

## **REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA**

*Francisco Ciscomani Frenan*<sup>1</sup>

*Reynaldo León Vadillo*

*Ricardo Salgado Perrilliat*

Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión, fortalecen y amplían la política en materia de mejora regulatoria, aseguran su continuidad, y promueven el cambio de una cultura reguladora a una promotora de las actividades productivas; ello contribuye a lograr igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, particularmente en lo que respecta al establecimiento y la operación de empresas<sup>2</sup>.

Durante décadas, la inexistencia de procesos para revisar la normatividad, generó que proliferaran y se acumularan regulaciones que restringían inequitativamente el acceso a las actividades económicas. De ello resultaron prebendas y permisos discrecionales que privilegiaban especialmente a las grandes empresas, y que obstaculizaban el progreso económico. A finales de los años ochenta, las disposiciones jurídicas que normaban las actividades productivas eran frecuentemente excesivas y poco aplicables al nuevo entorno económico de México.

---

<sup>1</sup> Los coautores forman parte de la Unidad de Desregulación Económica de la SECOFI.

<sup>2</sup> Las reformas fueron aprobadas por la Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 1999, y por la Cámara de Diputados el 23 de marzo del año 2000, y se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril del mismo año.

Cuando la regulación de la actividad económica no está bien diseñada, impone obstáculos innecesarios a las empresas, sobre todo a las de menor tamaño, eleva injustificadamente los precios para los consumidores, y desalienta la inversión productiva y, en consecuencia, la creación de empleos.

Con el fin de coadyuvar a corregir esa situación, desde hace más de diez años se han venido instrumentando acciones de mejora regulatoria por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de la Unidad de Desregulación Económica. Ello ha contribuido a eliminar un gran número de prácticas regulatorias obsoletas, hoy en día olvidadas, mediante las cuales el gobierno intervenía innecesariamente en las actividades de los particulares <sup>3</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció un programa de mejora regulatoria continua. Consecuentemente, a finales de 1995, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial. Este Acuerdo es la base de un programa donde participan los sectores social, privado y académico, a través de un órgano consultivo creado en el propio Acuerdo, el Consejo para la Desregulación Económica. Dicho programa se sustenta adicionalmente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en virtud de las reformas aprobadas en 1996 por el Honorable Congreso de la Unión <sup>4</sup>.

A pesar de que el sustento jurídico de la mejora regulatoria permitió lograr avances considerables, la práctica identificó factores que restringían de manera inadecuada su desarrollo y, por lo tanto, los beneficios correspondientes. Prueba de ello eran las excepciones

---

<sup>3</sup> A guisa de ejemplo, se eliminó la aprobación previa de los contratos privados relacionados con asistencia técnica y licenciamiento de derechos de propiedad industrial, ya que es absurda la presunción de que el gobierno sepa más que los interesados acerca de las decisiones empresariales en materia de adquisición de tecnología.

<sup>4</sup> El ADAE fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de noviembre de 1995. Las reformas de 1996 en materia de procedimiento administrativo introducen la manifestación de impacto regulatorio como una obligación de las dependencias federales; dichas reformas fueron publicadas el 24 de diciembre de ese año.

contenidas en el Acuerdo presidencial y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además de cierta ambigüedad e incertidumbre respecto al cumplimiento futuro de las obligaciones de las dependencias y organismos descentralizados <sup>5</sup>.

Las reformas responden a una demanda generalizada de los sectores social y productivo; contienen propuestas para propiciar transparencia en la elaboración de regulaciones por parte del Ejecutivo Federal, hacer permanente la participación de los sectores en el proceso de mejora regulatoria, promover una mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y evitar que los costos del cumplimiento de la normatividad sean mayores a los beneficios que ésta pretende. Los principales aspectos de las reformas se describen a continuación.

- *¿Cuál es el organismo encargado de aplicar las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo?*

Las reformas transfieren los recursos asignados a la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para permitir la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, un organismo desconcentrado con autonomía técnica y operativa que será el responsable de ejecutar y dar continuidad a la política en esa materia.

La Comisión promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones propuestas por el poder Ejecutivo, y cuidará que éstas generen beneficios superiores a sus costos. Con ello, y sin crear mayor burocracia, se pretende asegurar que el nuevo organismo se especialice y aplique con eficiencia las disposiciones de mejora regulatoria propuestas, actúe con imparcialidad en el proceso, y otorgue la debida publicidad a las acciones derivadas del mismo.

