

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

Desempeño de la CONAMER en la Gobernanza y el Impacto Regulatorio

Auditoría de Desempeño: 2019-5-10B00-07-0367-2020

367-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de la CONAMER en la gobernanza regulatoria y la implementación del análisis de impacto regulatorio.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

Para analizar el desempeño de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, en la gobernanza y el impacto regulatorio, la auditoría comprendió la revisión de cinco vertientes:

- La Gobernanza Regulatoria, para revisar el avance en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria y el desarrollo de los instrumentos generales para implementarla, así como el diseño institucional de la CONAMER, con objeto de analizar si éste le permite cumplir con su objetivo de promover la mejora de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

- El Impacto Regulatorio, para revisar el diseño y la implementación de los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante y ex post de la regulación; evaluar si la comisión llevó a cabo diagnósticos sobre los beneficios y los costos de la regulación vigente; analizar las propuestas regulatorias que fueron sujetas al trato de emergencia en 2019 y durante 2020 en el contexto del COVID-19, y evaluar la relevancia y pertinencia de implementar los AIR ex ante y ex post en el Poder Legislativo.
- Los obstáculos generados por la regulación, para verificar si la CONAMER diagnosticó los fallos regulatorios que afectan u obstaculizan las actividades de los sectores económicos, emitió propuestas de modificaciones al marco regulatorio con objeto de disminuir los fallos, y les dio seguimiento.
- Los recursos ejercidos por la CONAMER para la política de mejora regulatoria, a fin de evaluar si se ejercieron conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y se administraron con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía.
- Los mecanismos de seguimiento, evaluación y control, para revisar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que se aplica a los particulares”, y la implementación del sistema de control interno en la comisión.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa de la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Sin embargo, en el desarrollo de la auditoría se tuvieron limitantes para aplicar algunos procedimientos establecidos con objeto de evaluar el desempeño de la CONAMER, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por la comisión fueron suficientes, de calidad, confiables, consistentes y transparentes. Esta situación se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas relativos a la gobernanza y el impacto regulatorio.

Antecedentes

La “mejora regulatoria” es la política pública diseñada e implementada para llevar a cabo la revisión sistemática del marco regulatorio y de los trámites y servicios administrativos, a fin de garantizar la calidad de la normativa^{1/} y la simplificación de dichos trámites y servicios. La política de mejora regulatoria busca contribuir a promover el funcionamiento eficiente de la economía, ya que tiene entre sus objetivos: procurar que las regulaciones que se expidan generen mayores beneficios que costos; garantizar la seguridad jurídica en la aplicación y en

^{1/} De acuerdo con la OCDE y con el Banco Mundial, calidad regulatoria consiste en la formulación e implementación de regulaciones eficientes, que generen mayores beneficios que costos, para permitir y promover el desarrollo económico.

el cumplimiento de las regulaciones, así como reducir los costos económicos que derivan del cumplimiento de la normativa y, en consecuencia, facilitar el cumplimiento de la ley.^{2/}

La política nacional de mejora regulatoria se constituye por dos grandes ámbitos: a) la gobernanza y el impacto regulatorio, para conducir el proceso de mejora regulatoria y llevar a cabo la revisión sistemática del marco normativo,^{3/} y b) la simplificación de trámites y servicios administrativos. El alcance de la presente auditoría se enfocó en el primer ámbito, correspondiente a la gobernanza y el impacto regulatorio, el cual es un componente fundamental de la política pública, debido a la importancia que reviste para garantizar la calidad de la regulación, en beneficio del desarrollo económico del país.

La “gobernanza regulatoria” consiste en un enfoque integral para el desarrollo y la implementación de instituciones y herramientas regulatorias que garanticen la revisión del marco normativo.^{4/} En el caso de México, se busca crear un marco institucional idóneo para instaurar una gobernanza regulatoria nacional, a fin de llevar a cabo acciones orientadas a garantizar la revisión sistemática del marco regulatorio de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, mediante la implementación de herramientas tales como el Análisis de Impacto Regulatorio.

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es un instrumento clave de evaluación económica que permite identificar no sólo los posibles costos y beneficios de una regulación que se pretende emitir, sino también evaluar los impactos, y los costos y los beneficios reales de las normas que están vigentes, por lo que el objetivo último de esta evaluación es mejorar la calidad de la regulación.^{5/} Existen dos tipos de AIR:

- **AIR ex ante:** se utiliza para determinar la factibilidad de establecer una nueva regulación, al comparar los costos y los beneficios que, se estima, generará si se implementa, a fin de valorar si es conveniente o no emitirla. Tiene como finalidad garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos.
- **AIR ex post:** se realiza utilizando la información observada de los costos y los beneficios reales que una regulación ha generado, una vez implementada, con la

^{2/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, pp. 21 y 22.

^{3/} La revisión sistemática del marco regulatorio se lleva a cabo por medio de cuatro herramientas de mejora regulatoria. La presente auditoría está centrada en la revisión de dos de estas herramientas para abordar el impacto de la regulación: los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) “ex ante” y “ex post”. Las otras dos herramientas restantes son las “agendas regulatorias”, que la CONMAER tiene previsto comenzar a implementar en el segundo semestre de 2021, y los “programas de mejora regulatoria”, los cuales se enfocan, en su mayoría, a establecer acciones de simplificación de trámites y servicios.

^{4/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, pp. 22 y 23.

^{5/} World Bank, **Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments**, 2017, pp. 3-5 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>.

finalidad de determinar la pertinencia de abrogarla, modificarla o establecer su permanencia.

La política pública de mejora regulatoria surgió en México a finales de la década de los 80, reconociendo la necesidad de revisar la regulación federal vigente en un nuevo entorno económico de apertura de los mercados.

