectos de nueva regulación, para que sean sencillos y fáciles de cumplir;
- Recibe y toma en cuenta los comentarios del público, respecto de los proyectos de nueva regulación (bajo los principios de consulta pública y transparencia);
- Realiza propuestas de mejora al marco regulatorio vigente en sectores específicos;
- Lleva un inventario de trámites federales y busca su simplificación; y
- Promueve la mejora regulatoria y la competitividad a nivel nacional, en conjunto con el Sector Privado, los Estados y los Municipios.

IV. Integración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Según lo establece el artículo 69-G de la LFPA, la COFEMER será presidida por un Director General designado por el Ejecutivo Federal, quien entere otras funciones debe.

- Adscribir a las unidades administrativas de la Comisión;
- Expedir sus manuales;
- Tramitar el presupuesto aprobado para la Comisión;
- Delegar facultades en el ámbito de su competencia; e
- Interpretar para efectos administrativos lo previsto en la LFPA, en relación con la mejora regulatoria.

De conformidad con el artículo 69-F de la LFPA, en apoyo a su labor, la COFEMER cuenta con un consejo asesor, el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, conformado por representantes de los distintos sectores del país. El consejo asesor se compone de integrantes titulares e invitados permanentes.

Sus integrantes titulares son los titulares de la Secretaría de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Son invitados permanentes el Gobernador del Banco, de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, así como los servidores públicos que establezca el Presidente de la República, 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 cuenta con las siguientes facultades:

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

Como en todo órgano desconcentrado de la administración pública federal, el Director General de la COFEMER, en la delegación facultades y para el eficaz ejercicio de sus funciones, se auxilia de las siguientes unidades administrativas¹⁷⁵:

- Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial;
- Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos;
- Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional;
- Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio;
- Coordinación General de Proyectos Especiales;
- Coordinación de Estados y Municipios;
- Coordinación Ejecutiva, y

¹⁷⁵ Artículo 7º del Reglamento Interior de la COFEMER, publicado en el DOF el 28 de enero de 2004..

- Dirección de Administración.

La LFPA, encomienda a la COFEMER las siguientes funciones:

- Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de disposiciones jurídicas y programas que mejoren la regulación de la actividad económica, los cuales se propondrán al Presidente de la República;
- Dictaminar los anteproyectos que impliquen costos de cumplimiento para los particulares y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
- Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- Opinar sobre los programas bianuales de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados federales;
- Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados federales, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;
- Celebrar acuerdos interinstitucionales sobre mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados, y
- Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados federales en sus programas de mejora regulatoria, el cual se debe presentar ante el Congreso de la Unión.

A. La mejora regulatoria y la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

El Estado emite instrumentos jurídicos que norman las actividades económicas y sociales de los particulares, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados y generar el máximo beneficio para la sociedad. Sin embargo, no toda la regulación responde a fines deseables, lo que puede traducirse en mayores costos para la sociedad, barreras a la inversión y al comercio. En otras palabras, pérdida de competitividad.

La mejora regulatoria es el conjunto de acciones que realiza el gobierno para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado y de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, la mejora regulatoria no se limita a desregular procesos burocráticos, también construye y actualiza el marco jurídico para subsanar vacíos, mejorar procesos y reformar la regulación vigente, sin que la intervención del gobierno sea excesiva, ineficiente o responda a intereses particulares. La aplicación de la mejora regulatoria en México ha producido importantes beneficios, al:

- Reducir precios y aumentar la calidad y las opciones para los consumidores y las empresas mexicanas.
- Mejorar la eficiencia productiva, reduciendo los costos de insumos tan importantes como las comunicaciones y el transporte, y promover así la competitividad. Esto ha contribuido al crecimiento del sector exportador mexicano.
- Promover 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. En el transporte, las telecomunicaciones y otros sectores, la privatización y la eliminación de trámites excesivos alentaron a las empresas a invertir en nuevas tecnologías.
- Aumentar la adaptabilidad de la economía mexicana para poderse recuperar de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.
- Establecer instituciones y métodos que permiten a México alcanzar sus metas regulatorias, tales como la salud humana, la seguridad laboral y la protección ambiental, a un menor costo.

En México, desde mediados de la década de 1990 y hasta el presente, se han venido desarrollando esfuerzos importantes para mejorar el marco regulatorio que compete al orden federal de gobierno. Esto en respuesta a la percepción generalizada de que la regulación aplicable tanto a empresas como a particulares resultaba excesiva y compleja y, por tanto, muy costosa para la economía y para la sociedad en su conjunto. Con la crisis de 1995, el gobierno federal retoma

interés en la flexibilización y simplificación del entramado regulatorio relacionado con la apertura y operación de empresas como instrumento para promover la recuperación económica, ya que no implicaba grandes costos de implementación.

Así, a mediados de la década de 1990 se establecen las bases normativas y organizacionales sobre las cuales se buscaría implantar, por primera vez, un proceso sistemático y continuo de análisis y revisión, tanto de los trámites empresariales existentes como de los nuevos proyectos legislativos y administrativos de orden federal con impacto potencial en la actividad empresarial. Esto se hizo mediante el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial expedido por el presidente Zedillo en noviembre de 1995, y una enmienda a la LFPA que entró en vigor en diciembre de 1996.¹⁷⁶ Estas reformas marcan el inicio de la institucionalización de la reforma regulatoria en el nivel federal.

Sobre las bases establecidas en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial se inicia un programa de desregulación y simplificación del marco regulatorio que aplica a la apertura y operación de empresas, con el cual se esperaba reducir los costos de cumplimiento derivados del exceso de trámites y requisitos, pero también de las prácticas de corrupción originadas por la discrecionalidad de la autoridad en la resolución de trámites. La reducción de

¹⁷⁶ El Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial estableció los criterios que debería cumplir toda propuesta regulatoria (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales, etc.) con impacto potencial en la actividad empresarial y definió un procedimiento claro para revisar las regulaciones federales. El Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, por otra parte, amplió las facultades de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) —creada en 1989— como órgano técnico y administrativo responsable del diseño, formulación y análisis de las propuestas regulatorias, y creó el Consejo de Desregulación Económica (CDE) como órgano político en el cual se discuten y validan las propuestas con la participación del propio sector empresarial, de otros grupos sociales y de expertos en la materia. Asimismo, estableció la obligación para cada secretaría de estado de designar un subsecretario responsable de realizar el programa de propuestas regulatorias y de informar sobre sus avances al CDE. El CDE es presidido por el Secretario Comercio y Fomento Industrial (hoy de Economía) y el vicepresidente es el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También son miembros del CDE los Secretarios de Hacienda y del Trabajo, cinco representantes del sector empresarial, tres sindicales, cuatro de los académicos y dos de asociaciones agropecuarias. La enmienda a la LFPA estableció la obligación, para todas las dependencias y organismos descentralizados federales, de elaborar Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) en todos sus proyectos de reforma con impacto potencial en la actividad empresarial, los cuales deberían turnarse a la UDE para su revisión. En las MIR se deberá exponer la racionalidad del proyecto, las alternativas consideradas, las formas de aplicación previstas y el contenido de las consultas públicas efectuadas.

costos de cumplimiento, se esperaba, coadyuvaría a reactivar la inversión y el empleo, desincentivar la economía informal y, por ende, mejorar la recaudación.¹⁷⁷ Se informa que el número de trámites empresariales federales se redujo en más de 45% entre 1996 y 1999.

Posteriormente, mediante las reformas a la LFPA de marzo de 2000 se sentarían las bases para extender el ámbito de acción del sistema de análisis y revisión del marco regulatorio federal fundamentado en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y para consolidar su institucionalización.¹⁷⁸ Esas reformas también introducen elementos que favorecen la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, así como la certidumbre jurídica.¹⁷⁹ El cambio hacia esquemas normativos, organizacionales e institucionales *que permiten la participación de los regulados en el proceso de elaboración de la regulación, que garantizan la aplicación imparcial, menos discrecional de las regulaciones y que aplican formas de control más simples y eficientes*, es precisamente lo que define el concepto de *mejora regulatoria*.

¹⁷⁷ Anteriormente —desde finales de la década de 1980— el trabajo de análisis, revisión y reforma del marco regulatorio federal que incide en la actividad económica se había concentrado fuertemente en proyectos de desregulación de ramas de actividad económica y áreas de regulación/legislación específicas. Entre las primeras sobresale la rama de autotransporte y, en las segundas, la competencia económica y los procedimientos administrativos. Las bases del proceso de desregulación se establecieron en un acuerdo presidencial de febrero de 1989, en el que se encomienda a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI (hoy Secretaría de Economía, SE) revisar el marco regulatorio de la actividad económica y hacer propuestas de reforma orientadas a promover la inversión y la libre competencia. Para coordinar las tareas respectivas, en 1989 se crea la Unidad de Desregulación (UDE) dentro de la SECOFI.

¹⁷⁸ Mediante las reformas a la LFPA, el sistema de análisis y revisión incluye los trámites ciudadanos (en adición a los empresariales), así como las áreas de adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales, entre las más importantes. Los organismos descentralizados y las autoridades financieras distintas al Banco de México quedan sujetos a la aplicación de las nuevas disposiciones. Se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano desconcentrado de la SECOFI (hoy SE) con autonomía técnica y operativa, el cual reemplaza a la UDE. Se crea el Consejo para la Mejora Regulatoria para reemplazar al CDE adhiriéndosele como miembros al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al Presidente de la Comisión Federal de Competencia y al Titular de la Procuraduría Federal del Consumidor. Se obliga a los subsecretarios o equivalentes responsables de la mejora regulatoria a presentar un programa a la COFEMER al menos cada dos años.

¹⁷⁹ Estos elementos se refieren a la obligación de la COFEMER de hacer públicos los anteproyectos de reforma y sus MIR, y de que ambos sean enviados a la COFEMER para su revisión por lo menos 30 días hábiles antes de su envío al Poder Legislativo. También se refieren al carácter oficial y reglamentario del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y a la facultad legal de oponerse jurídicamente a la aplicación de un trámite cuando éste no se aplique de acuerdo con lo inscrito en el RFTS.

V. Régimen jurídico aplicable a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Por lo que hace al marco constitucional aplicable a la COFEMER, basta decir que para ella aplican los artículos Constitucionales analizados en el capítulo anterior, además del artículo 92 Constitucional, mismo que se hace mención al principio del presente capítulo.

Con las reformas del año dos mil a la LFPA surgió el marco vigente en lo que hace a la mejora regulatoria, pues se adicionó el Título Tercero A. Este Título se divide en cuatro capítulos.