---

<sup>5</sup> Un conjunto importante de trámites, como los relativos a concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social, y los previstos en normas oficiales mexicanas, entre otros, se exceptúan de la inscripción en el Registro Federal de Trámites Empresariales. Ciertas materias se exclúan del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión contará con el Consejo para la Mejora Regulatoria, que será el enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones en la materia. La Comisión revisará la regulación, diagnosticará su aplicación y elaborará propuestas al titular del Ejecutivo Federal. Por otro lado, dicha Comisión informará anualmente al Congreso de la Unión el desempeño de sus funciones.

- *¿A qué tipo de trámites y materias aplican las reformas de la Ley?*

Aplican, además de los trámites empresariales, a los trámites que comúnmente realizan los ciudadanos (v.gr.: pasaportes), y a materias como adquisiciones, obras públicas, seguridad social y normas oficiales mexicanas, donde será necesario cumplir con dos obligaciones de transparencia, la inscripción de los trámites en un registro y la evaluación de los anteproyectos de disposiciones jurídicas a través de una manifestación de impacto regulatorio.

Las disposiciones de la Ley se extienden también a los organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva. Lo anterior reduce el margen de incertidumbre en que se encontraban los particulares frente a dichos organismos y los actos que realizan. Si bien no son autoridades en un sentido estricto, en muchas ocasiones actúan como tales al reconocer derechos y otorgar autorizaciones, además de prestar servicios esenciales donde no existe otra opción para los particulares (v.gr.: las concesiones de pozos de agua que otorga la Comisión Nacional del Agua).

Salvo por el Banco de México, la autoridad financiera deberá, para efectos de transparencia, inscribir los trámites en un registro y elaborar una manifestación de impacto regulatorio por cada anteproyecto de regulación que proponga.

- *¿Cuáles son las exclusiones de la Ley?*

En virtud de las funciones propias asignadas por la Constitución y las leyes correspondientes, se determinó mantener las exclusiones vigentes en la materia fiscal, tratándose de contribuciones y los accesorios, responsabilidades de los servidores públicos, justicia

agraria y laboral, y el 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 serán aplicables las dos obligaciones de transparencia antes explicadas.

Por el carácter de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina, éstas se exceptúan de la aplicación de las obligaciones de transparencia, pero les es aplicable el resto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- *¿A partir de las reformas a la Ley, qué requisito deben cumplir las regulaciones que pretenden aplicarse a los particulares?*

Para promover la transparencia y eliminar ambigüedades potenciales sobre la necesidad de publicar las regulaciones en el *Diario Oficial de la Federación*, se hace explícito que toda disposición administrativa debe publicarse en ese medio para producir efectos jurídicos sobre los particulares.

En adelante, las dependencias y organismos descentralizados deberán publicar todas las disposiciones administrativas de carácter general; éstas incluyen no sólo los reglamentos, decretos, acuerdos y normas oficiales mexicanas, sino también circulares, formatos, 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.

- *¿Cuáles son las reglas que deben observar las autoridades sobre la presentación y la resolución de trámites?*

Ante la falta de normas aplicables a la forma en que los particulares deben presentar los trámites y a la conducta que deben guardar las autoridades, se establecieron una serie de reglas que precisan lo siguiente:

- a) Los trámites deberán presentarse en un tanto, solamente en original, y sus anexos en copia simple, excepto cuando se trate de un procedimiento en el que se tenga que dar vista a terceros;

- b) todo documento original puede presentarse en copia certificada;
- c) en vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y
- d) las dependencias y organismos descentralizados determinarán los casos en que los particulares podrán presentar promociones o solicitudes a través de medios electrónicos, mediante reglas de carácter general publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

- *En lo que respecta a plazos, ¿qué modifican las reformas a la Ley?*

La ley reduce el plazo máximo de respuesta de cuatro a tres meses. No obstante que la mayoría de los trámites tienen en la actualidad plazos específicos menores a tres meses, se estableció que en caso de que un trámite no tenga plazo, éste no podrá exceder tres meses para que una dependencia u organismo descentralizado resuelva lo conducente.