Después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1995, se publicó el “Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial”, con el que se dispuso que debería de existir coordinación, en materia regulatoria, entre los gobiernos federal y estatales, y se establecieron los primeros antecedentes de la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio.^{6/} Con estos cambios se puso de manifiesto, por primera vez, la necesidad de revisar los anteproyectos de la regulación, su contenido, requisitos y plazos, a fin de garantizar que ésta genere mayores beneficios que costos.^{7/}

En el año 2000, se reformó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), con lo que se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), dotado de autonomía técnica y operativa, con la atribución de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, a fin de generar beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.^{8/} Además, se estableció la obligación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal de elaborar el AIR ex ante para aquellas regulaciones que imponen costos de cumplimiento a los particulares.^{9/}

Posteriormente, en 2012, a la COFEMER se le otorgaron las facultades de solicitar, a las dependencias y entidades, la elaboración del AIR ex post,^{10/} y de revisar dicho análisis, para el caso de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM’s), con objeto de evaluar su aplicación, efectos y observancia, al año siguiente de su entrada en vigor.^{11/} Asimismo, en ese año, se emitió el “Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post”,^{12/} que tuvo por objeto establecer y poner a disposición de las dependencias y entidades de la

^{6/} Es una herramienta que permite analizar sistemáticamente los objetivos e impactos potenciales de las regulaciones, a fin de asegurar que sus beneficios sean superiores a sus costos. Permite justificar y socializar las decisiones de política pública y brinda a la ciudadanía la oportunidad de participar en su elaboración. El AIR se utiliza para las regulaciones federales que implican costos de cumplimiento para los particulares.

^{7/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, pp. 84 y 86.

^{8/} **Diario Oficial**, 19 de abril de 2000.

^{9/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, p. 88.

^{10/} COFEMER, **Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respecto de las normas oficiales mexicanas y su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio**, México, 2012.

^{11/} **Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respecto de las normas oficiales mexicanas y su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio**, artículo 4.

^{12/} **Diario Oficial**, 28 de noviembre de 2012.

Administración Pública Federal el procedimiento por medio del cual se deberían revisar las regulaciones que habían sido sujetas a la elaboración y evaluación del AIR ex post.^{13/}

Sin embargo, no fue sino hasta 2017, con la reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se estableció la política pública de mejora regulatoria en el máximo nivel jerárquico del orden jurídico nacional, ampliando su alcance a los ámbitos estatal y municipal, al disponerse que las autoridades de todos los órdenes de gobierno deben de implementar políticas públicas de mejora regulatoria.^{14/}

Después de la reforma, en 2018, se expidió la Ley General de Mejora Regulatoria,^{15/} con lo que se estableció el marco legal para la institucionalización de la política pública de mejora regulatoria en toda la nación, al establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las normas y la simplificación de los trámites y servicios.^{16/} Asimismo, con la emisión de esta ley se estableció que la COFEMER se transformaría en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), institución encargada de encabezar la política nacional de mejora regulatoria y autoridad en la materia en el ámbito federal.

En este contexto, en esta auditoría se evalúa el avance en el establecimiento y la instrumentación de la política nacional de mejora regulatoria en su primer año de operación después de la publicación de la Ley General de Mejora Regulatoria de 2018, así como el diseño y la implementación de los AIR ex ante y ex post en 2019, con objeto de analizar si estos se han constituido en herramientas que contribuyen a garantizar que los beneficios de la regulación superen a sus costos.

^{13/} Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio, artículo 1.

^{14/} Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, Diario Oficial, 5 de febrero de 2017.

^{15/} Diario Oficial, 18 de mayo de 2018.

^{16/} Ley General de Mejora Regulatoria, artículo 1, párrafo primero y segundo, fracción I.

Resultados

1. Avance en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria

En este resultado se analizó el avance en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria en términos de: a) la instalación, integración y actuación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y b) la instrumentación de la política en los ámbitos estatal y municipal.

a) Instalación, integración y actuación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria

En 2018, con la reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley General de Mejora Regulatoria,^{17/} que institucionalizó la política pública de mejora regulatoria, se estableció la creación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de coordinar la política nacional de mejora regulatoria.^{18/}

Instalación e integración del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria

Con el análisis de las actas de las sesiones ordinarias del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, se constató que, el 19 de agosto de 2019, se llevó a cabo la instalación del Consejo, exactamente 15 meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Mejora Regulatoria; asimismo, se verificó que, en ese año, el órgano sesionó, de forma ordinaria, en dos ocasiones, el día que realizó su instalación y el 28 de noviembre, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 19, párrafo primero, y segundo transitorio, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Cabe señalar que, si bien la Ley General de Mejora Regulatoria estableció, como mecanismo de coordinación entre el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y las 32 entidades federativas, la integración de cinco grupos que se conforman con los sistemas estatales de mejora regulatoria, los cuales tendrían un representante, mismo que formaría parte del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria,^{19/} la ley no prevé la participación de los municipios o alcaldías en el seno del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, únicamente establece que, los 32 consejos locales de las entidades federativas deberán contar con mecanismos de coordinación entre éstos y los municipios.^{20/}

Si bien en las dos sesiones ordinarias que realizó el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, en 2019, se obtuvo la asistencia legal requerida, de por lo menos la mitad más uno de los 13 integrantes del consejo, en cumplimiento de los artículos 15 y 19, párrafo segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito

^{17/} **Diario Oficial**, 18 de mayo de 2018.

^{18/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 14.

^{19/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 14, fracción VIII y IX.

^{20/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 29, párrafos cuarto y quinto.

