
COMENTARIOS AL TÍTULO TERCERO A
DE LA LEY FEDERAL
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ARMANDO SANABRIA ENZÁSTIGA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Disposiciones generales*. III. *La Comisión Federal de Mejora Regulatoria*. IV. *La manifestación de impacto regulatorio*. V. *El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS)*. VI. *Retos actuales*.

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de abril de 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la adición del Título Tercero A a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mediante la cual el gobierno mexicano hace permanente su esfuerzo por la cultura de la transparencia gubernamental, en aras de hacer más eficiente la administración pública y otorgar mayor certidumbre jurídica a los ciudadanos. En el presente estudio únicamente se comentarán las principales medidas de regulación dentro de la administración pública federal y se explicará lo referente a la creación de la nueva Comisión Federal de Mejora Regulatoria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía cuya finalidad es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de regulaciones.

II. DISPOSICIONES GENERALES

El Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), *De la Mejora Regulatoria*, señala su aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados, 1 a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina.

Cada dependencia y organismo descentralizado creará un registro de personas acreditadas para realizar trámites ante éstas, asignando al efecto un *número de identificación* al interesado, pudiéndose no señalar los datos ni acompañar los documentos requeridos, con excepción de mencionar al órgano:

1. A quién se dirige el trámite.
2. La petición que se formula.
3. Los hechos y razones que dan motivo a la petición.
4. El lugar y fecha de emisión del escrito.

El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.e.), en caso de estar inscrito en el mismo.

Los registros de personas deberán estar interconectados informáticamente y el número de identificación asignado por una dependencia u organismo descentralizado será obligatorio para las demás. En este sentido, se ha tenido un avance tecnológico en la información, mejorando en consecuencia la calidad de los servicios gubernamentales.

1 Artículo 1, párrafo segundo, Ley Federal de Procedimiento Administrativo. "El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo".

En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para dicha ley se entiende por *trámite* cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para:

- a) cumplir una obligación;
- b) obtener un beneficio o servicio o
- c) en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar.

Señalándose que dicha definición no comprenderá aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.

Con el fin de facilitar la mejora y simplificación expedita de trámites y servicios, los titulares de las dependencias u órganos desconcentrados y directores generales de los organismos descentralizados podrán determinar, mediante acuerdos generales publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, aquellos *trámites y avisos que podrán ser presentados opcionalmente* a través de medios de comunicación electrónica; en estos casos, en sustitución de la firma autógrafa se utilizarán medios de identificación electrónica y los documentos presentados por esos medios producirán los mismos efectos jurídicos.

Asimismo, las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, cita torios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

Existen *obligaciones específicas* impuestas por el artículo 69-D de la LFPA a los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal, los cuales designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor como responsable de las siguientes tareas:

- Coordinar el proceso de mejora regulatoria y supervisar su cumplimiento.

- Someter a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria al menos cada dos años un programa de mejora regulatoria, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, los cuales hará públicos así como las opiniones que emita, y
- Suscribir los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio que se sometan a consideración de la COFEMER, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTys).²

Los programas de mejora regulatoria de las dependencias deberán incluir los aspectos concernientes a los órganos desconcentrados coordinados por las mismas. De igual manera, tocarán lo relativo a la normatividad y los trámites que aplican las dependencias y los organismos descentralizados.

III. LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo la define como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), cuya finalidad es la 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.

Cuenta con autonomía técnica y operativa y tiene las siguientes atribuciones:

- Evaluar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar, para consideración del Presidente de la República, proyectos de disposiciones legisla ti-

² En él están inscritos todos los trámites y formatos que aplican las dependencias y organismos de la administración pública federal. Cabe señalar que por ley, no se pueden aplicar trámites que no hayan sido inscritos en el RFTS ni pueden solicitarse más documentos al ciudadano de los ya establecidos en el RFTS. La autoridad debe responder en los plazos señalados en el Registro Federal. Más adelante se tocará este punto.