De esa manera se reduce en un mes el plazo máximo en que debe resolver una autoridad administrativa. Transcurrido el plazo específico o genérico se considerará negada la solicitud (negativa *ficta*), a menos que para el trámite de que se trate se haya previsto expresamente la afirmativa *ficta*. El interesado puede solicitar que la autoridad expida, en dos días máximo, una constancia de cualquiera de esas circunstancias.

- *¿Cómo facilitan las reformas la interacción entre los particulares y el poder Ejecutivo?*

La Ley hace posible la Creación de Registros de Personas Acreditadas, para facilitar la interacción y reducir los costos de acreditación de la personalidad o la representación legal en la promoción de trámites. Estos registros contendrán la información que comúnmente exigen las dependencias y los organismos descentralizados para ese propósito. Al citar el número del registro en la promoción de los trámites, los particulares no requerirán asentar datos ni acompañar los documentos relativos a la identificación de la persona que presenta el trámite.

Los registros deberán estar interconectados de manera informática en un lapso no mayor a tres años. Una vez interconectados, el número asignado por una dependencia u organismo descentralizado deberá ser reconocido por las demás.

- *¿Qué se entiende por «trámite», para efectos de la Ley?*

Se precisa la definición de trámite con el fin de no dejar duda alguna sobre la naturaleza de los trámites que se inscribirán en el nuevo Registro Federal de Trámites y Servicios. Éstos son no sólo los trámites obligatorios, sino también los relacionados con la obtención de un beneficio o servicio.

No se comprende en la definición aquella documentación o información que los particulares deban presentar en caso de un requerimiento por parte de una dependencia u organismo descentralizado, en el ejercicio de sus atribuciones de comprobación, supervisión, inspección y vigilancia.

- *¿De qué manera las autoridades pueden reducir plazos, datos y documentos anexos?*

Con el fin de facilitar la desregulación y simplificación expedita de trámites en beneficio de los particulares, se abre la posibilidad para que los titulares de las dependencias y organismos descentralizados puedan, mediante un acuerdo general publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, establecer plazos menores dentro de los máximos previstos en leyes y reglamentos, y no exigir datos o documentos cuando la información respectiva pueda obtenerse por otra vía.

- *¿Cómo promueven las reformas a la Ley la mejora regulatoria continua de las dependencias y organismos descentralizados?*

Las reformas establecen que cada dos años, las dependencias y organismos descentralizados deberán someter a la Comisión un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y los trámites que aplican, e informar periódicamente los avances correspondientes al Consejo para la Mejora Regulatoria. Dichos programas e informes se harán públicos por la Comisión.

- *¿Cuál es el mecanismo que se seguirá para revisar los anteproyectos de regulaciones y sus manifestaciones de impacto regulatorio?*

Para que las dependencias y organismos descentralizados preparen anteproyectos de disposiciones debidamente justificados y de alta calidad, se establece como obligación que los anteproyectos y las manifestaciones sean públicos y se sometan a revisión de la Comisión con treinta días hábiles de anticipación.

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

- *¿Cómo promueven las reformas a la Ley la transparencia, la participación de los interesados y la congruencia de las acciones gubernamentales en materia regulatoria?*

Con el objeto de promover la transparencia y participación de la ciudadanía a través de la consulta a los sectores involucrados y al público en general, la Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita. Como una medida adicional, los títulos respectivos se publicarán mensualmente en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta publicidad promoverá un nivel mínimo de calidad en la elaboración correspondiente, y propiciará mayor congruencia y compatibilidad en las acciones gubernamentales al permitir que, conjuntamente con los interesados, otras dependencias y organismos descentralizados, así como el Congreso de la Unión, conozcan con mayor facilidad y precisión los anteproyectos regulatorios provenientes del Ejecutivo Federal.

La publicidad y consulta referidas de los anteproyectos podrá eximirse cuando ello pudiera comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición.

- *Si las manifestaciones de impacto regulatorio no son satisfactorias, ¿qué se puede hacer?*

Cuando la Comisión reciba una manifestación que a su juicio no sea satisfactoria, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado, realice ampliaciones o correcciones. Si la manifestación continúa siendo defectuosa, se podrá solicitar la designación de un experto, que revisará la manifestación y entregará comentarios a la Comisión y a la propia dependencia u organismo descentralizado dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su contratación.