El primero de los Capítulos denominado “Disposiciones generales”, está compuesto por los artículos 69-A al 68 –D. En este apartado se sientan las bases sobre las cuales se ha de desarrollara la mejora regulatoria, excluyendo de la misma a los trámites, resoluciones y procedimientos de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de la Defensa Nacional. En este capítulo se establecen las excepciones en la cuales los organismos descentralizados de la administración pública federal podrán, mediante acuerdos generales publicados en el DOF, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes o reglamentos y no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando puedan obtener por otra vía la información correspondiente. Asimismo, las disposiciones en este apartado dictan que las dependencias y entidades deberán nombrar a un funcionario, con los requisitos que se mencionan, para encargarse por cuanto hace a la mejora regulatoria en el ámbito de la competencia de dicha entidad o dependencia.

En el Capítulo Segundo, intitulado “De la Comisión de Mejora Regulatoria”, se establecen la naturaleza jurídica de la Comisión, su objetivo y las funciones encomendadas a la misma; se instituye la composición e integración del Consejo de la COFEMER, así como sus funciones; de igual forma, las disposiciones listan de forma enunciativa las facultades del Director General de la Comisión, así como sus requisitos para ocupar dicho cargo.

El Capítulo Tercero “De la Manifestación de Impacto Regulatorio” contiene las normas relacionadas con este tipo de documentos públicos, los cuales son

presentados conforme a los requisitos establecidos por la Comisión 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 de la LFPA (incluidos los reglamentos); encontramos también las disposiciones relativas a la excepción de presentación de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio; así como los dictámenes que elaborará la Comisión sobre dichas manifestaciones y lo relativo a la publicidad de los anteproyectos de normas generales para la recepción de comentarios por parte de los particulares e interesados del Sector.

Por último, el Capítulo IV “Del Registro Federal de Trámites y Servicios” contiene los preceptos bajo los cuales se integra el Registro de Trámites a cargo de la Comisión, la forma y términos en los cuales las dependencias y entidades, requisitos e información que deberán remitir a dicho registro. Como punto medular de este capítulo, no queremos pasar por alto el gran aporte al quehacer administrativo del artículo 69-d, el cual dispone que “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”. Salvo excepciones mencionadas en el mismo artículo, consideramos que este ha sido un gran aporte a la vida jurídica de este país en relación con lo que hace a los trámites de entidades y dependencias de la administración pública federal. Los particulares pueden acceder mediante la página electrónica de la Comisión al Registro de trámites, en el cual se brinda la información necesaria sobre los requisitos que se deben de cumplir para la substanciación de los trámites, incluidos las formas y términos en los cuales deben presentarse, además de su fundamento y motivación jurídica, sus plazos y términos para presentación, y en ocasiones, las cantidades que los administrados deben enterar conforme a la Ley Federal de Derechos. Lo anterior representa un avance significativo en cuanto a costos procedimentales, economía, celeridad, y además disminuye sustancialmente los nichos de corrupción para la conculcación de dichos trámites, pues las autoridades no pueden exigir otros requisitos salvo los depuestos en dicho registro.

Por lo que hace a la LOAPF , como ya se ha mencionado en el principio de este capítulo, es aplicable su artículo 17 como fundamento de la naturaleza jurídica de la COFEMER en lo que hace a su desconcentración administrativa, toda vez que dicho artículo establece a la letra que:

“Artículo 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.”

Al ser la COFEMER un desconcentrado de la Secretaría de Economía, la primera auxilia a la última en el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior se desprende del artículo 2º, apartado C., fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el cual en su parte conducente dispone:

“ARTÍCULO 2.- 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:

A...

B...

C. Los órganos desconcentrados siguientes:

I...

II. Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y...”

El Reglamento de la Secretaría, posteriormente dispone en la fracción XV de su artículo 35, que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto debe:

“XV.- Someter a la consideración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los anteproyectos de disposiciones jurídico-administrativas y las manifestaciones de impacto regulatorio que elaboren las unidades administrativas de la Secretaría y sus órganos desconcentrados, así como solicitar a dicha Comisión las modificaciones a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios.”

Por lo que hace a su normativa Interna, la COFEMER posee un Reglamento Interior. Este reglamento fue publicado en el DOF, bajo el mandato del entonces

Presidente de la República Vicente Fox Quesada, el 28 de enero de 2004. Su última reforma fue publicada el 03 de marzo del año 2006.

Este reglamento tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la COFEMER, así como la manera en que se llevarán a cabo las suplencias respectivas.

A. La mejora regulatoria y el municipio en la vida político – jurídica del país.

En un país federal existen responsabilidades regulatorias compartidas por gobierno nacional y gobiernos locales, lo cual hace indispensable promover la mejora regulatoria en los distintos órdenes de gobierno. Los avances que se han efectuado en el nivel federal a partir de las disposiciones del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y de las reformas a la LFPA del 2000 podrían resultar infructuosos si los gobiernos estatales y municipales no alinean sus políticas y prácticas en la materia. Esto es particularmente claro en lo concerniente a la regulación que aplica para la apertura y operación de empresas. Al respecto, en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial se reconoce el apoyo a los programas de reforma regulatoria de los estados y municipios como una línea de acción central,¹⁸⁰ la cual se refrenda y resalta en el Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006 (COFEMER, 2001a). Sin embargo, un informe reciente sobre la reforma regulatoria en México concluye que las regulaciones de orden estatal podrían, efectivamente, estar frustrando las reformas realizadas en el nivel federal, y recomienda buscar una mayor coordinación con los estados y ayudarlos a desarrollar la capacidad técnica y administrativa que les permita crear regulaciones de calidad (OCDE, 2000, 58). Asimismo, recomienda diseñar una estrategia para motivar a los municipios a conformar programas de mejora regulatoria.

¹⁸⁰ El mismo día en que se expidió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, en 1995, se formalizaron acuerdos de coordinación entre el Ejecutivo federal y todos los gobernadores, mediante los cuales estos últimos se comprometían a establecer las bases para la reforma regulatoria y para promover su instrumentación. Actualmente, la COFEMER ya ha renovado convenios de mejora regulatoria con más de la mitad de los gobiernos estatales.

La realidad es que los gobiernos de los municipios urbanos grandes del país (municipios-ciudad) sí han estado actuando en materia de mejora regulatoria, en muchos casos, sin estar enterados de las acciones en el nivel federal. En la mayoría de los casos, el objetivo de agilizar los procedimientos administrativos para la apertura y operación de empresas es simplemente mejorar la imagen del municipio ante el sector empresarial y la ciudadanía en general. No es común que los funcionarios municipales asocien un marco regulatorio más simple en sus procesos y menos discrecional en su aplicación con la creación de un mejor entorno para los micro y pequeños empresarios.

En general, poco es lo que se ha investigado y conoce sobre el qué y el cómo de las acciones que los gobiernos municipales han implementado como parte de un proceso de mejora regulatoria. Este artículo tiene como objetivo central hacer una primera aproximación a la lógica y los detalles de dicho proceso, para lo cual, primero, se identifican y analizan sistemáticamente las acciones que se han implementado en un conjunto de municipios urbanos y, a partir de ahí, se definen modalidades genéricas o patrones generales del proceso de diseño e implementación de la mejora regulatoria. Para esto, se propone una tipología que distingue entre acciones administrativas, normativas e institucionales, la cual se aplica a la información obtenida a través de entrevistas a funcionarios públicos municipales y estatales y de documentación relevante.

Entre otras características, se observa que el proceso de mejora regulatoria tiene que estar cimentado en un acuerdo jurídico-político entre las dependencias del municipio mediante el cual se establecen compromisos. Sin embargo, la mejora regulatoria puede avanzar sin dicho acuerdo, aunque de manera muy limitada; por ejemplo, las competencias regulatorias de las dependencias no podrán ser redistribuidas a fin de lograr diseños organizacionales más eficientes. La unidad administrativa encargada de coordinar el proceso puede variar en cuanto al nivel jerárquico y la complejidad de estructuras, pero ambas características, al parecer, están directamente relacionadas con el alcance potencial y el ritmo de avance del proceso. En general, se ha prescindido de

órganos de consejería en los que pudiera incluirse la representación de grupos civiles; esto debido a la percepción de que podrían obstruir o dilatar decisiones.

Por lo general, en el municipio el proceso ha iniciado con un programa de simplificación de trámites. Entre municipios, el grado de avance es muy heterogéneo y se distinguen dos enfoques principales: el empresarial y el integral. El enfoque particular está claramente determinado por la dependencia que coordina la política. Así, el enfoque empresarial se impone cuando la mejora regulatoria es dirigida por el área de desarrollo económico. Usualmente, este enfoque contempla la implementación de un sistema para eliminar requisitos y flexibilizar formas de regulación para la apertura de empresas en giros de bajo riesgo.

Durante los últimos cinco a siete años se ha venido planteando con insistencia que la estabilidad macroeconómica y la desregulación de algunos sectores no son condiciones suficientes para garantizar un crecimiento económico sostenido. En este sentido, mucho se habla de la necesidad de complementar esas políticas con reformas institucionales que implican ajustes importantes en el marco regulatorio de los diferentes órdenes de gobierno: una reforma regulatoria.

La reforma regulatoria se ha definido como los “cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales” (OCDE, 2000a). La necesidad de este tipo de cambios en el orden estatal y municipal de gobierno ha sido subrayada por la OCDE en un informe reciente en el que afirma que en México:

Muchas regulaciones estatales y municipales permiten una discrecionalidad excesiva por parte de los reguladores. El personal administrativo responsable de otorgar licencias a menudo evalúa solicitudes con base en una combinación de requerimientos formales y criterios subjetivos. La cantidad de tiempo y recursos para la presentación de apelaciones administrativas y judiciales de decisiones oficiales, junto con la percepción de que las resoluciones son impredecibles, exagera las dificultades para las empresas de menor tamaño. Además, muchos permisos y licencias sirven, en la práctica, como sustituto de un sistema tributario local (OCDE, 2000, 25).

En general, la regulación excesiva que implica cumplir con numerosos trámites administrativos (permisos, licencias, autorizaciones) y enfrentarse a procesos confusos y poco transparentes puede crear un ambiente adverso para la inversión. El argumento es que el inversionista común puede verse forzado a sobornar autoridades, a fin de completar o acelerar la resolución de sus trámites. En este contexto, la corrupción se equipara con un impuesto sobre la inversión, el cual podría incrementar considerablemente el costo de hacer negocios o establecer empresas. Si éste es el caso, la regulación excesiva y poco transparente —que crea fuentes potenciales de rentas para los burócratas y, por ende, corrupción— puede frenar la inversión. Además, los trámites excesivos se han constituido en barreras de entrada, particularmente para las micro, pequeñas y medianas empresas.