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- vas y administrativas así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;
- Dictaminar los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos que señala el artículo 4 de la LFPA3 y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
 - Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
 - Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;
 - Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten y celebrar convenios para tal efecto;
 - Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la ley sobre celebración de tratados;
 - Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un Informe Anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y
 - Las demás que establecen la LFPA y otras disposiciones .

Para dar seguimiento a los avances y pendientes de la mejora regulatoria a nivel federal, se crea un organismo de consulta denominado *Consejo Federal para la Mejora Regulatoria*, inte-

3 Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 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.

grado por los titulares de las secretarías de Economía (quien será el Presidente del Consejo), Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública, cuyo titular fungirá como vicepresidente), Trabajo y Previsión Social, así como el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.⁴

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 Federal para la Mejora Regulatoria* tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Conocer los programas y acciones de la Comisión y de otras dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de mejora regulatoria.
- b) Recibir los informes del titular de la Comisión.
- c) Proponer acciones en materia de mejora regulatoria.
- d) Emitir recomendaciones a la administración pública federal en materia de mejora regulatoria.
- e) Acordar y ratificar los asuntos que se sometan a su consideración por los integrantes o invitados del mismo.
- f) Las demás que establezcan las leyes y sus reglamentos.

Dicho Consejo se podrá reunir de manera ordinaria o extraordinaria. De manera ordinaria sesionará por lo menos dos veces al año y de manera extraordinaria podrá sesionar en cualquier momento cuando así lo requiera su presidente y por lo menos dos integrantes o cinco invitados.

⁴ El reglamento interno señala que el titular del Ejecutivo Federal presidirá las sesiones del Consejo cuando asista a ellas y que en caso de ausencia del Presidente del Consejo, sus funciones serán realizadas por el Vicepresidente.

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las convocatorias para las sesiones del Consejo deberán hacerse por lo menos con tres días de anticipación y deberán incluir la orden del día, el tipo de sesión de que se trata, la hora y el lugar en que se celebrará y se acompañará de los documentos necesarios para la discusión de los asuntos.

Deberá especificar si los integrantes o invitados podrán ser representados. En el caso de representación de integrantes o invitados permanentes del Consejo, el representante deberá tener nivel de subsecretario o equivalente.

Para que se considere legalmente instalado deberán estar presentes por lo menos tres integrantes y cinco invitados y las resoluciones serán válidas cuando se tomen por la mayoría de los votos presentes.

IV. LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO

Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos, los presentarán a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria junto con una *Manifestación de Impacto Regulatorio* que contenga los aspectos que dicha Comisión determine,⁵ cuando menos con treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del titular del Ejecutivo Federal.

Lo anterior con la finalidad de que las autoridades reguladoras consideren las mejores prácticas regulatorias para la revisión de anteproyectos y permita la participación y discusión de los beneficios o desventajas de las regulaciones propuestas tanto

⁵ La autoridad debe justificar claramente en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio la necesidad, legalidad, racionalidad y efectos esperados de la regulación propuesta. El formulario está compuesto por cinco secciones: *a)* datos del anteproyecto; *b)* objetivos y análisis jurídico; *c)* justificación de acciones regulatorias específicas; *d)* efectos del anteproyecto; *e)* información de apoyo. La elaboración de una Manifestación de Impacto Regulatorio comprende de una manera general dos tipos de análisis: jurídico y económico. Para obtener más información, acudir a la página web: www.cofemer.gob.mx

del público en general como de los sectores productivos en la revisión de los anteproyectos.

Incluso, la propia ley señala dos casos en los cuales se podrá autorizar que la Manifestación se pueda presentar hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al titular del Ejecutivo Federal, o se expida la disposición, según corresponda:

- a) Cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente.
- b) Hasta veinte días 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 anteriores, 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.