Público y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no asistieron a ninguna de las sesiones, por lo que el consejo sesionó sin dos de sus integrantes titulares, no atendiendo lo establecido en el artículo 14, fracciones III y V, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

En las dos sesiones ordinarias del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, realizadas en 2019, se tuvo una asistencia del 83.3% y del 84.6% por lo que respecta a sus integrantes, y del 100.0% en cuanto a los invitados permanentes del consejo; sin embargo, en la segunda sesión, dos de los servidores públicos, que fungieron como suplentes de los presidentes de los Sistemas Estatales de Mejora Regulatoria de los grupos 1 y 4,^{21/} no contaban con el nivel jerárquico requerido para asistir en representación de esos titulares del consejo, en términos de lo establecido en el artículo 14, párrafo penúltimo, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Actuación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria

Con la revisión de los acuerdos de las sesiones ordinarias del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, se constató que, en 2019, el consejo: a) designó a los ciudadanos que conforman el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria; b) aprobó su reglamento interior; c) autorizó la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria; d) tomó conocimiento del Informe referente al Diagnóstico del Marco Regulatorio del Sector de Estaciones de Servicio y Gas L.P, el Informe de Avances en la implementación de la Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS)^{22/} a nivel subnacional, el Informe de Avances en la Implementación de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria y de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria 2018-2019, y de los Avances en la Implementación de los Programas de Mejora Regulatoria 2019-2020, a fin de conocer los resultados de la política y las problemáticas, obstáculos y fallos regulatorios, y e) aprobó la creación de 9 grupos de trabajo especializados dedicados a la mejora regulatoria, en cumplimiento del artículo 17, fracciones I, II, III, IV, VIII, IX, XI y XIII, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Sin embargo, para ese año, la CONAMER no acreditó que presentó, para aprobación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, los indicadores que las autoridades de mejora regulatoria y los sujetos obligados deberán observar para la evaluación y medición de los resultados de la mejora regulatoria, por lo que, en 2019, el consejo no realizó la aprobación de estos indicadores, en términos de lo establecido en el artículo 17, fracción V, de la Ley

^{21/} La conformación de los grupos es la siguiente:
Grupo uno (Noroeste): se integrará por Sonora, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa.
Grupo dos (Noreste): se integrará por Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila de Zaragoza, Tamaulipas, Zacatecas.
Grupo tres (Occidente): se integrará por Aguascalientes, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit.
Grupo cuatro (Centro): se integrará por el Estado de México, Querétaro, Ciudad de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala.
Grupo cinco (Sureste): se integrará por Chiapas, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Campeche.

^{22/} La Ventanilla de Construcción Simplificada (VECS) es una estrategia de simplificación para la emisión de licencias de construcción comercial menores a 1,500 m2, realizada por la CONAMER en coordinación con autoridades municipales y actores relevantes del sector construcción.

General de Mejora Regulatoria. Al respecto, en el resultado núm. 2 “Elaboración de los instrumentos generales para implementar la política de mejora regulatoria” se analizó a detalle esta situación.

b) Instrumentación de la política nacional de mejora regulatoria en los ámbitos estatal y municipal

Como parte de la instrumentación de la política nacional de mejora regulatoria, en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria (ENMR),^{23/} se establecieron como metas, en el ámbito estatal, para el primer y segundo semestre de 2019: a) la aprobación de las leyes estatales de mejora regulatoria, las cuales deben estar armonizadas con la LGMR^{24/} y b) la instalación de los Consejos Estatales de Mejora Regulatoria.^{25/}

Al respecto, en 2019, en 23 estados (71.9%) se aprobaron leyes estatales de mejora regulatoria, armonizadas con la LGMR; mientras que, en 6 estados (18.8%), Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Nayarit, Tamaulipas y Zacatecas, estas leyes se encontraban en los congresos estatales para su aprobación; en 2 estados (Coahuila y Tlaxcala), estaban en revisión de la Consejería Jurídica, y en 1 estado (Baja California), la respectiva ley se encontró en proceso de elaboración.

Como hechos posteriores, se constató que, a junio de 2020, 28 entidades federativas ya habían aprobado las leyes estatales de mejora regulatoria; en tanto que, en los 4 estados restantes, 3 leyes (Zacatecas, Tamaulipas y Tlaxcala) se encontraban en los congresos estatales correspondientes para su aprobación, mientras que la Ley del estado de Baja California continuaba en proceso de elaboración; asimismo, mediante el oficio núm. CONAMER/20/3956, del 8 de julio de 2020, y en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CONAMER proporcionó copia del acta de la tercera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, en la cual, la Secretaría de Economía, en su carácter de presidente de dicho consejo, recomendó a las Autoridades de Mejora Regulatoria de Zacatecas, Tamaulipas, Tlaxcala y Baja California cumplir con la actualización de sus leyes estatales de mejora regulatoria, a fin de atender lo establecido en la línea de acción 1.2.4. de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

Por lo que respecta a la instalación de los Consejos Estatales de Mejora Regulatoria de las 32 entidades federativas, se constató que, en 2019, se instalaron 29 consejos estatales de mejora regulatoria, quedando pendientes de su instalación los consejos de Zacatecas, Oaxaca y

^{23/} 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 la Ley General de Mejora Regulatoria.

^{24/} Línea de acción 1.2.4. Aprobar la Ley Estatal de Mejora Regulatoria del estado correspondiente, establecida en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

^{25/} Línea de acción 5.2.1. Instalar los Consejo Estatales de Mejora Regulatoria de las 32 entidades federativas, los cuales deberán ser presididos por el Titular del Ejecutivo de cada entidad federativa, establecida en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

Nayarit, no atendiendo lo establecido en el artículo 14, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria y la línea de acción 5.2.1. de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

En este contexto, la ASF considera necesario que el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de coordinar la política nacional de mejora regulatoria, promueva que se instalen los consejos estatales de mejora regulatoria faltantes, a fin de continuar avanzando en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria.