El costo de hacer negocios también puede crecer de manera sustantiva cuando el sistema judicial es débil e ineficiente y, por tanto, no garantiza el cumplimiento de contratos eficazmente. El problema es que los derechos de propiedad estarán en riesgo a pesar de estar estipulados en la ley. Asimismo, esos costos aumentarán cuando los mecanismos de resolución de disputas contractuales existentes no son imparciales. En este caso, la probabilidad de que los contratos sean respetados disminuye y los sobornos se hacen necesarios. Por consiguiente, esas deficiencias del sistema judicial, al incrementar el costo de hacer negocios, tenderán a frenar la inversión.¹⁸¹ La redefinición constante o inestabilidad de las reglas del juego básicas (leyes de inversión, fiscales y derechos de propiedad) al crear una situación de incertidumbre también frenará la inversión.¹⁸²

¹⁸¹ Knack y Keefer (1995) confirman empíricamente la asociación inversa del desempeño de la inversión con los niveles de corrupción y la debilidad del sistema judicial.

¹⁸² La teoría de las decisiones de inversión nos proporciona elementos analíticos básicos. El elemento central es la combinación de la *irreversibilidad* de las decisiones de inversión y la *incertidumbre* de estas decisiones en cuanto a ganancias y costos futuros. Por una parte, una vez que el acervo de capital ha sido instalado, no será posible darle un nuevo uso sin incurrir en grandes costos económicos; por la otra, el inversionista desconoce los rendimientos netos del proyecto y, en el mejor de los casos, sólo le asigna probabilidades subjetivas. Sin embargo, lo que el inversionista sí puede controlar es la cronología de sus inversiones y tiene la opción de esperar momentos con un nivel de incertidumbre aceptable (en cuanto a sus rendimientos) para efectuar su inversión. Entonces, la decisión de inversión se define como un equilibrio entre el *valor de esperar* y el *costo de oportunidad* que implica posponer la inversión (los rendimientos sacrificados). De este

Entonces tenemos que la regulación excesiva y discrecional, pero también la inestabilidad de las reglas que garantizan los derechos de propiedad y las deficiencias del sistema judicial que le impiden garantizar efectivamente el cumplimiento de contratos, generan costos económicos que pueden resultar considerables. Esos costos mejor conocidos como costos de transacción, como podemos inferir, son determinados por las instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego a las que tienen que sujetarse los miembros de una sociedad.

Por otra parte, definir las mejores opciones regulatorias de un país resulta ser técnica y políticamente muy difícil. Esa dificultad ha generado interés por la creación de previsiones legales y organizacionales para dar un seguimiento sistemático a la reforma regulatoria. En la práctica, se establecen leyes o acuerdos del ejecutivo que obligan a todas las dependencias gubernamentales a cooperar con la reforma regulatoria y se crean organismos en los que se concentran especialistas en las áreas de economía, derecho y políticas públicas para realizar el seguimiento de acciones. Esto se ha conocido como administración regulatoria (*regulatory management*); un concepto de sistema de administración para disciplinar y controlar el desarrollo de nuevas leyes y regulaciones (OCDE, 1994). En sentido estricto, se trata de un cambio en las instituciones o reglas del juego relacionadas con el desarrollo de nuevas regulaciones a las cuales deben sujetarse las diferentes dependencias de la administración pública.

El diagnóstico de la OCDE y otros índices desarrollados para comparar el marco institucional para la inversión en diversos países sugieren que, en México, los costos de transacción derivados de los problemas del marco regulatorio son relativamente altos.¹⁸³ Desde mediados de la década de 1990, se ha avanzado de

marco analítico, se deduce directamente que la inversión se estancará debido a cualquier situación que incremente la incertidumbre y, por tanto, el valor de esperar. Al respecto véase Dixit y Pindyck (1994, cap. 1). La importancia del valor de esperar se ha confirmado en estudios empíricos de la inversión. Véase, por ejemplo, Servén y Solimano (1994, cap. 4). Las crisis económicas o políticas (e.g., choques externos, quiebra del sector financiero, conflictos armados o conflictos políticos exacerbados) también crean gran incertidumbre en cuanto al comportamiento de las variables que influyen en la decisión de invertir; por consiguiente, el *valor de esperar* se incrementa enormemente y la inversión se estanca.

¹⁸³ Uno de los indicadores del índice global BERI (Business Executive Risk Intelligence) se refiere a las demoras burocráticas. En ese indicador particular, México ocupa el lugar 34 de 50 países incluidos, muy por debajo de sus principales socios comerciales, Estados Unidos (4) y Canadá (12), e incluso de Chile (22) (citado en *Boletín de la Empresa Media*, núm. 8, 2000). El Factor-O

manera importante en la construcción de un sistema de administración del marco regulatorio federal que busca garantizar la transparencia y la eficiencia de las regulaciones (véase la introducción). Sin embargo, en el nivel estatal, y sobre todo municipal, al parecer aún persisten serios problemas de trámites y/o requisitos innecesarios, formas de control ineficientes y alta discrecionalidad de los burócratas reguladores. La persistencia de esos problemas en el orden local de gobierno podría comprometer el avance logrado en el orden federal, ya que existen responsabilidades regulatorias compartidas, lo cual es particularmente claro en materia de apertura y operación de empresas.

La mejora regulatoria en el ámbito municipal consiste en la implementación de acciones de muy diversa índole, por lo que, para efectuar un análisis sistemático y más preciso de los avances en esta materia, convendría aplicar una clasificación que distinga si las acciones implementadas implican la modificación o creación de 1) disposiciones jurídicas, 2) procedimientos administrativos, o 3) arreglos institucionales. Con base en esa distinción, es posible definir tres grandes esferas de acción, las cuales se caracterizan a continuación. Ésta es la clasificación que aquí se aplica para analizar los avances municipales en materia de mejora regulatoria.¹⁸⁴

La esfera normativa abarca aquellas acciones de política que modifican los espacios de control y supervisión de las actividades desempeñadas por los particulares, ya sean empresas o individuos. Invariablemente, son acciones que implican cambios en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, que regulan la actividad de los particulares. El objetivo estratégico de estas acciones es reducir los costos en los que incurren los particulares para poder cumplir con la normatividad, sin incrementar con ello los costos sociales.

desarrollado más recientemente por Pricewaterhouse Coopers también incluye un indicador referente al régimen regulatorio según el cual México ocupa el lugar 10 de 35 países, ubicándose por debajo de Estados Unidos (5), pero también de Chile (2) y Uruguay (6) (PricewaterHouse Coopers, 2001).

¹⁸⁴ Esta tipología se comenzó a desarrollar en un estudio realizado por los autores para la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2001b).

En el ámbito municipal, la esfera normativa incluye, además de modificaciones a los reglamentos municipales y bandos de policía y buen gobierno, cambios en las leyes estatales que inciden en las atribuciones legales de control y supervisión del municipio. Sin embargo, cabe puntualizar que el gobierno municipal únicamente posee capacidad para reglamentar, por lo que las modificaciones normativas de mayor alcance necesariamente implicarían la participación de las legislaturas locales e incluso de la federal. El gobierno municipal puede proponer cambios a las leyes estatales, pero es facultad exclusiva de la legislatura local sancionar dichos cambios.

La esfera administrativa comprendería acciones que modifican los procedimientos de control y seguimiento de las actividades ejercidas por los particulares que están sujetas a regulación (trámites). Estas acciones implican cambios en los procedimientos burocráticos que los particulares deben cumplir para poder efectuar una actividad regulada. El objetivo estratégico de este tipo de acciones es modernizar y agilizar los trámites.

Por diversas razones, las acciones de mejora regulatoria en el ámbito municipal se han concentrado de manera importante en la esfera administrativa. La primera es que la implementación de dichas acciones encuentra menores resistencias de tipo político en comparación con las acciones de la esfera normativa (no siempre deben ser votadas en cabildo o en el congreso local). La segunda es que, por lo general, su instrumentación es técnicamente más sencilla. Por último, el interés natural de los gobiernos locales por crear empleo e ingreso en un tiempo relativamente corto ha favorecido acciones administrativas que pueden implementarse con relativa facilidad. Un claro ejemplo de esto son las ventanillas únicas de gestión de trámites.¹⁸⁵

La esfera institucional comprendería aquellas acciones mediante las cuales se crean instancias y reglas para operar los programas de mejora regulatoria en el

¹⁸⁵ La implementación de una acción administrativa que requiere cambios en los reglamentos municipales, los cuales deben ser votados en el cabildo municipal, o que requiere modificaciones a las leyes estatales, las cuales deben ser aprobadas por el congreso estatal, sin duda se vuelve políticamente más complicada. Por ejemplo, las acciones administrativas que implican modificaciones a la estructura orgánica del gobierno municipal (adherir o eliminar puestos y/o dependencias) requieren cambios en la reglamentación municipal, lo cual implica un mayor grado de dificultad política y técnica en su implementación.

municipio. Estas acciones implican, por una parte, cambios en la estructura organizacional que se concretan en la creación de oficinas o departamentos y, por otra, el establecimiento de acuerdos entre diferentes dependencias municipales que permitan y garanticen el buen funcionamiento de los nuevos departamentos. El objetivo estratégico de las acciones relativas al diseño institucional es imprimir certidumbre, transparencia y continuidad al proceso de mejora regulatoria.

CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE
REGLAMENTOS E INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO
FEDERAL. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

I. Participación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en la elaboración de normas administrativas

La LFPA, establece en su artículo 69-H dispone que: (énfasis añadido)

“Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4,¹⁸⁶ 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.”

Todos los actos a los que hace referencia el artículo 69-H son actos administrativos de carácter general, dentro de los cuales se encuentran comprendidos los reglamentos. En los siguientes apartados del presente capítulo, explicaremos la competencia e intervención de la COFEMER en los procedimientos para la creación de los reglamentos en ejercicio de la facultad conferida al Ejecutivo Federal a través de la fracción I, del artículo 89 de nuestra Carta Magna.

1. Requisitos de validez

¹⁸⁶ LFPA, **artículo 4º** : “Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** para que produzcan efectos jurídicos.” (artículo reformado, publicado en el DOF el 19 de mayo de 2004).