Además, se señala que en el caso de tratados, no se requerirá elaborar Manifestación de Impacto Regulatorio y se tomará en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En el caso de que la Comisión reciba una Manifestación de Impacto Regulatorio que a su juicio no sea satisfactoria, dentro de los diez días hábiles siguientes a que reciba dicha Manifestación, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado, que realice las ampliaciones o correcciones a que haya lugar.

Cuando a criterio de la Comisión la Manifestación siga siendo defectuosa y el anteproyecto de que se trate pudiera tener un *amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector*

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

específico,⁶ podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado respectivo que con cargo a su presupuesto efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la Comisión y revisará la Manifestación de Impacto Regulatorio, entregando comentarios a la Comisión y a la propia dependencia u organismo descentralizado dentro de los 40 días hábiles siguientes a su contratación.

La Comisión, cuando así lo estime conveniente, podrá emitir y entregar a la dependencia u organismo descentralizado, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de la Manifestación, un *dictamen parcial o total* de la Manifestación de Impacto Regulatorio y del anteproyecto respectivo de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos de acuerdo con el párrafo anterior.

El dictamen considerará las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados⁷ y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el anteproyecto.

Cuando la dependencia u organismo del anteproyecto no se ajuste al dictamen mencionado, deberá comunicar por escrito las razones respectivas a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, antes de emitir o someter el anteproyecto a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, a fin de que la Comisión

6 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no define ninguno de los dos conceptos, lo cual da lugar a una inseguridad para los gobernados y dispone la discrecionalidad por parte de la autoridad sobre el asunto.

7 Los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes, autorizaciones y exenciones en revisión por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria son documentos públicos que pueden ser consultados por cualquier persona interesada. Salvo que a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición. También se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal. La podrá hacer pública cuando se publique la disposición en el *Diario Oficial de la Federación*. El objetivo de la Manifestación de Impacto Regulatorio es mejorar la calidad de los anteproyectos regulatorios y de su proceso de elaboración.

emita un dictamen final al respecto dentro del plazo de cinco días hábiles. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal deberá recabar y tomar en cuenta la Manifestación de Impacto Regulatorio así como, en su caso, el dictamen de la Comisión, para someter los anteproyectos a consideración del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Comisión de los títulos de los documentos para la mejora regulatoria.⁸ No publicará en el *Diario Oficial de la Federación* los actos señalados en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señalado con anterioridad sin que las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal acrediten contar con un dictamen final de la Comisión o la exención de la obligación de elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio o que no se haya emitido o se emitiera dictamen parcial o total de la Manifestación y del anteproyecto respectivo dentro del plazo señalado por la ley.

V. EL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS (RFTS)

El Registro Federal de Trámites y Servicios representa uno de los pilares de la mejora regulatoria, su seguimiento muestra la evolución de las obligaciones exigidas a los *ciudadanos* y facilita detectar los principales obstáculos a las actividades de los particulares y empresas.

En junio de 2001, el presidente Vicente Fox expidió el *Acuerdo para la desregulación y simplificación de trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios*, así como *la aplicación de medidas de mejora regulatoria que benefician a las empresas y ciudadanos*, con la finalidad de incorporar, mediante un proceso abierto, las opiniones y sugerencias de los ciudadanos. Como resultado de ello se ha logrado la identificación, mejora y simplificación de

⁸ Anteproyectos, manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes, autorizaciones y exenciones.

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

los cinco trámites de mayor impacto en cada una de las dependencias y organismos públicos descentralizados.⁹

Dicho Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) será llevado por la *Comisión Federal de Mejora Regulatoría* (COFEMER), siendo para ello necesario que las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal le proporcionen la información requerida para cada trámite, en la forma en que la Comisión lo determine, para su debida inscripción en el registro, 10 como es el nombre del trámite, la fundamentación jurídica, los casos en los que debe o puede realizarse el trámite, la forma de presentarse el trámite, el formato correspondiente, los datos y documentos específicos que se deben adjuntar al trámite, 11 plazo máximo y si se aplica la afirmativa o negativa ficta así como las excepciones a algún trámite. De igual manera, el monto de los derechos o aprovechamientos aplicables, en su caso, la forma de determinar dicho monto, la vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan, 12 los criterios de resolución de trámite, las unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite, los horarios de atención al público, la indicación del medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas y cualquier otra información que pueda ser de utilidad para los ciudadanos.

