

## COMENTARIO A LA NUEVA LEY GENERAL DE MEJORA REGULATORIA\*

Daniel Márquez\*\*

### I. PROLEGÓMENO: LA MEJORA REGULATORIA

Los procesos de “mejora regulatoria” están relacionados con un marco de eventos más amplios que impactan en el mundo en materia política y económica: el neoliberalismo y la globalización.

En efecto, aunque se afirma que el inicio del “neoliberalismo” se relaciona con el libro: “*An Inquiry into the Principles of the Good Society*” de Walter Lippmann, en 1937, y una conferencia del mismo autor en París, en 1938,<sup>1</sup> simplificando, el neoliberalismo es el conjunto de ideas políticas y económicas apoyadas por la escuela monetaria de Milton Friedman, que en la década de los setentas defienden, entre otras ideas, la participación mínima del Estado en la economía y la privatización de empresas estatales.

En lo que se refiere a la globalización, Shalmali Guttal la considera un conjunto de procesos que impactan en la economía,

---

<sup>1</sup> EBELING, Richard M., “El neoliberalismo nunca fue acerca de los mercados libres”, noviembre 24, 2017, en *Biblioteca Mises*, visible en: <<http://www.miseshispano.org/2017/11/el-neoliberalismo-nunca-fue-acerca-de-los-mercados-libres/>> (consultado el 19 de agosto de 2018).

\* Ley General de Mejora Regulatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo del 2018.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Contacto: <[daniel6218@hotmail.com](mailto:daniel6218@hotmail.com)>.

la tecnología, la política, las empresas, la cultural y la sociedad, para él, la “globalización” se utiliza para describir los cambios económicos, culturales, sociales y políticos, desde la revolución de la tecnología de la información, la disminución de las fronteras nacionales y geo-políticas, la mayor circulación transnacional de bienes, servicios y capitales. La homogeneización de los gustos de los consumidores, la consolidación y expansión del poder corporativo, el aumento de la riqueza y la pobreza, la “*McDonaldisation*” de los alimentos y la cultura, y la creciente ubicuidad de las ideas democráticas liberales.<sup>2</sup>

En el caso de México, en 1984 se publica el “Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988”<sup>3</sup>, con el que se inicia la *desregulación* (que) *implica eliminar controles que impiden el funcionamiento ágil de las estructuras*. También, se afirma que en 1984 México tenía problemas para aliviar los desajustes y retrocesos de su economía. Así, la crisis se resolvió con cambios radicales derivados de una política de choque: agudizar la austeridad, mayor abandono de la responsabilidad social del gobierno, desvalorizar el trabajo, abandonar la actividad económica a su suerte, privatizar el aparato estatal y restringir la actividad económica. En 1985 se inició la liberación del mercado para construir el “neoliberalismo en un solo país.”<sup>4</sup> En este sentido México ingresa al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) el 17 de julio de 1986.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Citado por: Council of Europe, La Globalización, visible en: <<https://www.coe.int/es/web/compass/globalisation>>, consultado el 19 de agosto de 2018. (En el artículo se menciona como autor de la definición a Guttal Shalmali: GUTTAL, Shalmali, ¿Apertura o decepción? “globalización” en el desarrollo en la práctica, vol. 17 núm. 4/5, agosto de 2007, pp. 523-531. Consultado en: <[www.jstor.org/stable/25548249](http://www.jstor.org/stable/25548249)>.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación de 13 de agosto de 1984.

<sup>4</sup> Cfr. De la Peña, Sergio, “El T.L.C. una larga historia”, en: DABAT, Alejandro (coord.), *México y la globalización*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, 1994, pp. 138-139.

<sup>5</sup> Es la fecha en la que se firmó el Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Además, el 6 de febrero de 1989 se emite el “Acuerdo por el que la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, a través de la Unidad de Desregulación Económica”. El 9 de febrero de 1989 se emite el “Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal”, que busca simplificar los sistemas y procedimientos en las relaciones entre el sector público y los particulares.

En este sentido, el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1990, alude a la globalización de la producción y del comercio, y menciona como problema el exceso de regulaciones.

Para dar otro paso en esta dirección, el 1° de julio de 1992 se emite la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que permite a las “personas morales” realizar la certificación, o sea, asegurar que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización, nacionales o internacionales.

También, en periodo de gobierno federal 1995-2000, se emitió el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)”, para transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente, y entre otras, combatir la corrupción y la impunidad.

En lo que se refiere a la operación de la mejora regulatoria en México, el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial<sup>6</sup> de 1995, establece las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas y crea el Consejo para la Desregulación Económica.