Para la elaboración y expedición de cualquier norma jurídica es necesario seguir una serie de pasos, a la cual comúnmente se le denomina procedimiento. Para la expedición de normas generales, no importando su jerarquía, se debe seguir un procedimiento, ya sea que el mismo esté previsto en la Constitución Política, en las leyes, o en ordenamientos jerárquicamente inferiores, a fin de que sean válidas. Esta característica debe entenderse en el sentido de que una norma jurídica es válida cuando existe otra norma que declara que su aplicación u observancia es obligatoria toda vez que ha sido autorizada por distintas normas jurídicas.

La Constitución Federal utiliza el término de validez en el sentido constitucional o inconstitucional. Una norma será válida si ha sido expedida en concordancia con las disposiciones Constitucionales, y entendiéndose por inconstitucional la contravención a lo previsto en la Carta Magna.

Un primer requisito para la expedición de reglamentos en virtud de la facultad reglamentaria lo encontramos en el artículo 92 Constitucional, el cual hace mención al refrendo ministerial. De igual forma, este no es el único requisito de validez para los reglamentos, pues estos como normas que integran nuestro orden jurídico vigente, no escapan a estos procedimientos para su creación.

2. Competencia y facultades para elaborar y expedir reglamentos

De conformidad con el artículo 69-H de la LFPA, es competencia de las dependencias y entidades de la administración pública federal, elaborar los anteproyectos de los reglamentos que expedirá el Presidente de la República. Igualmente, el primer párrafo del artículo 12 de la LOAPF delimita a los entes facultados para la expedición de reglamentos, al disponer en lo conducente que “Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.”

Es conveniente recordar que las dependencias y entidades de la administración pública federal no están facultadas para la expedición de

reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues en virtud del artículo 89 Constitucional, esta facultad es indelegable. En consecuencia, las dependencias y entidades solamente están facultadas para la elaboración y redacción de anteproyectos de reglamentos que expedirá el Ejecutivo Federal.

Merced de lo anterior, debemos mencionar que las entidades y dependencias están facultados para emisión de los anteproyectos de reglamentos, a los cuales se les define como los documentos elaborados por las dependencias o entidades competentes para ser sometido a la revisión de las instancias respectivas (en este caso a la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria), hasta antes de su presentación en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. De estos anteproyectos, según lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 69-H de la LFPA, aquellos que impliquen costos de cumplimiento para los particulares, deberán ser remitidos a la Comisión para su revisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio.

Las manifestaciones de impacto regulatorio son estudios que auxilian a que las autoridades reguladoras consideren las mejores prácticas regulatorias durante el proceso de revisión de anteproyectos y permite la participación efectiva de los sectores productivos y del público en general en la formulación y revisión de los anteproyectos. La manifestación de impacto regulatorio facilita la recopilación de información de las personas afectadas, propicia una discusión de las ventajas y desventajas de las regulaciones propuestas y promueve una rendición de cuentas más efectiva. El objetivo de la manifestación de impacto regulatorio es mejorar la calidad de los anteproyectos regulatorios. Estas manifestaciones comprenden de modo general dos tipos de análisis: i) el jurídico, que consiste en hacer un estudio de la competencia de cada órgano que pretende emitir la regulación, así como la congruencia de la nueva normatividad con el sistema jurídico nacional; y ii) el económico, que además de implicar la identificación de beneficios y costos generados por la normatividad, analiza conseguir los objetivos planteados por las políticas públicas en aras del beneficio colectivo.

3. Procedimiento ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

De conformidad con el artículo 69-H de la LFPA, Las dependencias y entidades de la administración pública federal presentarán los anteproyectos de reglamentos *“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.”*

La Comisión puede o no dictaminar los anteproyectos y manifestación de impacto regulatorio sometidos a su revisión. Cuando la comisión decida no dictaminar un anteproyecto emitirá un oficio de no dictaminación en el que haga constar que el anteproyecto y su manifestación de impacto regulatorio fueron remitidos a la Comisión en tiempo y forma, y que la dependencia u organismo descentralizado ha cumplido con el proceso de revisión.¹⁸⁷

En los casos en que 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.

Si a criterio de la Comisión, la manifestación sigue 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, la Comisión 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

¹⁸⁷ LFPA, Artículo 69-H, segundo párrafo: *“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.”*

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 Comisión, cuando lo estime conveniente, 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.

Este 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 la máxima de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

II. Participación de los administrados

El artículo 69-H, de la LFPA establece que todos los actos administrativos de alcance general (incluidos los reglamentos), deberán ser sometidos a la COFEMER cuando éstos generen costos para los particulares, junto con una manifestación de impacto regulatorio, para que esta emita un dictamen con una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el acto a emitir. Dicho dictamen, establece el artículo 69-J debe contener “las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados”.

La COFEMER tiene la obligación de revisar y dictaminar los anteproyectos de disposiciones jurídicas de carácter general elaborados por la administración pública federal que impliquen el costo de cumplimiento para los particulares. De esta forma, los particulares tienen la ventaja de consultar directamente en la página de Internet de la COFEMER, los textos de los anteproyectos que la propia Comisión revisa y dictamina.

Los anteproyectos de manifestaciones de impacto regulatorio en revisión por la COFEMER son documentos públicos que pueden ser consultados por cualquier persona interesada. Las personas interesadas en opinar sobre algún anteproyecto de norma jurídica pueden participar en el proceso de revisión de anteproyectos de disposiciones regulatorias elaboradas por las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal con el fin de ayudar a mejorarlas.

Según lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, “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.”, sin embargo, no todos los textos de los anteproyectos recibidos por la Comisión Federal de Mejora pueden ser consultados en línea. Se pueden consultar los listados actualizados de los anteproyectos que están en revisión por parte de la Comisión en la sección de “Manifestaciones de Impacto Regulatorio” de la página de Internet (www.cofemer.gob.mx). Según el procedimiento establecido por la propia Comisión en su página de Internet, cuando el texto del anteproyecto no se encuentre disponible en línea, las personas lo podrán solicitar en el buzón dispuesto en la propia página.

Una vez recibida la solicitud, se verifica si existe la información requerida y de tenerla a disposición, se envía o entrega al solicitante, según corresponda; en caso contrario se hace de su conocimiento.

Si la información solicitada se encuentra disponible en medios electrónicos, se le hará llegar a través de correo electrónico. En caso contrario y a elección del solicitante, se pondrá a disposición de este en el domicilio de la COFEMER, o le será enviada por correo ordinario, correo certificado o mensajería, previos trámites de ley.

III. Problemas

Conforme a lo declarado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México enfrenta el reto de mejorar la calidad regulatoria en los diferentes niveles de gobierno para crear incentivos para la actividad económica.

En el informe *'Prácticas y política exitosas para promover la mejorar regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional'*, presentado en la Conferencia Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria, celebrada el 6 y 7 de mayo de 2010 en Hermosillo, Sonora, se estima necesario que los tres niveles de gobierno en México se coordinen con el fin de promover mejores prácticas regulatorias a nivel subnacional en México, para lograr ambientes regulatorios propicios para la inversión, el crecimiento y la creación de empleos.

Otro problema surge cuando una empresa decide establecerse o abrir en México se enfrenta con tres niveles de regulación: la municipal, la estatal y la federal, pero desde el punto de vista del inversionista, esta regulación es una sola, la del gobierno; además los beneficios de una alta calidad regulatoria en algún nivel de gobierno en México son cancelados o afectados por prácticas deficientes en otros niveles, impactando negativamente al desempeño económico.

Debido a estos postulados, es importante que haya una coordinación regulatoria en los tres niveles de gobierno para que la calidad de la regulación sea la misma, pero ésta debe empezar a nivel municipal, porque 'son la puerta de entrada a la competitividad en el país'.

No obstante lo anterior, la política regulatoria en nuestro país se ha enfocado más en la simplificación de trámites que en la revisión de un marco regulatoria que comulgue en armonía con la realidad contemporánea. Esta política en cuanto a la simplificación de trámites ha traído buenos resultados, pues se han cerrado nichos de corrupción, además de brindar celeridad en la apertura de empresas y atracción de capitales. Sin embargo, muchas veces por intereses económicos se ha sacrificado la certidumbre jurídica pormenorizada en los reglamentos y disposiciones de carácter general, dejando sin herramientas y con poco margen a la autoridad para exigir el cumplimiento y la correcta observancia de las muy diversas leyes por parte de los particulares. Los ciclos y tiempos de la

mejora regulatoria, deben mirar más allá de los intereses económicos mediatos.; el gobierno debe hacer de la política regulatoria una cuestión de Estado, y verla simplemente como un pendiente en el aspecto económico. La seguridad jurídica brindada por cuerpos reglamentarios representará en el largo plazo un ahorro significativo a la administración pública federal, además de devolver en gran medida a los particulares la confianza perdida en las instituciones y fomentar la competitividad en distintos sectores de la economía.

El martes 10 de agosto de 2010 el Presidente Felipe Calderón Hinojosa publicó en el DOF el ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican en dicho ACUERDO.

Considerando que el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, incorporó como una línea de acción de la estrategia 2.3 “Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad”, mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares; y que entre los compromisos adoptados por el Ejecutivo Federal se asumió el de emprender un proceso de desregulación a fondo de la normatividad de la administración pública federal, con el objeto de reducir y simplificar al máximo las disposiciones administrativas y eliminar toda aquella regulación, requisitos, duplicidad de información y trámites innecesarios que permitan consolidar un régimen de certidumbre jurídica, en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, les garantice el ejercicio pleno de sus derechos y libertades; se emitieron diversas disposiciones en lo que hace a la llamada Reforma Regulatoria Base Cero o “Tala Regulatoria.”

Como parte de este esfuerzo, el Ejecutivo Federal instruyó a la Secretaría de la Función Pública para que en coordinación con la SHCP y la Secretaría de Gobernación estandarizara, bajo criterios de simplificación administrativa, las disposiciones, políticas o estrategias, acciones o criterios y los procedimientos

internos que se deberán observar en el ámbito de la administración pública federal y, en lo conducente, en la Procuraduría General de la República.

Es así que este acuerdo establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República se abstendrán de emitir regulación adicional a las disposiciones, políticas o estrategias, acciones o criterios y procedimientos expedidos por la Secretaría de la Función Pública, por sí o con la participación de las dependencias competentes, en las materias siguientes:

- Auditoría;
- Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Control Interno;
- Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Recursos Financieros;
- Recursos Humanos;
- Recursos Materiales;
- Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y
- Transparencia y Rendición de Cuentas.

Esta reforma regulatoria anunciada por el Presidente Felipe Calderón cobra relevancia, porque tiene el objetivo claro de disminuir el acervo regulatorio del país a favor de un crecimiento de largo plazo, pues en momentos de restricciones presupuestarias y fiscales, la simplificación de reglas hacia adentro del gobierno cobra mayor importancia.