Cabe señalar que, para el orden municipal, la Estrategia divide la implementación de la política de mejora regulatoria en cuatro fases, de acuerdo con la distribución demográfica que presenta México. Al respecto, para la designación de los responsables oficiales de mejora regulatoria de los municipios, las fechas máximas establecidas son las siguientes: Fase I,^{26/} segundo semestre de 2022; Fase II,^{27/} segundo semestre de 2028; Fase III,^{28/} segundo semestre de 2034, y Fase IV,^{29/} segundo semestre de 2037.

En conclusión, los hallazgos descritos anteriormente muestran que se ha avanzado en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria, ya que, en 2019, se instaló y sesionó el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria; se emitieron 28 (87.5%) de las 32 leyes estatales de mejora regulatoria, y se instalaron 29 (90.6%) de los 32 consejos estatales; sin embargo, falta terminar de consolidar el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, en tanto que queda pendiente la aprobación de 4 leyes estatales de mejora regulatoria y la instalación de 3 consejos estatales de mejora regulatoria; mientras que, en el caso municipal, la instrumentación de la política se tiene programada que comience hasta el segundo semestre de 2022.

2019-0-10100-07-0367-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía, como presidente del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, por conducto de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, en su carácter de Secretario Ejecutivo, inste, exhorte o promueva que los miembros del consejo asistan a todas las sesiones que se lleven a cabo y que los suplentes de los titulares, que asistan a las reuniones, tengan un nivel jerárquico inmediato inferior al del servidor público al que representan, a fin contribuir a garantizar que el consejo se integre con los representantes de los diversos sectores relacionados con la mejora regulatoria, con objeto de fortalecer la toma de decisiones colegiada en la materia, en términos del artículo 14, fracciones III, V, párrafo penúltimo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

^{26/} Capitales de las 31 entidades federativas y los dos municipios más poblados por entidad y las dieciséis demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

^{27/} Zonas Metropolitanas, y municipios que tienen una población mayor a 200,000 habitantes.

^{28/} Municipios con población de entre 200,000 habitantes y 20,000 habitantes.

^{29/} Municipios con población menor a 20,000 habitantes.

2019-0-10100-07-0367-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía, en su carácter de presidente del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, inste o exhorte a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria para que elabore los indicadores que las autoridades de mejora regulatoria y los sujetos obligados deberán observar para la evaluación y medición de los resultados de la política nacional de mejora regulatoria, con el propósito de que el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria esté en posibilidad de llevar a cabo la aprobación de dichos indicadores, a fin de que éstos se establezcan y permitan evaluar y medir los resultados de la implementación de la política a nivel nacional, en términos del artículo 17, fracción V, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-0-10100-07-0367-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía, como presidente del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, por conducto de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, en su carácter de Secretario Ejecutivo, inste, exhorte o promueva la instalación de los consejos estatales de mejora regulatoria que quedan pendientes, a fin de continuar avanzando en la consolidación de la política nacional de mejora regulatoria, en términos de lo establecido en el artículo 14, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria y la línea de acción 5.2.1 de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2. Elaboración de los instrumentos generales para implementar la política de mejora regulatoria

En este resultado se analizó si, en 2019, la CONAMER elaboró y propuso, al Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, los instrumentos generales siguientes: directrices, lineamientos y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, y en el caso de este último documento, se evaluó si se diseñó y estructuró atendiendo lo establecido en la Ley General de Mejora Regulatoria. Asimismo, se analizaron los avances de la implementación de esta estrategia a 2019.

a) Instrumentos generales para implementar la política de mejora regulatoria

Con la revisión del acta de la primera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, realizada el 19 de agosto de 2019, la CONAMER acreditó que, en ese año, elaboró y presentó, para aprobación del consejo, el Reglamento Interior del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, como parte de los instrumentos generales necesarios para implementar la política de mejora regulatoria, en cumplimiento del artículo 24, fracciones II y III, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Al respecto, se observó que el Reglamento Interior del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria establece los lineamientos que regirán la operación y el funcionamiento del

Consejo Nacional de Mejora Regulatoria,^{30/} en tanto que la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria articula la política de mejora regulatoria en el país, ya que determina los objetivos a lograr y asigna a los responsables de su cumplimiento.

b) Análisis del contenido de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria

La Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria elaborada por la CONAMER y aprobada por el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2019.

Con la revisión de la estrategia se constató que ésta contiene: a) un diagnóstico del marco regulatorio nacional y de los trámites y servicios del país; b) las mejores prácticas internacionales relacionadas con la política de mejora regulatoria; c) 12 objetivos, 40 metas y 163 líneas de acción para implementar, en el corto, mediano y largo plazos, la política pública de mejora regulatoria y las problemáticas identificadas en la materia; d) los elementos para la instrumentación de la mejora regulatoria, tales como las normas a las que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar la política y para coordinarse, y las facultades de las instituciones encargadas de su implementación; e) los programas específicos de simplificación y de mejora regulatoria, que incluyen los enfocados a la simplificación de trámites y servicios, y f) las herramientas de la mejora regulatoria, entre las cuales destacan los Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post, en cumplimiento de los artículos 21 y 22, fracciones I, II, III, IV, V, VI y XIV de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Sin embargo, en el documento no se estableció la metodología a seguir para realizar el diagnóstico periódico del acervo regulatorio,^{31/} ni se precisa cada cuándo éste se realizará, cómo se llevará a cabo, qué elementos deberá contener y los objetivos de dicha metodología, situación que podría limitar el identificar, de manera oportuna, aquellas deficiencias y áreas de oportunidad del acervo regulatorio federal y nacional, a fin de contar con información precisa y relevante para la toma de decisiones sobre la calidad y la cantidad de la regulación vigente, no atendiendo lo establecido en el artículo 22, fracción VIII, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Otro de los elementos de los que careció esta estrategia son los indicadores que se utilizarán para conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos, programas y acciones derivados de la política pública de mejora regulatoria, incluyendo indicadores para medir el avance en la elaboración del diagnóstico del acervo regulatorio, no atendiendo lo establecido en los