En este contexto, sobre los avances de la “mejora regulatoria” en México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca: Las políticas de privatización, aper-

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación el día 24 de noviembre de 1995.

tura de mercados, modernización del sector público, promoción de la competencia y la reforma regulatoria han reducido de forma sustancial la participación directa del Estado en la economía, fortaleciendo la competencia a través de las fuerzas del mercado...<sup>7</sup>

Así, los propósitos de la mejora regulatoria no son difíciles de advertir. Con dos estrategias plenamente identificadas: privatización y libre comercio, como base de la reforma regulatoria,<sup>8</sup> según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desde 1989 México ha aplicado una política nacional explícita en materia de reforma regulatoria, contenida en un acuerdo presidencial. Destaca que en noviembre de 1995, el presidente Ernesto Zedillo ratificó y expandió el acuerdo original a través del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE).<sup>9</sup>

Sobre los beneficios de la mejora regulatoria como práctica administrativa, la OCDE destacaba en *The OECD Report on Regulatory Reform* de 1997: La reforma regulatoria ha mejorado directamente la capacidad del gobierno para obtener mejores resultados de las políticas públicas al usar los recursos regulatorios de manera más efectiva, explotando la innovación del sector privado en el interés público, implementando poderosos incentivos de mercado y mejorando la capacidad de respuesta al cambio.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> OCDE, Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria, Reforma Regulatoria en México, V. 2 reportes Temáticos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2000, p.10.

<sup>8</sup> OCDE, Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria, Reforma Regulatoria en México, V. 2 reportes Temáticos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2000, p.16.

<sup>9</sup> OCDE, Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria, Reforma Regulatoria en México, V. 2 reportes Temáticos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2000, p. 20.

<sup>10</sup> OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 1997, pp. 17-18. Donde se lee:

Government effectiveness in protecting public interests can be enhanced.  
*Regulatory reform has directly improved government capacity to get better results from public policies by using regulatory resources more effectively, exploiting*

Así, mediante un Decreto de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 19 de abril de 1999, se creó la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para 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 (art. 69-E).

En la actualidad, entre las herramientas de mejora regulatoria se encuentran: la Manifestación de Impacto Regulatorio, la Consulta regulatoria, el Registro Federal de Trámites y Servicios, la Reducción de cargas administrativas, las Ventanillas únicas, el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, y el Programa de Reconocimiento y Operación SARE.<sup>11</sup>

Sin embargo, el México del año 2018 no es diferente del país que teníamos en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX: concentración del ingreso, pobreza, corrupción, descontento social, escaso desarrollo de pequeñas y medianas empresas, etc. Lo anterior podría llevarnos a concluir que la mejora regulatoria fracasó.

Alejandro Nadal destaca: “con la mejora regulatoria se busca que el marco regulatorio no estorbe el eficiente funcionamiento de los mercados”, también que: “Las unidades de mejora regulatoria (...) Normalmente utilizan estudios de costo-beneficio”, con: “el objetivo central de (...) eliminar o reducir drásticamente la conducción de una política de desarrollo económico”.<sup>12</sup> Así, el orden jurídico nacional se puso al servicio de las ideologías neoliberal y de globalización.

---

*private sector innovativeness in the public interest, putting into place powerful market incentives, and improving responsiveness to change.*

<sup>11</sup> Véase: OCDE, El ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y Municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos, OCDE, 2016.

<sup>12</sup> NADAL, Alejandro, “Reconstruir el Estado”, en *La Jornada*, Sección Opinión, de 4 de julio de 2018, consultado en: <<https://www.jornada.com.mx/2018/07/04/opinion/023a1eco>>, (25 de agosto de 2018).

## II. COMENTARIO A LA LEY GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE 18 DE MAYO DE 2018

La Ley General de Mejora Regulatoria es de 26 de abril de 2018, y se publicó en el Diario oficial de la Federación de 18 de mayo de 2018, a través del “Decreto por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, cuenta con cuatro títulos, 15 capítulos, cinco secciones, 93 artículos y doce transitorios. Entró en vigor el 19 de mayo de 2018, en términos del transitorio único del Decreto de 18 de mayo de 2018.

En su apartado de disposiciones generales, destaca que su objeto es *establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria*, sin embargo, las materias que excluye contradicen su objeto, porque no se aplica en las materias fiscal, en contribuciones y sus accesorios; responsabilidades de los servidores públicos; al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales; ni a lo relacionado con actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, con lo que mantiene un “fuero de guerra” administrativo de facto, contrario al contenido del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre sus objetivos destacan: la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las Regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios, lo que refrenda su vocación “económica”, “globalizadora” y “pro-empresarial”; establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria; establecer los instrumentos, herramientas, acciones y procedimientos de mejora regulatoria; establecer la creación y el funcionamiento del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios; y establecer las obligaciones

de los Sujetos Obligados para facilitar los Trámites y la obtención de Servicios, incluyendo el uso de tecnologías de la información.