Queremos hacer énfasis en que en estos tiempos de restricciones presupuestarias, la simplificación de trámites puede tener una gran desventaja que es el haber privilegiado a la parte económica sobre la certidumbre jurídica por lo que hace a la mejora regulatoria, esto aunado a la gran corrupción que existe en el estado mexicano, en lugar de ser un atractivo para la inversión de capitales, puede también representar la perpetuación y el estancamiento de la competitividad por parte de los grandes intereses con el fin de la perpetuación voraz y opulento crecimiento de sus riquezas por sobre los intereses de la colectividad.

En México, añadió, existe un reto grande, reducir 'la larga lista y complejidad de regulaciones históricas', así como tener una visión de largo plazo y estratégica de mejorar regulatoria que vaya más allá de los procesos y ciclos económicos. A continuación, abordaremos una serie de lo que en nuestra opinión representan los principales obstáculos en materia de mejora regulatoria por lo que hace a la revisión del marco y actualización del marco normativo, entendido éste como las disposiciones emitidas por el ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria.

1. Omisión regulatoria

La omisión reglamentaria es un tema complejo. Aun cuando no es el argumento toral del estudio, no queremos pasarla por alto toda vez que consideramos se debe hacer mención del tema debido a la relevancia que cobra para el estudio de la facultad reglamentaria, así como de la mejora regulatoria. Debemos advertir que en la elaboración del presente trabajo, trataremos el tema de la omisión reglamentaria de una manera prolija, toda vez que el tema por sí mismo merece un estudio propio y detallado por parte de los tratadistas del derecho administrativo.

La omisión reglamentaria representa una problemática desde su definición, pues son escasas las referencias o menciones que encontramos de ella en la doctrina ya que no ha sido estudiada con la seriedad y profundidad que amerita, además de que no existe uniformidad en la definición y alcances del concepto, las referencias en la legislación no son del todo claras, y el sentido en el que se han orientado los criterios jurisprudenciales solo lo hacen en referencia al incumplimiento de normas reglamentarias, más no en el sentido o connotación de una falta de disposiciones reglamentarias por incumplimiento de la "facultad" establecida en la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Esto representa una problemática real y actual de los sistemas jurídicos. Dentro de las exiguas y escuetas referencias por parte de los estudiosos del derecho administrativo y constitucional, logramos encontrar una opinión aislada de

la omisión reglamentaria por parte del jurista argentino Germán J. Bidart Campos¹⁸⁸, quien pone en perspectiva la problemática que generada por las omisiones reglamentarias al decir que:

“Para desentrañar la verdadera magnitud del problema que suscitan las omisiones reglamentarias, hay que entender bien que si una constitución cualquiera se define o proclama como suprema, es imposible conciliar su supremacía con la no vigencia de las cláusulas programáticas carentes de reglamentación. Si las cláusulas programáticas no pudieran regir mientras les faltara la reglamentación, aquella supremacía declinaría en su vigor y en su sentido genuino: la constitución quedaría postergada en la aplicación de dichas partes normativas, y quienes por su virtud quisieran entre tanto hacer valer derechos reconocidos en las normas programáticas tropezarían con el resultado de que la norma programática no funcionaría. Y es allí, donde rescatado el principio de supremacía constitucional está llamado a hacer funcionar la norma programática deparándole la operatividad que no pudo alcanzar por la reglamentación omitida.”

Para dar un concepto claro de lo que es la omisión reglamentaria, es preciso partir de la definición que se da en la doctrina jurídica. Un primer paso para tratar la problemática, sería definir la palabra omisión. El Diccionario de la lengua española nos dice que proviene del latín *omissio*, -onis, que se refiere a la “abstención de hacer o decir”; “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”

La omisión en un principio implica inactividad, un dejar de hacer o decir algo, una conducta humana negativa de no hacer, lo que en virtud del ejercicio de la facultad establecida en el artículo 89 constitucional fracción I. La diferencia principal en este concepto en las Ramas del derecho Constitucional y del Derecho Penal radica en la persona a la que va dirigida ya que en el Derecho Penal la omisión se dirige a personas físicas, y en el Derecho Constitucional está dirigida a los Poderes Públicos del Estado.

Generalmente, la Ley obliga en sus artículos transitorios al Poder Ejecutivo para expedir un reglamento, ya sea para alguna de sus partes o capítulos o para la totalidad de la ley. Tomando en cuenta los estudios elaborados por diversos

¹⁸⁸ BIDART CAMPOS, Germán J., “Justicia Constitucional e inconstitucionalidad por omisión”, en Eugenio Márquez Hurtado (coord.) Anuario Jurídico VI 1979, Universidad Nacional Autónoma de México -Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, p. 9-18

tratadistas, en ellos se asienta que los artículos transitorios de una ley son parte integral de la misma y cuentan con el mismo nivel de jerarquía, por lo que si aparecen en el texto de la misma ley forman parte de ella tanto material como formalmente, compartiendo también su naturaleza objetiva. Este tipo de preceptos aparecen mayormente al final de los cuerpos normativos en un apartado especial denominado “TRANSITORIOS”, haciéndose esenciales en la estructura normativa, puesto que en ellos se fija la fecha de vigencia de las leyes.

Los artículos transitorios comparten la estructura normativa de los diferentes preceptos que componen a la ley, porque se les considera normas jurídicas en sentido estricto aunque de tipo accesorio, pues solo pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas.

La diferencia principal entre ambas estriba en razón del tiempo de vigencia con el que cuentan, pues el tipo de vigencia que tienen los preceptos transitorios es de tipo restringido, mientras que las disposiciones restantes tienen una vigencia de carácter indefinida, es decir, una vez publicada la ley los artículos transitorios estarán vigentes hasta que la autoridad correspondiente lleve a cabo lo encomendado por dicho artículo o hasta que ocurra un determinado acontecimiento, perdiendo eficacia al cumplir su cometido. Por esta razón se les denomina transitorios ya que este carácter está dado en función de su temporalidad. Otra diferencia se da en razón del sujeto normativo, toda que en los transitorios este siempre será la autoridad mientras que en el resto del texto normativo se contempla tanto a gobernados como autoridades.

Dentro de los artículos transitorios, se distinguen tres clases de a saber: i) los que determinan la vigencia de una norma; ii) los que establecen la derogación de una o varias disposiciones jurídicas; y iii) los que establecen un mandato a determinada autoridad, e.g. aquellos que encomiendan al ejecutivo expedir el respectivo cuerpo reglamentario que pormenore y detalla la disposición respectiva. La temporalidad de los artículos transitorios comenzará cuando los entran en vigor desde su publicación en el DOF, hasta el cumplimiento del término o condición prevista por ellos.

Recapitulando, podemos decir que por omisión reglamentaria debe entenderse el no ejercicio o el no hacer aquello, a lo que, en forma concreta, el Poder Ejecutivo estaba obligado a realizar en términos de dotar de reglamentación en virtud de los artículos transitorios de una ley expedida por los órganos legislativos, y derivado del ejercicio de la facultad conferida en la fracción I del artículo 89 Constitucional, es decir, que el Poder Ejecutivo incumpla con la expedición de un reglamento sobre la ley correspondiente durante el plazo establecido en la misma.¹⁸⁹

En México, la postura en relación con la omisión reglamentaria no ha sido desarrollada o constituida en un criterio homogéneo, pues apenas se comienza el desarrollo y estudio del tema. Actualmente, no existe ningún medio de control constitucional que obligue al Ejecutivo federal para el caso de la omisión reglamentaria o artículo alguno que siquiera mencione o haga referencia a la misma. En nuestro sistema jurídico, las podemos encontrar vagas menciones a la omisión regulatoria en las constituciones de los Estados de Tlaxcala y Coahuila.

La Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tlaxcala contempla en la fracción IV de su artículo 81, un medio de control constitucional en contra de la omisión reglamentaria, al disponer que:

ARTÍCULO 81. El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

...

...

...

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

¹⁸⁹ Hacemos énfasis en la omisión reglamentaria, ya que debemos pugnar por la independencia en el estudio de este fenómeno, toda vez que el mismo no puede ni debe vinculado o relacionado con el estudio sobre el fenómeno jurídico de la "inconstitucionalidad por omisión legislativa", ya que como se detallo en aparatados previos, a pesar de que la ley y el reglamento comparten materialmente la generalidad y abstracción, formalmente no tienen la misma finalidad, y por consecuencia, las omisiones legislativas y las reglamentarias deben entenderse o estudiarse conforme a ese criterio.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

En lo conducente, serán aplicables a esta acción lo establecido en los incisos d), e), f), g) e i), de la fracción anterior¹⁹⁰, y...”

No obstante de que la fracción VI. expresa literalmente en su parte conducente “la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.” Concordamos con el criterio de que esta es una vaga referencia, pues “la omisión legislativa” debe entenderse en sentido material y no formal; pues de lo

¹⁹⁰ “**ARTÍCULO 81.** El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

V. El trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las tres fracciones anteriores, se sujetará a los términos siguientes:

...
...
...

d) Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional, cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad, deberán ser aprobadas, cuando menos por diez magistrados, si el fin es declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimarán la impugnación;

e) El quórum en las sesiones del Tribunal cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas, se formará cuando menos con doce magistrados. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente; y si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Congreso, para que, de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes;

f) Los acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal y el Magistrado ponente, podrán ser recurridos ante el pleno del Tribunal.

Las resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles;

g) Las resoluciones definitivas del Tribunal, deberán publicarse en el boletín del Poder Judicial y un extracto de las mismas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

h) Las resoluciones del pleno deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por el mismo pleno, e

i) La ley reglamentaria de este artículo determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Control Constitucional.”

contrario el artículo debería entenderse mal redactado ya que el Gobernador (el Ejecutivo estatal) no puede desarrollar funciones formalmente legislativas, como ya se ha explicado anteriormente.

Por su parte la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 158, fracción II, punto 3 inciso f), que a la letra dice:

“Artículo 158. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la Autoridad Jurisdiccional considere en su resolución que una norma, es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto. En este supuesto, el Tribunal superior de Justicia revisará la resolución en los términos que disponga la ley.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones de inconstitucionalidad se sujetarán a lo siguiente:

...

...

3. Procederán contra:

...

f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.”

En este ordenamiento encontramos un verdadero medio de control constitucional contra la omisión reglamentaria, pues se distingue dos tipos de omisiones normativas: las legislativas y las reglamentarias. Esta es una redacción adecuada, ya que se le da la verdadera importancia a la problemática jurídica causada por las omisiones reglamentarias. Este planteamiento resulta por demás interesante, pues es la Constitución del Estado de Coahuila la que propone un

planteamiento interesante para el estudio, según se desprende de su texto, de “las omisiones normativas de tipo reglamentario”.