^{30/} Sobre la operación de este consejo, en el resultado núm. 1 “Avance en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria” de este informe, se evalúa la instalación, integración y actuación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, en 2019.

^{31/} En el resultado núm. 11 “Elaboración de diagnósticos del marco regulatorio e identificación de fallos regulatorios” de este informe, se evaluó si, en 2019, la CONAMER revisó el marco regulatorio nacional y diagnosticó su aplicación.

artículos 22, fracción XV, de la Ley General de Mejora Regulatoria y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Si bien en la estrategia se señaló que el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria es la instancia encargada de estos indicadores, con el análisis de la Ley General de Mejora Regulatoria se identificó que la principal entidad responsable de monitorear y evaluar la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, así como de proponer al consejo los indicadores que deberán adoptar los sujetos obligados en materia de política regulatoria es la CONAMER, y no el Observatorio, ya que este último tiene una función de soporte, al opinar o proponer indicadores o metodologías para la implementación, medición, seguimiento y evaluación de la política de mejora regulatoria.

c) Avance en el cumplimiento de las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, en los horizontes de implementación previstos

En la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria se establecieron fechas máximas de implementación para cada una de las 163 líneas de acción que se derivan de los 12 objetivos que persigue la implementación de la política pública de mejora regulatoria. En dicho documento se definieron 16 líneas de acción, responsabilidad de la CONAMER y del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, que tenían como fecha máxima de implementación el año 2019.

Al respecto, se constató que, en 2019, la CONAMER y el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria cumplieron con la totalidad de las líneas de acción previstas en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria para ese año, ya que: a) se elaboró y publicó la Ley Modelo Estatal de Mejora Regulatoria; b) se elaboró, presentó, aprobó y publicó la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria; c) se reconoció a los presidentes de los Sistemas Estatales de Mejora Regulatoria y a las Autoridades de Mejora Regulatoria nombradas por las entidades federativas, y se nombró a los cinco integrantes del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria; d) se elaboró, aprobó y publicó el Informe de Avances en la implementación de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria y de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria 2018-2019, en donde también se precisan las actividades del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, y e) se eligió a los presidentes de los grupos que reúnen a los Sistemas Estatales de Mejora Regulatoria de las entidades federativas del país, en cumplimiento de las líneas de acción 1.1.1; 1.1.2; 2.1.1; 2.1.2; 2.1.3; 2.1.4; 3.1.2; 3.1.3; 3.1.5; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 4.2.1; 4.2.2; 5.1.1 y 5.1.2 de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

En conclusión, en 2019, la CONAMER elaboró el Reglamento Interior del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria; sin embargo, este último instrumento careció de una metodología para llevar a cabo el diagnóstico del acervo regulatorio y de indicadores que permitan evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos, las metas y los resultados de la política nacional de mejora regulatoria, incluyendo indicadores para medir el avance en la elaboración del diagnóstico del acervo regulatorio.

2019-5-10B00-07-0367-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria desarrolle la metodología para realizar el diagnóstico periódico del acervo regulatorio, en la que precise: a) la periodicidad del diagnóstico; b) su objetivo y alcance; c) las instancias involucradas en su elaboración, y d) los mecanismos y procesos específicos para llevarlo a cabo, con el propósito de contar con los elementos necesarios para identificar, de manera precisa y oportuna, las deficiencias y áreas de oportunidad del acervo regulatorio federal y nacional, a fin de generar información relevante para la toma de decisiones sobre la modificación o la actualización de esta regulación, en términos del artículo 22, fracción VIII, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

2019-5-10B00-07-0367-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, con el apoyo del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, diseñe e implemente indicadores específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con un horizonte temporal específico, que permitan evaluar, medir y conocer el avance en el logro de los objetivos, los programas y las acciones derivadas de la institucionalización de la política pública de mejora regulatoria, a fin de contar con información relevante, confiable, oportuna y pertinente para la toma de decisiones relacionada con el diseño y la implementación de esta política, en términos de los artículos 22, fracción XV, de la Ley General de Mejora Regulatoria, y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

3. Análisis del diseño institucional de la CONAMER^{32/}

En este resultado se revisó el diseño institucional de la CONAMER, a fin de analizar si éste le permitió cumplir con su objetivo de promover la mejora de las regulaciones procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, y si este diseño se ajusta a las mejores prácticas internacionales en la materia.

a) Diseño de la CONAMER

En 2017, se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en 2018, se expidió la Ley General de Mejora Regulatoria,^{33/} con lo que se estableció el marco legal para la institucionalización de la mejora regulatoria a nivel nacional; ya que, en dicha ley, se dispuso la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de implementar políticas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las normas y la simplificación de los trámites y servicios.^{34/} Antes de la reforma, la política pública de mejora regulatoria estaba centrada en el ámbito federal.

^{32/} Si bien el resultado fue sin observación, sí generó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

^{33/} **Diario Oficial**, 18 de mayo de 2018.

^{34/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 1, párrafo primero y segundo, fracción I.