Cuenta con un amplio apartado de interpretación integrado por 21 fracciones en su artículo 3°. Lo anterior se complementa con el contenido de su artículo 4° relacionado con los “plazos” y con la tímida expresión de artículo 5° que prescribe: *Las Regulaciones, para que produzcan efectos jurídicos, deberán ser publicadas por los Sujetos Obligados en el Medio de Difusión*. Así, para entender qué quieren decir hay que acudir a su artículo 3°, fracción XI. Como si fuera demasiado problema decir “Diario Oficial de la Federación o medio estatal de difusión oficial”. Lo que da cuenta de su complejidad y muestra una paradoja: en México para “desregular” tenemos que “regular”.

En lo que se refiere a “Principios, Bases y Objetivos de la Mejora Regulatoria”, los artículos del 6° al 8° destacan: los de “legalidad, reserva de ley, jerarquía normativa”. Además, plasman una enigmática frase que abre espacios significativos de arbitrariedad: “*y todos aquellos principios que tiendan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley*”. Con lo cual los “operadores” de esta ley se convierten en cuasi-legisladores. En lo que a los principios de la “política de mejora regulatoria”, en sus nueve fracciones, que son: “mayores beneficios que costos y el máximo beneficio social”, “seguridad jurídica” (¿es un principio o un derecho, o ambos?), “focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos”, “coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco regulatorio nacional”, “simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de regulaciones, trámites y servicios”, “accesibilidad tecnológica”, “proporcionalidad, prevención razonable y gestión de riesgos (¿para quién?)”, “transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas” (¿no existen ya leyes en estas materias?), “fomento a la competitividad y el empleo”, “promoción de la libre concurrencia y competencia económica, así como del funcionamiento eficiente de los mercados” (¿no contamos con legislación e instancias administrativas en la materia?), y “reconocimiento de asimetrías en el cumplimiento regulatorio” (cualquier cosa que

esto signifique, atendiendo al contenido del artículo 10 del Código Civil Federal).

Cierran la norma con la pretensión de que: *Los Sujetos Obligados deberán ponderar los valores jurídicos tutelados a que se refiere este precepto y explicitar los criterios de decisión que subyacen a la política de mejora regulatoria atendiendo a los objetivos establecidos en esta Ley.* Como se advierte, estos “principios” parecen más un catálogo de buenas intenciones, que muestran la paradoja ya destacada, además, de poner en evidencia a sus autores. Para confirmar nuestro argumento, en el artículo 8, en quince fracciones, se hace mención de otros “objetivos de la política de mejora regulatoria”, que reiteran algunos de los contenidos en el artículo 7º, e incorpora algunos nuevos.

En lo que se refiere a estructuras de política regulatoria, se crea el “Sistema Nacional de Mejora Regulatoria”, integrado por un Consejo Nacional, la “Estrategia”, la Comisión Nacional, los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas, los Sujetos Obligados, y un “observatorio”. El objeto del sistema es coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, a través de la estrategia, normas, principios, objetivos, planes, directrices, órganos, instancias, procedimientos y la política nacional en materia de mejora regulatoria (arts. 10 y 11).

Otras herramientas del Sistema Nacional, en términos de los artículos 11, y del 38 al 91, son: el Catálogo, la Agenda Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio, los Programas de Mejora Regulatoria, y las Encuestas, Información Estadística y Evaluación en Materia de Mejora Regulatoria. Según el artículo 80, los Programas de Mejora Regulatoria son una herramienta que tiene por objeto mejorar la Regulación vigente e implementar acciones de simplificación de Trámites y Servicios. De acuerdo con el calendario que establezcan, los Sujetos Obligados someterán a la Autoridad de Mejora Regulatoria que les corresponda un Programa de Mejora Regulatoria, con una vigencia anual, bienal o por el tiempo que dure la administración, en relación con la Regulación,

Trámites y Servicios que aplican, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes. Estas herramientas contrastan con las mencionadas por la OCDE destacadas en el apartado primero de este comentario.

Otros temas que menciona es el nombramiento de los titulares de las Autoridades de Mejora Regulatoria, que deja a los titulares de los poderes ejecutivos de su respectivo orden de gobierno, con nivel de subsecretario, oficial mayor o equivalente (art. 12), lo que se presta a la “politización”, las “cuotas y cuates”, del sistema. También regula otra clase de nombramientos (art. 13).