2. Gran demora en la expedición de los mismos

Aproximadamente desde comienzos de este siglo, sucede a veces que un artículo transitorio de la ley prevé que en un mes o varios meses el reglamento ha de expedirse, expresándolo en forma imperativa. En esta situación ocurren varias cosas, mientras el plazo corre, la ley se puede aplicar si sus mandatos no necesitan del reglamento, y concluido el plazo, igual la ley se podrá aplicar si no se da tal necesidad, en tanto el texto del transitorio no diga que la ley solo podrá ser aplicable hasta la expedición del reglamento respectivo. Contrariamente, al ser necesario el reglamento, este deber legal incumplido tiene como única consecuencia que el particular se defienda vía amparo en contra de la aplicación que se le haga de tal ley.

Un ejemplo de lo anterior puede apreciarse en el caso para regular el suministro de sustancias para moldear el cuerpo, cuando en 2005 la entonces diputada priísta María Cristina Díaz Salazar presentó una iniciativa en la Comisión de Salud para regular el suministro de sustancias para moldear el cuerpo. La idea era simple: tratamientos estéticos sólo los pueden realizar cirujanos plásticos con cédula de especialidad. El presidente de la Comisión era el panista José Ángel Córdova, hoy secretario de Salud. El impulso de ambos logró que la Cámara Baja aprobara esa ley por unanimidad el mismo año.

En abril de 2007 los senadores la votaron a favor, se publicó en el Diario Oficial el 19 de junio del mismo, firmada por el presidente Calderón y Manlio Fabio Beltrones, entonces presidente del Senado. El decreto marca que la Secretaría de Salud contaba con 180 días naturales para expedir el reglamento que diera operatividad a esta ley. Córdova, ya como secretario, instruyó que se encargara a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios la elaboración del anteproyecto de reglamento, por tratarse de una iniciativa que buscaba frenar

el abuso de pseudo doctores que venden vanidad y se pueden cobrar con la vida de pacientes incautos. Es un hecho comprobable, que debido a la negligencia y abulia burocrática, pasaron más 863 días sin que fuera expedido el reglamento.

3. Reglamentos aislados de la realidad y aplicación de las leyes

La multiplicidad de leyes administrativas, en muchos casos anacrónicas, dificultan su cabal conocimiento y debida observancia por parte de los destinatarios de la norma, y propicia falta de sistematización y congruencia del marco jurídico. Por ello, el Plan de Desarrollo propone una revisión integral de la legislación administrativa vigente en la entidad, para obtener su codificación, simplificación y modernización.

La codificación de las leyes debe consistir en dar unidad y sistematización a las instituciones y principios jurídicos en cuerpos legislativos, en los que se compilen normas regulatorias de materias afines, que permitan una mayor certeza jurídica y un fácil manejo de la ley, reduciendo a su máxima expresión el universo legislativo del Estado.

La modernización tiene que privilegiar el contar con una legislación administrativa actual, depurada y adecuada a las condiciones del entorno; una normatividad más técnica, pero con sentido humano; una regulación más simplificada y comprensiva para la población a la que va dirigida.

4. Poca experiencia y familiaridad de quienes impulsan la creación de los reglamentos con el sector

El incremento de las actividades sociales jurídicamente reguladas, ha provocado una abundante producción de reglas de derecho, cuyo resultado ha sido una gran diversidad de normas dispersas dentro de un sinnúmero de ordenamientos.

La diversificación acelerada del derecho administrativo ha provocado una complicación y un desmesurado crecimiento de los ordenamientos jurídicos en

esta materia; y la ausencia de un código administrativo ha propiciado dispersión e incongruencia legislativa, duplicación de normas, contradicción de textos, indefinición normativa y falta de certeza jurídica tanto en la actuación administrativa, como en la observancia de la ley por parte de los gobernados.

Lo anterior, aunado a que en la elaboración de los reglamentos las más de las veces se atiende a la opinión quienes detentan el poder político y no a quienes poseen el conocimiento en la materia sobre la cual se ha de regular. Es imposible que la administración pública tenga un conocimiento detallada de todos los temas, puesto que el derecho administrativo regula la mayoría del quehacer social en la vida contemporánea. Es por ello que la administración pública debe buscar apoyo técnico de los expertos y peritos en el tema, así como auxiliarse de la academia, pues son ellos quienes enfrentan la cotidianidad de las problemáticas, además de ser quienes desarrollan la investigación científica.

IV. Propuesta de normas de carácter general

1. Omisión regulatoria – ¿causa de controversia constitucional?

No obstante el reconocimiento de la omisión reglamentaria por parte de las Constituciones Políticas de los Estados de Coahuila y Tlaxcala, consideramos de gran importancia el estudio de esta institución para trasladarlo al ámbito Federal, pues al ser una problemática existente, no encontramos un medio de control existente en el siquiera se reconozca, y mucho menos, se regule la omisión reglamentaria.

A nivel federal, la omisión reglamentaria no puede ser encuadrada en el Campo de las Controversias Constitucionales, pues en ella se plantea la invasión de competencias, supuesto que para actualizarse, requiere forzosamente el “actuar o hacer” por parte de una autoridad. En consecuencia, resulta imposible que la Controversia Constitucional sea el medio de control por el cual se combata a la omisión reglamentaria, ya que la misma no implica una conducta positiva, sino solamente conlleva el incumplimiento de una obligación.

Tampoco se puede encuadrar en el supuesto de las Acciones de Inconstitucionalidad, puesto que en las mismas se arguye la contradicción entre la jerarquía de normas, y en la omisión reglamentaria lo que se pretende plantear es la inexistencia de una norma que obstaculiza el adecuado funcionamiento del orden jurídico vigente.

Al ser la omisión regulatoria el incumplimiento de una obligación para expedir un reglamento, no existe una ley como tal, por lo tanto, tampoco la omisión regulatoria puede combatirse a través del juicio de amparo, pues el mismo es un medio de control constitucional que procede contra un acto de autoridad que vulnere las garantías individuales de los gobernados, contra leyes o actos que restrinjan la soberanía de los Estados, o por el conflicto de invasión de competencia de la autoridad federal debido a la expedición de leyes por parte de los Estados.

Por lo anteriormente expuesto, por medio del presente trabajo queremos exhortar a los académicos, tratadistas, juristas y teóricos del Derecho Constitucional, así como a los politólogos y a nuestro H. Congreso de la Unión para que se avoquen en el estudio, desarrollo y conceptualización de la omisión reglamentaria; que dediquen de una manera tenaz y vehemente sus esfuerzos para crear un medio de control constitucional que regule y delimite los alcances de esta institución en nuestro sistema federal, el cual pueda ser interpuesto por los gobernados y no solo por las autoridades, y previos tiempos parlamentarios, nuestros representantes en sendas cámaras legislen en lo que hace a esta problemática.

2. Propuesta de reforma a la fracción I del artículo 89 constitucional

Debido a la importancia política, económica y social que conlleva la correcta aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, siendo los reglamentos el medio jurídico idóneo para el establecimiento de instrumentos para cumplir con los fines de las leyes, resulta necesaria e impostergable una reforma constitucional capaz de corregir las omisiones en las que ha incurrido el Ejecutivo

Federal para presentar en tiempo y forma los reglamentos a los ordenamientos legales emitidos por el Congreso de la Unión.

De igual forma, debe ser objetivo de éstas reformas, no solo proveer los preceptos necesarios para impedir la configuración del supuesto de la omisión reglamentaria; también se deben proveer los medios para la acotación del período de expedición de los reglamentos, las herramientas para que ante la conculcación de la omisión reglamentaria las instituciones ya existentes (en el caso del presente Trabajo la COFEMER) expidan los reglamentos correspondientes, dotar de medios efectivos suficientes para fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos y altos funcionarios que incurran en esta omisión.

Toda vez que los procesos necesarios para la modificación de los reglamentos son más flexibles y dinámicos que los requeridos por la ley, debe ser compromiso del Estado Mexicano someter a revisión periódica y a sus respectivas estudios de manifestación de impacto regulatorio los reglamentos, pues está demostrado que una reforma regulatoria, que pormenore y detalle a la ley en sus alcances de una forma coherente y apegada a la realidad social y política de un país, será mucha más efectiva en la persecución de una economía procesal, regulatoria y administrativa, así como en lo que hace a la fiscalización de la Administración Pública.

El proyecto de reforma que proponemos a continuación, busca como objetivo principal que una vez promulgada una ley por parte del Presidente de la República en el DOF, se acoten los tiempos de expedición de los reglamentos correspondientes por parte del poder Ejecutivo marcados de manera explícita en los artículos transitorios de los propios ordenamientos legales.

ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (TEXTO VIGENTE)

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

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

TEXTO PROPUESTO

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, emitiendo para tal efecto los reglamentos correspondientes en la esfera administrativa para la exacta observancia de las mismas, en un término no mayor al planteado por la propia ley a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En caso de incumplimiento

Una vez vencido el término para la emisión de los reglamentos mencionado en las leyes, el presidente instruirá a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para que expida conforme a las leyes aplicables, un proyecto de reglamento, el cual deberá cumplir con los requisitos del artículo 92 de ésta Constitución.

3. Período límite para la expedición de los mismos

Como se mencionó en la propuesta del artículo anterior, debemos de dotar de mecanismos efectivos que combatan la omisión reglamentaria, mismos que deben prevenir la ausencia de cuerpos reglamentarios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

La naturaleza de las materias que regulan las leyes, para su eficaz y cabal cumplimiento de sus fines, debe contar con sus respectivos reglamentos, que la pormenoricen, detallen y la doten de medios para su aplicación. Está claro que en los artículos transitorios expedidos por los cuerpos legislativos, se establece el término para la expedición del reglamento correspondiente por parte del Ejecutivo en relación con el ejercicio de la facultad reglamentaria. Pero en el supuesto de configuración de la omisión reglamentaria por parte de los miembros del gabinete¹⁹¹, se debe proveer un término fatal para que se supla esta deficiencia en el sistema de la elaboración de los reglamentos. Por ello, teniendo en cuenta la reforma a la fracción I del artículo 89 Constitucional, mencionada en el inciso

¹⁹¹ El artículo 12 de la LOAPF establece que es competencia de las dependencias y de los organismos de la administración pública federal elaborar los anteproyectos de reglamento que expedirá el Ejecutivo Federal.

anterior, proponemos a continuación la creación de un párrafo quinto al artículo 69-H de la LFPA:

TEXTO PROPUESTO

“Artículo 60-J.- ...