Con estos cambios en la legislación, la COFEMER se transformó en la CONAMER, y se le confirieron atribuciones adicionales en el ámbito nacional, en tanto que en el ámbito federal, continuó siendo la autoridad en materia de mejora regulatoria; además, en su objetivo se agregó “el promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios”; sin embargo, la naturaleza jurídica de la comisión no tuvo ninguna modificación, ya que, después de la reforma de 2018, la CONAMER mantuvo su carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE),^{35/} con autonomía técnica y operativa, estatus que, desde su creación como COFEMER, en el año 2000, ya tenía.

Sobre esta figura jurídica del órgano administrativo desconcentrado, en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispone que “las Secretarías de Estado 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 acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las principales características de los órganos administrativos desconcentrados son las siguientes:

- Son inferiores y subordinados al poder central.
- Sí existe vínculo jerárquico, aunque atenuado, pues el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, ya que fija la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y el desarrollo de la acción de la Administración Pública Federal.
- No tienen autonomía económica, su mantenimiento corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la institución que lo crea.
- Se les asignan competencias exclusivas, que se ejercen dentro de las facultades del Gobierno Federal.
- Tienen libertad de acción en trámite y decisión.
- La autonomía técnica es su verdadera justificación.^{36/}

En este contexto, la CONAMER es el único órgano administrativo desconcentrado con el que, actualmente, cuenta la SE y es la responsable de revisar y dictaminar las herramientas regulatorias de la propia Secretaría, además de las del resto de la Administración Pública

^{35/} Antes del año 2000 se denominaba Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

^{36/} Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, registro núm. 20818, de la Novena Época, de septiembre de 2007**, México, 2007 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20818&Clase=VotosDetalleBL>

Federal (agendas regulatorias, programas de mejora regulatoria y análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post).

Con base en estos elementos, se identificó que el diseño institucional de la CONAMER es el de un órgano desconcentrado que está subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Economía y que depende presupuestalmente de la misma, al tiempo que debe revisar la regulación que esta Secretaría emite; por ello, se considera pertinente valorar las implicaciones que dicho diseño pudiese tener en la actuación de la comisión y, con base en ello, realizar las acciones necesarias para fortalecerlo, a fin de que éste sea el más adecuado para garantizar que la CONAMER cumpla, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la mejora de la regulación de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, debido a que el diseño institucional actual de la CONAMER, de órgano desconcentrado de la SE, plantea la posibilidad de que exista un “riesgo de captura regulatoria”, el cual se refiere a la posibilidad de que las instituciones reguladas ejerzan una influencia excesiva sobre el regulador.

Al respecto, un “regulador capturado” actúa principalmente en interés de los regulados, más que de acuerdo con su mandato de promover el bien común. Es así como la captura regulatoria puede ser un peligro por el cual algunas agencias se vuelven extremadamente cercanas a los regulados y terminan siendo indulgentes.^{37/}

Este posible riesgo de captura regulatoria denota la necesidad de analizar y valorar las distintas alternativas que, actualmente, existen para dotar a la CONAMER de una mayor independencia, a fin de mitigar este riesgo y garantizar que ésta cumpla, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la mejora de las regulaciones de la Administración Pública Federal (APF).

En el siguiente apartado se compara el diseño de la CONAMER, incluyendo su naturaleza jurídica, su objetivo y sus principales responsabilidades, con las mejores prácticas internacionales en la materia.

b) Comparativo entre el diseño de las CONAMER y las características deseables de las entidades encargadas de la mejora regulatoria

El objetivo y las principales atribuciones de la comisión coinciden con las características, reconocidas en el ámbito internacional, como deseables para un organismo encargado de la mejora regulatoria, ya que su objetivo se enfoca en promover la política regulatoria y, con ello, la calidad de la regulación, para lo cual se le dotó de facultades relacionadas con el

^{37/} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Improving the governance of regulators and regulatory enforcement**, 2018 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-8-en/index.html?itemId=/content/component/9789264303072-8-en>

control de la calidad de la normativa que emite la APF; la identificación de áreas donde la regulación puede hacerse más efectiva, a nivel federal y nacional; la mejora sistemática de la política regulatoria; la orientación, asesoramiento y apoyo, además de que las propuestas de regulación de la APF no se publican en el Diario Oficial de la Federación sin autorización previa de la comisión.

El diseño de la CONAMER, de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contrasta con las características deseables para este tipo de organismos encargados de la mejora regulatoria, en el ámbito internacional, ya que plantea el riesgo de que pudiese no estar libre de interferencias o de intervenciones, lo que podría repercutir en la imparcialidad de sus decisiones en torno a la idoneidad de la normativa que evalúa y, por tanto, en procurar que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

c) Diseños alternativos para valorar y fortalecer el diseño actual de la CONAMER

De manera propositiva, en este apartado, la ASF analizó los modelos de operación de los distintos organismos de mejora regulatoria en el mundo, a fin de aportar elementos de análisis para valorar y fortalecer el diseño actual de la CONAMER.