- *¿Cuál es el procedimiento mediante el cual dictamina la Comisión los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio?*

La Comisión tiene treinta días hábiles para emitir un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo. Cuando la dependencia u organismo descentralizado no esté de acuerdo, deberá comunicar por escrito sus razones para que la Comisión emita, en cinco días hábiles, un dictamen final.

- *¿Qué naturaleza tiene el dictamen final de la Comisión?*

El dictamen final de la Comisión no es vinculativo. Si el dictamen versa sobre anteproyectos que deban ponerse a consideración del Ejecutivo Federal <sup>6</sup>, la Consejería Jurídica de éste debe recabar dicho dictamen, pero es su potestad tomarlo en consideración.

En el caso de anteproyectos distintos a los que deban ponerse a consideración del Ejecutivo Federal <sup>7</sup>, las dependencias y organismos descentralizados podrán mandar publicar la regulación en el *Diario Oficial de la Federación*, siempre que acrediten contar con el dictamen final de la Comisión o bien, que éste no se emitió en el plazo correspondiente o que se trata de una medida de emergencia.

---

<sup>6</sup> Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales.

<sup>7</sup> Acuerdos secretariales, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, y cualesquiera de naturaleza análoga.

De otra forma, la Secretaría de Gobernación no publicará la disposición de que se trate en el *Diario Oficial de la Federación*.

- *¿Qué derechos otorga a los ciudadanos el nuevo Registro Federal de Trámites y Servicios?*

La transparencia y la seguridad jurídica de los ciudadanos son prioridades de la mejora regulatoria. Por ello, se establecen reglas claras para que los particulares puedan oponerse legalmente a la exigencia de trámites y requisitos que no se prevean en el registro.

La información que ya esté inscrita en el Registro Federal de Trámites Empresariales, pasará a formar parte del nuevo Registro de Trámites y Servicios, y le será aplicable la prohibición de aplicar trámites en forma distinta a lo previsto en el mismo.

La prohibición de exigir trámites no inscritos en el registro no aplica si los trámites están fundamentados en leyes o reglamentos del Ejecutivo Federal, o si se aplican dentro de los sesenta días a partir de su entrada en vigor, o si su falta de aplicación puede causar perjuicio a terceros con interés jurídico o, en general, un grave perjuicio. No obstante, y para evitar sanciones en esos casos, la autoridad sólo podrá exigir los requisitos y documentos establecidos expresamente en disposiciones legales y administrativas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, y deberá notificar simultáneamente a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la información a inscribirse o modificarse en el registro.

La prohibición referida entrará en vigor en un plazo máximo de tres años, pudiendo ser antes, de conformidad con la fecha en que cada dependencia y organismo descentralizado publique, en el *Diario Oficial de la Federación*, un acuerdo general en el que informe que todos sus trámites están inscritos en el Registro de Trámites y Servicios.

- *¿Qué mecanismo existe para vigilar y promover que las autoridades cumplan con las disposiciones de la Ley?*

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecen sanciones específicas para

los servidores públicos que actúen en contravención a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, particularmente en relación con la entrega de las manifestaciones de impacto regulatorio, la información y aplicación de los trámites inscritos en el registro, la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de regulaciones que no hayan observado el mecanismo de revisión, comprobar los anteproyectos de regulaciones y sus manifestaciones, y el no poner a disposición de los interesados la información relacionada con éstos.

Las disposiciones en esta materia reducen la discrecionalidad en la aplicación de sanciones y garantizan la transparencia, además de promover el adecuado funcionamiento de los procedimientos y la correcta actuación de los servidores públicos.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La mejora regulatoria fortalece los valores democráticos de un México plural y propicia una cultura regulatoria de transparencia y legalidad, donde las opiniones de los sectores interesados y el público en general deben de considerarse. La transición exitosa hacia la normalidad democrática y el diálogo, debe también reflejarse en los procesos regulatorios como parte de la nueva forma de gobernar. Sólo así México se convertirá en el país de leyes e instituciones que todos anhelamos.

Para más información sobre la mejora regulatoria, consulte la página del Consejo para la Mejora Regulatoria [[www.cde.gob.mx](http://www.cde.gob.mx)], envíe un fax al número 01 57299240, o llame a través de PRIMER CONTACTO (SECOFI) 01.800.849.2000 ó \*2000 (servicio gratuito de teléfono celular Telcel y Iusacell).