....

....

....

En el supuesto previsto por el segundo párrafo de la fracción I del artículo 89 Constitucional, la Comisión Federal de Mejora regulatoria emitirá en un plazo de 90 días hábiles un proyecto de reglamento que será sometido para su aprobación a la Consejería Jurídica. El proyecto de reglamento se elaborará considerando las opiniones de los expertos en el sector, así como lo dispuesto por el artículo 69-E de la Ley.”¹⁹²

4. Responsabilidad administrativa

Como lo hemos explicado en incisos anteriores, las reformas propuestas no deben solo combatir la omisión reglamentaria, también deben sancionar a los funcionarios públicos responsables de suscribir los reglamentos correspondientes a su área de actuación. Lo anterior obedece a que los Secretarios de Estado son los encargados de conducir y dar el visto bueno al proceso de elaboración y culminación de los reglamentos de acuerdo al Artículo 92 Constitucional. Como se ha dicho en los planteamientos del presente trabajo, la fiscalización de la actividad de la administración pública federal debe estar encaminada hacia la transparencia y la rendición de cuentas, no como una mera formalidad, sino como un medio eficaz en el cual se finquen responsabilidades administrativas a los funcionarios públicos que incumplan con sus obligaciones. Es por ello que proponemos la adición de un párrafo segundo al artículo 12 de la LOAPF para quedar como sigue:

¹⁹² LFPA.

TEXTO PROPUESTO

“Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Cuando el Secretario de Estado a quien corresponda el asunto no cumpliera con lo establecido en la fracción I del Artículo 89 Constitucional, así como lo dispuesto en el párrafo anterior, se aplicarán las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

5. Revisión de los reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión cada 5 años.

Es innegable que el acontecer diario supera diametralmente a las conductas reguladas en las diversas leyes sistema jurídico y a los ordenamientos vigentes debido a que en estos tiempos de modernidad la aparición de nuevas tecnologías, fenómenos políticos y sociales, así como los avances científicos son el común denominador de nuestra realidad. Si bien, la modificación de las leyes o cualquier ordenamiento expedido por los cuerpos legislativos resulta mucho más compleja y difícil que la requerida por sus cuerpos reglamentarios, esto no debe ser obstáculo para mantener a la vanguardia (y en concordancia con las leyes) a los reglamentos. Ha quedado demostrado que una reforma regulatoria bien estructurada tendrá un impacto mucho mayor en lo que a beneficios y celeridad procesal se refiere.

Debe ser un objetivo de la administración pública el mantener y dotar a los cuerpos reglamentarios, expedidos en ejercicio de la fracción I del Artículo 89 Constitucional, de herramientas y medios que comulguen en armonía y de manera coherente a nuestra realidad jurídica, social y económica para la aplicación y ejecución de las leyes.

Al respecto, la LFPA establece que los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados designarán a un servidor público con el nivel de subsecretario u oficial mayor, quien será el responsable de someter a la opinión de la COFEMER un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo de que se trate.¹⁹³ Consideramos que esta disposición resulta insuficiente, toda vez que los reglamentos

Nuestra siguiente propuesta es la modificación del artículo 10, fracción I del Reglamento Interior de la COFEMER para quedar como sigue:

ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA. (TEXTO VIGENTE)

“Artículo 10.- Son atribuciones de las Coordinaciones Generales de Mejora Regulatoria, así como de la Coordinación Ejecutiva, las siguientes:

I. Revisar y formular comentarios, así como emitir el diagnóstico de su aplicación, respecto del marco regulatorio nacional;”

TEXTO PROPUESTO¹⁹⁴

Artículo 10.- Son atribuciones de las Coordinaciones Generales de Mejora Regulatoria, así como de la Coordinación Ejecutiva, las siguientes:

I. Revisar y formular comentarios, así como emitir el diagnóstico de su aplicación, respecto del marco regulatorio nacional; los reglamentos expedidos por el ejecutivo en ejercicio de la fracción I del Artículo 89

¹⁹³ Artículo 69-D, fracción II de la LFPA.

¹⁹⁴ La propuesta de modificación a la fracción I del artículo 10 del Reglamento Interior de la COFEMER en el presente trabajo, no debe resultarnos ajena, pues este tipo de disposiciones existen a la fecha en nuestra legislación; tal es el caso del artículo 51 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, publicada en el DOF el 1º de julio de 1992, el cual prevé en su cuarto párrafo que: *“Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del período quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación”*. Si esta disposición existe para las Normas Oficiales Mexicanas (mismas que son jerárquicamente inferiores a los reglamentos), consideramos pertinente establecer un período para la revisión de los reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Constitucional deberán ser revisados cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor. La Comisión establecerá un período mínimo de 30 días para la recepción de comentarios por parte de los particulares en relación con dichos reglamentos; y deberá notificar al Titular de la Secretaría, al Titular de la Secretaría de la Función Pública y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo los resultados de la revisión, dentro de los 90 días naturales posteriores a la terminación del período quinquenal correspondiente.

6. Incluir a la academia en el consejo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Todos estamos orgullosos de los avances a favor de la investigación científica, del compromiso social y del resguardo a nuestra cultura que la academia desempeña. Es tiempo de impulsar un diálogo respetuoso, analítico y profundo del verdadero país que queremos construir. Hoy en estos tiempos de poca credibilidad y des prestigio de nuestras instituciones los mandatarios deben acudir a la academia para replantear el nuevo Estado mexicano que deseamos y que necesitamos. La política y la academia se debilitan cuando se alejan entre sí, pues una nutre constantemente a la otra en sus objetivos y alcances. Merced de estas consideraciones, proponemos que la academia deje de ser un “invitado permanente”, para convertirse en un integrante del Consejo de la COFEMER. De esta forma planteamos las siguientes modificaciones:

ARTÍCULO 69-D DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (TEXTO VIGENTE)

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

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

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

El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de 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.”

TEXTO PROPUESTO

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

I. Ser enlace entre los sectores público, social, privado y académico 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 y el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

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.

ARTÍCULO 3º DEL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO FEDERAL PARA LA MEJORA REGULATORIA (TEXTO VIGENTE)¹⁹⁵

“Artículo 3.- El Consejo estará integrado por los titulares de las secretarías de Economía; Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Trabajo y Previsión Social, así como por el Titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

TEXTO PROPUESTO

Artículo 3.- El Consejo estará integrado por los titulares de las secretarías de Economía; Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Trabajo y Previsión Social, así como por el Titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

7. Mecanismo para involucrar a los administrados.

Es cierto que a la fecha se han logrado grandes avances para garantizar la participación de los administrados en la elaboración de los reglamentos. Sin embargo, tristemente la política nacional en lo relativo a la mejora regulatoria ha sido orientada y mayormente limitada a la simplificación de trámites en aras del dinamismo y crecimiento económico. No estamos en contra de la simplificación de trámites, pues consideramos que se deben brindar facilidades mayores que representen beneficios económicos para los administrados, mismos que se traduzcan en la atracción de los capitales de los inversionistas para la creación y mejor distribución de riqueza en nuestro país, pero queremos hacer énfasis de que

¹⁹⁵ Última Reforma publicada en el DOF el 17 de agosto de 2006.

la certidumbre y seguridad jurídica que brindan la revisión del marco regulatorio no debe dejarse de lado.

El problema de la participación de los administrados en la elaboración de normas de carácter general, radica principalmente en la carencia de difusión sobre los anteproyectos de reglamentos que la autoridad debería brindar a los administrados. Actualmente, la difusión sobre los anteproyectos de reglamentos en Estudio en la COFEMER, resulta insuficiente, pues únicamente a través de medios electrónicos y por medio de su unidad de enlace, las personas interesadas en opinar pueden hacer llegar sus observaciones. Pensamos que es la autoridad quien debería acercarse más a los administrados, ya sea mediante publicaciones en revistas de los sectores potencialmente involucrados, la creación de un registro o una base de datos de las personas que previamente hayan emitido comentarios al respecto, así como invitaciones para emitir observaciones por parte de las diferentes escuelas, facultades, institutos y asociaciones de juristas especializadas en distintas ramas del Derecho.

La participación de los ciudadanos en la elaboración de normas administrativas de carácter general es una práctica democrática que representa grandes ventajas, pues permite a los administrados y a los gobernantes tener un acercamiento para conocer mejor los problemas que se presentan en la realidad social, y así emprender conjuntamente la búsqueda de soluciones, pues a mayor grado de participación de los administrados en proyectos de relevancia colectiva, habrá una mayor eficiencia y calidad de las políticas públicas que se realizan en la práctica.

Las ventajas de incorporar un procedimiento que garantice la participación de los administrados previo a la expedición de normas generales se verán reflejadas en la posibilidad de mejorar sensiblemente la calidad de las normas, la protección de los intereses de los particulares posiblemente afectados, así como en una mayor legitimación democrática tanto de las normas, como de su aplicación.

CONCLUSIONES

1. El desarrollo y ejercicio de la participación ciudadana no debe constreñirse al conjunto de modelos, prácticas, percepciones y tradiciones de la cultura política de los habitantes ya que este es uno de los obstáculos principales que habrán de superarse si lo que se pretende es que dicho proceso se consolide como un espacio para el crecimiento cívico y el empoderamiento ciudadano en la democratización de la administración pública

2. La participación ciudadana en la consulta de anteproyectos de reglamentos debe asumirse como bastiones para ganar espacios para la participación ciudadana en la administración pública, no sólo en la función administrativa, sino con la esperanza, en un futuro, de extenderlo a la función legislativa en sus diferentes órdenes de gobierno.

3. Es necesario que la transformación del sector público mire no sólo a la eficiencia, a la productividad o a la innovación, sino que contemple en su centro al “ciudadano” bajo dos ópticas: una como fin último de la acción de gobierno, en el sentido de atender cabalmente sus necesidades y requerimientos; y otra, como actor en el proceso de concepción, escrutador rigurosos en la operación y evaluación de las políticas públicas y de los programas de gobierno, coadyuvando en la elevación de la calidad de la gestión institucional.

4. La mejora regulatoria y el control que ejerce la COFEMER en la elaboración de anteproyectos de reglamentos y decretos debe orientarse a fomentar la competitividad económica, por lo cual debe incluirse a los actores políticos de los sectores en cuestión, y no sólo tomarse en cuenta las opiniones de aquellos que por su poder adquisitivo o económico pueden ejercer una influencia con sus opiniones.

5. La modernización integral de la administración pública es uno de los ejes rectores, que se sustenta en la convicción de que la gestión administrativa debe satisfacer las necesidades y expectativas de la población, basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos, para tener un

gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía.