El Consejo Nacional de Mejora Regulatoria es una instancia fuertemente burocratizada (art. 14), porque se integra por los titulares de la Secretaría de Economía, quien lo preside, de la Secretaría de Gobernación (¿qué hace aquí?), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, representante de la Presidencia de la República (¿los secretarios anteriores no representan al titular del Ejecutivo federal?), el Presidente del Observatorio, cinco presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria, y el Comisionado de la Comisión Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional. Además, pueden participar “invitados” y requiere de elecciones “rotativas” para el caso de los presidentes de los sistemas estatales. Lo anterior se complica con los “invitados especiales” del artículo 16. En términos del artículo 19 sesiona dos veces al año.

Las atribuciones del Consejo Nacional se reglan en el artículo 17, en sus 14 fracciones, establece directrices, bases, instrumentos, lineamientos y mecanismos para la implementación de la política de mejora regulatoria y de observancia obligatoria para los Sujetos Obligados, con lo que se transforma en regulador administrativo nacional, lo que se refrenda con el contenido del artículo 18, que los obliga a informar al Consejo Nacional sobre las acciones a desarrollar para su implementación, en un término de treinta días a partir de que sea comunicado por el Secretario Técnico, también en el mismo artículo 17 se le permite al Consejo Nacional apro-

bar, a propuesta de la Comisión Nacional, la Estrategia, que como lo destaca el artículo 21, *es el instrumento programático que tiene como propósito articular la política de mejora regulatoria de los Sujetos Obligados a efecto de asegurar el cumplimiento del objeto de esta Ley. La Estrategia tendrá una visión con un horizonte de largo plazo a veinte años, con evaluaciones al menos cada cinco años y con revisiones y ajustes, en su caso, al menos cada dos años.*

El Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional se regula en el artículo 20, entre sus funciones destacan: compilar los acuerdos que se tomen en el Consejo Nacional, llevar el archivo y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancias; elaborar y publicar informes de actividades del Consejo Nacional; publicar algunos instrumentos en el Diario Oficial de la Federación, y las demás que le señale esta Ley, el Reglamento y otras disposiciones jurídicas.

La Comisión Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, la cual tiene como objetivo promover la mejora de las Regulaciones y la simplificación de Trámites y Servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad (art. 23). Esta comisión realiza funciones de coordinación a nivel federal (art. 24-I), y de mejora regulatoria en la Administración Pública Federal (art. 25-I). Su titular es un Comisionado designado por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Economía (art. 26), quien la dirige y representa legalmente (art. 27).

En los artículos 28 y 29 se regulan los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas, que se integran por el consejo local, sus autoridades de mejora regulatoria y los sujetos obligados, cuya función es coordinarse con el Sistema Nacional, para implementar la política de mejora regulatoria conforme a la Estrategia en su entidad federativa, de acuerdo con el objeto de esta Ley en el ámbito de sus competencias, sus leyes locales de

mejora regulatoria y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Otro apartado, artículo 30, se relaciona con la “Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales”. Lo que puede concitar dos reflexiones: ¿si algunas estas instancias aplican la ley a casos concretos, les corresponde la mejora regulatoria? ¿No terminarían manipulando la ley para sus intereses? Como se advierte, una respuesta a favor de la primera pregunta, puede soslayar que la mejora regulatoria se relaciona mejor con las materias administrativas.

También, la Ley crea en los artículos del 31 al 37, el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, como una instancia de participación ciudadana de interés público, cuya finalidad es coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.

Por último, la ley establece en los artículos 92 y 93 el tema de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, destacando que el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley, por parte de los servidores públicos de los órdenes de gobierno será sancionado en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además, prescribe que las Autoridades de Mejora Regulatoria deberán informar a las autoridades que resulten competentes en la investigación de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, de los incumplimientos que tenga conocimiento.

En sus transitorios se regula entre otros, el tema de la entrada en vigor de la Ley y la instalación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, entre otros aspectos.

Además, el artículo segundo del Decreto por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prescribe la derogación de los artículos 69-A; 69-B, tercer párrafo; 69-C, primer párrafo; 69-D; 69-E; 69-F; 69-G; 69-H; 69-I; 69-J;

69-K; 69-L; 69-M; 69-N; 69-O; 69-P; 69-Q y 70-A, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX y último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para cerrar este comentario, más allá de las falencias de esta Ley General de Mejora Regulatoria, no se debe olvidar su nexo ideológico con el neoliberalismo y la globalización, tampoco se debe ignorar que la herramienta favorita de la mejora regulatoria sigue siendo el “costo-beneficio”, lo que muestra sus límites.