La Comisión podrá *eximir*, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, de la obligación de proporcionar la información antes mencionada, exclusivamente a las personas físicas respecto de trámites específicos cuando no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial.¹³

9 Para más información sobre este tema ver la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria: www.cofemer.gob.mx

10 Sin cambio alguno y dentro de los cinco días hábiles siguientes.

11 Debe contar con los requisitos para las promociones ante la administración pública federal señalados en el artículo 15 de la LFPA.

12 La información anterior debe estar prevista en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales, o en su caso, en Normas Oficiales Mexicanas o Acuerdos Generales expedidos por las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal que aplican los trámites.

13 No se especifica qué debemos entender por establecimiento o por desarrollo de una actividad empresarial.

También se contempla la no obligatoriedad de proporcionar información relativa a los trámites que se realicen en los procedimientos de contratación que lleven las dependencias y organismos públicos descentralizados.

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

Será responsabilidad de las dependencias y de los organismos descentralizados de la administración pública federal la legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el RFTS proporcionado por las mismas y la COFEMER sólo podrá opinar al respecto. En caso de discrepancia entre la COFEMER y la dependencia o el organismo descentralizado correspondiente, decidirá en definitiva la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y en su caso, se modificará la información inscrita.

Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, *no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el RFTS ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo*, a menos que se trate de trámites:

- I. Previstos en Ley o Reglamento emitidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria, salvo por lo dispuesto en la fracción II. En este caso, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el RFTS, estén previstos en Ley o en Reglamento.
- II. Que las dependencias y los organismos descentralizados de la APF, apliquen dentro de los 60 días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tengan su fundamento o que modifique su aplicación.
- III. Respecto de los cuales se pueda causar perjuicio a terceros con interés jurídico.

TÍTULO TERCERO A DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- IV. Cuya no aplicación pueda causar un grave perjuicio. En este supuesto, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente requerirá la previa aprobación de la COFEMER y podrá ordenar la suspensión de la actividad a que esté sujeta el trámite a que hubiere lugar.
- V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o un servicio.

En los supuestos anteriores, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.

En los casos a que se refieren las fracciones I, 111, IV y V, las dependencias y organismos descentralizados deberán notificar a la COFEMER, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el RFTS.

VI. RETOS ACTUALES

A fin de asegurar que la mejora regulatoria ofrezca beneficios en el mediano y largo plazos, es necesario el mantenimiento de un marco regulatorio transparente, a través de la creación de Registros Estatales de Trámites y Servicios, de una Ley Estatal de Mejora Regulatoria o Ley Estatal de Procedimiento Administrativo, de la simplificación de los procedimientos administrativos y la eliminación de los trámites o formatos obsoletos o innecesariamente costosos para el desarrollo eficaz de las actividades productivas.

Por otro lado, es necesario desarrollar un esquema de auditorías obligatorias que compelan a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal a la revisión de sus formatos vigentes así como de los trámites que se siguen y además para dar seguimiento y evaluar las acciones de mejora regulatoria.

De igual manera, es imprescindible hacer propuestas de mejora regulatoria en todos los sectores y clases de actividades,

la capacitación de los recursos humanos para llevar a cabo de una manera más provechosa las acciones de mejora regulatoria así como lograr que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) se comprometan a colaborar e implementar dichas mejoras regulatorias.

Lo anterior, con la finalidad de promover mayores flujos de inversión, así como la creación de fuentes de empleo para el crecimiento económico de México.