6. La simplificación supone que las leyes deben contener solamente las normas indispensables que se relacionen con los objetivos y fines que se persigan, dejando a los reglamentos la tarea de dar operatividad a los mismos; eliminar los trámites administrativos innecesarios, para dar mayor eficiencia y eficacia a los actos de la administración pública, certeza jurídica a los destinatarios de la norma y promover el desarrollo económico del Estado.

7. El derecho administrativo se ha transformado a lo largo del siglo pasado en la rama jurídica que más aspectos del quehacer social regula. A medida que la sociedad contemporánea se desarrolla en lo cultural, tecnológico y científico, se vuelven más complejas las relaciones económicas y políticas; la legislación administrativa aumenta en esa misma proporción su injerencia en la vida social.

8. Una de las más importantes virtudes de la academia, y mayormente de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, es que constituye un foro privilegiado de discusión y de debate de los grandes problemas nacionales y que, particularmente en tiempos recientes, en su seno se han generado algunos de los diagnósticos más relevantes para pensar las posibles soluciones para las múltiples crisis que aquejan a nuestra nación. La UNAM es una institución que como pocas cuenta con una masa crítica y con un prestigio capaz de incidir en los destinos nacionales en un contexto en el que las políticas públicas parecen haber perdido sentido de orientación, capaz de emitir los diagnósticos más agudos sobre los errores del modelo económico imperante en el país, y sobre cuáles deberían ser los ejes rectores que deban inspirar las políticas públicas para el desarrollo de una sociedad justa y menos desigual. Por esta circunstancia, la UNAM debe vincularse y ser parte en el trazo de las directrices de las políticas de mejora regulatoria.

9. Con el avance en los ámbitos económicos, científicos, tecnológicos y sociales se han generado nuevas problemáticas en el quehacer diario en la actividad administrativa, que han superado de sobremanera la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades de la administración pública, aunado a

la restricción presupuestaria que enfrentan, resulta fundamental la participación de los sectores social y privado como coadyuvantes en el objetivo de emitir regulaciones que estén orientadas a resolver estos conflictos, y brinden certidumbre jurídica.

10. Que es necesario aprovechar la experiencia y desarrollo en la solución de conflictos en los diferentes ámbitos con que cuentan los sectores social y privado, con el fin de dirigir las políticas públicas en materia regulatoria hacia las funciones esenciales de la administración pública federal, así como a la prestación eficiente de los servicios públicos por parte del Estado.

11. El grado de eficiencia que los sectores social y privado pueden aportar a las dependencias y entidades de la administración pública federal en elaboración de reglamentos, puede redundar en ahorros significativos para las dependencias y entidades, con el consecuente incremento en la eficiencia y racionalidad de las políticas públicas a ser ejercidas.

12. Debido a la importancia política, económica y social que conlleva la correcta aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, siendo los reglamentos el medio jurídico idóneo para el establecimiento de instrumentos para cumplir con los fines de las leyes, resulta necesaria e impostergable una reforma constitucional capaz de corregir las omisiones en las que ha incurrido el Ejecutivo Federal para presentar en tiempo y forma los reglamentos a los ordenamientos legales emitidos por el Congreso de la Unión

13. De igual forma, debe ser objetivo de éstas reformas, no solo proveer los preceptos necesarios para impedir la configuración del supuesto de la omisión reglamentaria; también se deben proveer los medios para la acotación del período de expedición de los reglamentos, las herramientas para que ante la conculcación de la omisión reglamentaria las instituciones ya existentes (en el caso del presente Trabajo la Comisión Federal de Mejora) expidan los reglamentos correspondientes, dotar de medios efectivos suficientes para fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos y altos funcionarios que incurran en esta omisión.

14. Toda vez que los procesos necesarios para la modificación de los reglamentos son más flexibles y dinámicos que los requeridos por la ley, debe ser compromiso del Estado Mexicano someter a revisión periódica y a sus respectivas estudios de manifestación de impacto regulatorio los reglamentos, pues está demostrado que una reforma regulatoria, que pormenore y detalle a la ley en sus alcances de una forma coherente y apegada a la realidad social y política de un país, será mucha más efectiva en la persecución de una economía procesal, regulatoria y administrativa, así como en lo que hace a la fiscalización de la administración pública federal.

15. México no requiere reformas aisladas, sino replantear toda su estrategia de desarrollo económico con una visión de de largo plazo. En México necesitamos “más administración y menos política”. México ya no necesita directrices sobrepolitizadas, y mucho menos tomar decisiones casi siempre mediáticas y electorales. México requiere un verdadero Pacto Social que tenga el crecimiento como su principal vértice.

16. La mejora regulatoria debe estar orientada para hacer frente ante la mala deficiente, excesiva y perniciosa regulación que causa tantos costos a la sociedad debe. Este conjunto de acciones de política pública deben ser tendientes a mejorar la calidad del marco normativo y los procesos administrativos que de éste se derivan a favor de la sociedad; tener como propósito mejorar la calidad del marco regulatorio normativo en México y los procesos administrativos que dentro de ese marco regulatorio establecen mecanismos de trato y de relación entre la sociedad y el gobierno, el gobierno y la sociedad.

17. La COFEMER, que tiene que asumir su papel central de ser un garante ciudadano de la calidad de la regulación federal, cuyo objeto y mandato es garantizar la transparencia ante la opacidad en las regulaciones, avalando igualmente la transparencia y la elaboración y aplicación de regulaciones para que éstas generen beneficios superiores a costos de cumplimiento para la sociedad.

18. La regulación debe ser simple, clara y práctica, no debe ser complicada, ineficiente y sólo para grandes iluminados, para expertos; debe minimizar las distorsiones de los mercados eliminando barreras de acceso a los

mismos; debe construirse de manera conjunta con la sociedad y con los sectores interesados dentro de ella. No hay mejor regulación que aquella que se hace a la luz de todos, de manera transparente e incluyente, y nunca en lo oscuro y excluyendo a determinados actores de la sociedad.

19. En materia de estados y municipios, la mejora regulatoria es una herramienta esencial para lograr que el marco jurídico en ese sentido permita a las administraciones públicas locales ofrecer a los ciudadanos trámites y servicios de calidad en un entorno de transparencia y certidumbre; sin embargo se necesita aplicar esta disciplina en materia de mejora regulatoria a toda regulación, federal, estatal e incluso, municipal, integrándolas en una sola, o bien, buscando armonía entre los tres niveles.

20. La mejora regulatoria debe ser uno de los múltiples instrumentos públicos, que garanticen a la sociedad en su conjunto y a los actores del sector privado, que existan en México, las reglas mínimas indispensables, con la transparencia, la calidad que se requiere para hacer negocios e invertir en México, en un marco regulatorio, que propicie y fomente la inversión, pero jamás sacrificando la certidumbre jurídica en aras del aspecto económico.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas:

- Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, PARTE GENERAL*, Editorial Porrúa, 4ª Ed., México 2003.
- , *Teoría General del Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999.
- , “La ejecución de las leyes federales y locales”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003.
- Bidart Campos, Germán J., “Justicia Constitucional e inconstitucionalidad por omisión”, en Eugenio Márquez Hurtado (coord.) *Anuario Jurídico VI 1979*, Universidad Nacional Autónoma de México -Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, p. 9-18
- Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México*, Fontamara, México, 2006.
- Carbonell Sánchez, Miguel, “Observaciones en torno a la facultad del poder ejecutivo federal para dictar reglamentos y sus límites”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, año 3, núm. 5, 1998.
- , *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991.
- Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2003.
- Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1983.
- Del Castillo Del Valle, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Ediciones Jurídicas Alma, 7ª Edición, México, 2005.
- Dublan, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, 1877, tomo VIII, pp. 384-399.

- Fernández Ruiz, Jorge, "La facultad reglamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 221-222, septiembre-diciembre, 1998.
- , *Derecho Administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- , "Ámbito municipal", en Gámiz Parral, Máximo N. (coord), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003.
- , *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-INAP, 2002
- y López Olvera, Miguel Alejandro, *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, "Contencioso administrativo", Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1998,
- Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Editorial CIVITAS y UNAM, México, 1982.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 43ª ed., México, Porrúa 2003.
- Gobierno del Estado de Sonora, *Guía técnica para la elaboración de reglamentos interiores de organismos públicos descentralizados*, Sonora, Secretaría de la Contraloría General del Estado, Abril, 2003.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8º edición, Editorial Harla, México, 1991.
- Larra Sánchez, Mariano José De, *Artículos escogidos*, Clásicos de Siempre, M.E. Editores, S.L., España, 1995.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
- , "Las audiencias públicas como mecanismo de participación en la elaboración de las tarifas del servicio público de energía eléctrica", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005, pp. 113-136.
- Lucero Espinosa; Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, 5ª ed., México, Porrúa, 2004.

Madrazo, Jorge, "Facultad reglamentaria", en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. IV.

Márquez Gómez, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2ª ed., México, FCE, 2001.

Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.

Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1986.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Tomo II*, Ed. Porrúa, Octava Edición, México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 27ª edición, México, Porrúa 1993.

Valls Hernández, Sergio Armando, Facultad reglamentaria, México SCJN, 2001.

Diccionarios:

Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), "Diccionario universal de términos parlamentarios", 2ª edición, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998.

LONGMAN Dictionary of Contemporary English, British National Corpus, Third Edition, Great Britain, 1995.

Martínez Morales, Rafael, "Diccionario Jurídico Contemporáneo", IURE Editores, México 2008.

Nava Negrete, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 6ª Ed., México 2003.

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 19ª Ed., Madrid.

Fuentes Legislativas:

- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
- Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tlaxcala
- Ley de Amparo
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010
- Programa Sectorial de Economía 2007-2012
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
- Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria
- Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
- Reglamento Interno del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria

Fuentes jurisprudenciales:

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Época. Tomo 60 Tercera Parte. Segunda Sala. Página 49.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo V, Segunda Parte-1. Enero – Junio 1990. Página 417.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Tomo XII. Septiembre de 2000. Pleno. Página 33.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Época. Tomo XV. Enero 2002. Pleno. Página 1041.

Páginas de internet consultadas:

- <http://www.cofemer.gob.mx> (Comisión Federal de Mejora Regulatoria)
- <http://www.scjn.gob.mx> (Suprema Corte de Justicia de la Nación)
- <http://www.economia.gob.mx> (Secretaría de Economía)
- <http://www.presidencia.gob.mx> (Presidencia de la República)
- <http://www.juridicas.unam.mx> (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México)
- <http://www.diputados.gob.mx> (Cámara de Diputados)