Para ello, se procedió a mapear la forma en la que operan esos organismos, con lo que se detectó la existencia de 4 modelos que, en el ámbito internacional, han adoptado las organizaciones responsables de implementar la política de mejora regulatoria, mismos que se detallan a continuación:

- **Modelo de órgano completamente independiente:** entidades encargadas de la política de mejora regulatoria dotados de una total independencia para la toma de decisiones:
 - En Alemania, el órgano encargado de la mejora regulatoria es el Consejo Nacional de Control Regulatorio (Nationaler Normenkontrollrat), una entidad independiente, que supervisa el desempeño del Gobierno Federal en la materia y propone cambios dirigidos a mejorar el marco de la gobernanza regulatoria.
 - En Finlandia, existe el Consejo Finlandés de Análisis de Impacto Regulatorio (Finnish Council of Regulatory Impact Analysis), un cuerpo imparcial e independiente del gobierno, el cual emite declaraciones sobre los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que son incluidos en los borradores de las legislaciones propuestas para ser aprobadas por el Parlamento.
- **Modelo compuesto por más de una agencia:** en este modelo se establecen distintas organizaciones, con diferentes funciones, y a cada una se le encarga de la implementación de una parte de la política regulatoria:
 - En Reino Unido existe el Departamento de Mejora Regulatoria (Better Regulation Executive), unidad del Departamento de Estrategia Comercial, Energética e Industrial,

encargado de monitorear la medición de las cargas regulatorias y coordinar su reducción, para garantizar que la regulación esté mejor orientada y sea menos costosa para las empresas. También se cuenta con el Comité de Política Regulatoria (Regulatory Policy Comitee), organismo independiente, encargado de evaluar la calidad de las propuestas regulatorias que afectan la economía, las empresas, la sociedad civil, organizaciones benéficas y otras organizaciones no gubernamentales. Además, en todos los Departamentos Administrativos (Secretarías, entes y órganos públicos) existe una unidad específica encargada de la mejora regulatoria.

-En España, se establecieron la Oficina de Coordinación y Calidad Reguladora, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que tiene el mandato específico de supervisar el contenido de los AIR y las evaluaciones ex post; el Ministerio de Política Territorial y Servicio Público, responsable de la promoción y el seguimiento de la simplificación de las cargas administrativas y la consulta y participación públicas; así como el Consejo de Estado, órgano colegiado responsable de evaluar la legalidad de las regulaciones y el proceso con el que se desarrollaron, la eficiencia de la administración para lograr el cumplimiento de sus objetivos y el escrutinio de la calidad legal de las regulaciones subordinadas o leyes primarias iniciadas por el Ejecutivo.

- **Modelo de órgano dependiente directamente del poder ejecutivo:** en esta estructura las entidades encargadas de la mejora regulatoria dependen directamente de la oficina del Presidente:

-En Estados Unidos, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (Office of Information and Regulatory Affairs), perteneciente a la Oficina de Gestión y Presupuesto dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, es la autoridad central del Gobierno de los Estados Unidos encargada de revisar las regulaciones del Poder Ejecutivo.

-En la Unión Europea (UE), el Comité de Control Reglamentario (Regulatory Scrutiny Board) es el órgano que evalúa la correcta formulación de los AIR y las evaluaciones en la UE. Este órgano depende directamente de la Comisión Europea, el poder ejecutivo dentro de la UE, todos sus miembros son designados por el Colegio de Comisionados a propuesta del Presidente, después de haber consultado al primer vicepresidente.

- **Modelo de órgano dependiente de un Ministerio o una Secretaría:** en este modelo la organización encargada de la mejora regulatoria depende en estructura, presupuestalmente o ambos, de un ministerio o secretaría de estado. Por ejemplo, el caso de la CONAMER en México, o del Consejo Noruego para la Mejora de la Regulación, encargado de emitir declaraciones consultivas sobre propuestas de nueva regulación del sector empresarial, el cual depende del Ministerio de Comercio, Industria y Pesca de ese país.^{38/}

^{38/} OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, 2018, OECD Publishing.

De esta forma, entre las alternativas existentes para fortalecer el diseño de la CONAMER se encuentran: a) dotarla de plena independencia, b) crear uno o más órganos adicionales y dividir las funciones relativas a la simplificación administrativa, la eliminación de barreras regulatorias, la revisión de la calidad de la regulación y el examen y la dictaminación de los análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post; c) otorgarle el estatus de una Secretaría de Estado, o d) ubicarla en la oficina de la presidencia y que opere ajena a las Secretarías de Estado.

Dada la relevancia de este tema, en el ámbito nacional e internacional, la ASF considera conveniente que la Cámara de Diputados, en su carácter de autoridad responsable de la emisión y la modificación de la legislación del orden federal, analice estas alternativas existentes para fortalecer el diseño de la CONAMER, a fin de valorar la viabilidad de llevar a cabo las modificaciones legales que sean necesarias para garantizar que esta comisión esté en las mejores condiciones para cumplir, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la calidad de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Lo anterior en un contexto en el que, después de la reforma de 2018, la naturaleza jurídica de la comisión no tuvo ninguna modificación, y se mantuvo como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, y para atender los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano con la suscripción del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), relativos a impulsar la política de mejora regulatoria y mantener los órganos centrales de coordinación regulatoria.

Al respecto, el 30 de noviembre de 2018, los titulares del poder ejecutivo de México, Estados Unidos y Canadá suscribieron el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual entró en vigor a partir del 1 de julio del 2020. En el tratado se incluyó el capítulo 28 “Buenas prácticas regulatorias”, en donde se reconoce la importancia de implementar prácticas de mejora regulatoria, a fin de promover la calidad regulatoria, con la intención de facilitar el comercio internacional, la inversión y el crecimiento económico. Al respecto, en el artículo 28.3 “Órgano Central de Coordinación Regulatoria”, los países signatarios reconocen el importante papel de sus órganos centrales de coordinación regulatoria, para: a) promover las mejores prácticas regulatorias; b) desempeñar funciones esenciales de asesoramiento; c) coordinar y revisar la calidad de las regulaciones, y d) desarrollar mejoras a su sistema regulatorio, por lo que los países se comprometieron a mantener sus respectivos órganos centrales de coordinación regulatoria.

4. Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante

En este resultado se evaluó el diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, a fin de determinar cuáles son sus alcances y limitaciones.

a) Características generales del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante

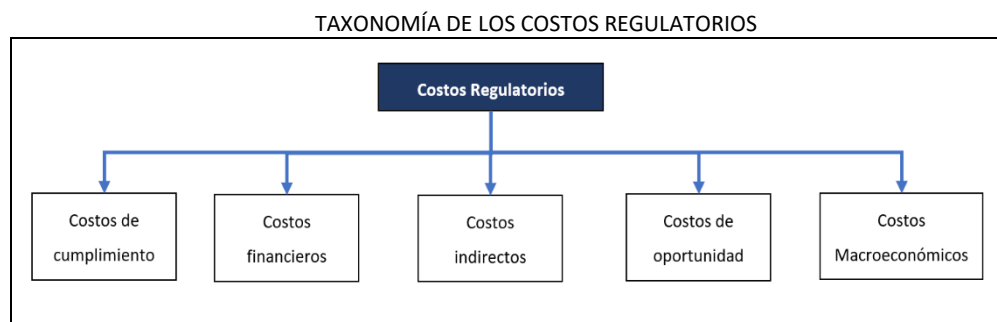
El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante se utiliza para determinar la factibilidad de establecer una nueva regulación, al comparar los costos y los beneficios que, se estima,

generará si ésta se implementa, a fin de valorar si es conveniente o no emitirla. La relevancia del AIR ex ante radica en identificar, en una etapa temprana, la pertinencia de que una determinada regulación sea emitida y asegurar que la decisión de publicarla esté sustentada en evidencia sobre sus beneficios y costos.

Con base en la revisión de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en 2018, la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, publicada en 2019, y el “Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio”, vigente en 2019, se identificaron las características generales del AIR ex ante, mismas que se presentan a continuación:

Regulaciones que están sujetas a la elaboración, revisión y dictaminación del AIR ex ante

- Toda la regulación en donde hay una parte obligada genera costos. El término “costos regulatorios” comprende todos los costos atribuibles a la adopción de un requerimiento regulatorio, ya sean directos o indirectos, que pagan las empresas, los consumidores, el gobierno, las autoridades y otros grupos sociales para cumplir con la norma.^{39/} Los costos regulatorios se dividen en 5 tipos, como se muestra a continuación:



FUENTE: OCDE, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, 2014, OECD Publishing.

- Asimismo, las únicas propuestas regulatorias del Poder Ejecutivo Federal que están sujetas al AIR ex ante son aquellas que, de acuerdo con la CONAMER, implican “costos de cumplimiento” para los particulares, sin tomar en cuenta los costos indirectos, los costos financieros, los costos de oportunidad y los costos macroeconómicos que pagan las empresas, los consumidores, el gobierno, las autoridades u otros grupos sociales para cumplir con la regulación.

^{39/} OCDE, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, 2014, OECD Publishing.

- De lo anterior se desprende que, si bien toda la regulación en donde hay una parte obligada genera costos, la definición de costos de cumplimiento de la comisión se circunscribe sólo a aquellos costos en los que incurren los particulares, las empresas u otras partes a las que se puede dirigir la regulación, al llevar a cabo las acciones necesarias para cumplir con los requisitos establecidos en la misma.^{40/}
- Los 4 criterios que la CONAMER considera para determinar si un anteproyecto de regulación genera costos de cumplimiento son los siguientes:
 - Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes.
 - Crea o modifica trámites (excepto si la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular).
 - Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares.
 - Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia que, junto con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afectan o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.
- Si las propuestas regulatorias no se encuentran bajo alguno de los 4 supuestos anteriores y el sujeto obligado considera que no implica costos de cumplimiento para los particulares, la CONAMER puede eximir a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal de elaborar y presentar el AIR ex ante de la propuesta, mediante un procedimiento de exención, por considerar que no representa costos.

Una vez autorizado el procedimiento de exención, el sujeto obligado puede tramitar la publicación de la regulación en el correspondiente medio de difusión oficial.

Responsables de la elaboración, revisión y dictaminación del AIR ex ante

- Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal son las responsables de elaborar los AIR ex ante de sus propuestas regulatorias, en tanto que la CONAMER es la responsable de revisar y dictaminar estos análisis.
- Es así como “los sujetos obligados son quienes realizan las estimaciones correspondientes a efecto de cuantificar el costo de cada (propuesta regulatoria)”, por lo que el cálculo “depende de lo que cada sujeto obligado determine (...)”,^{41/} y la

^{40/} Id.

^{41/} Oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020.

función de la CONAMER se enfoca en verificar que la información proporcionada sea consistente con lo que se pretende medir.

- Las propuestas regulatorias que, de acuerdo con la comisión, implican costos de cumplimiento no pueden ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, sino hasta que hayan sido dictaminadas favorablemente por la CONAMER.

De esta forma, el AIR ex ante es una herramienta de mejora regulatoria que sólo resulta aplicable a las propuestas regulatorias de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, implican costos de cumplimiento para los particulares, y estas dependencias y entidades son las responsables de elaborar dichos análisis, en tanto que la CONAMER está a cargo de revisarlos y dictaminarlos antes de que las propuestas regulatorias puedan ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como un mecanismo que está orientado, en primer lugar, a identificar y cuantificar los costos y los beneficios de la regulación y, en segundo lugar, a coadyuvar a garantizar que los beneficios de la regulación sean superiores a sus costos.

b) Diseño del Análisis de Impacto Regulatoria ex ante y su comparación con las mejores prácticas internacionales

En el “Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio”, publicado en 2010, con última actualización en 2016 y vigente en 2019, la CONAMER, como responsable del diseño de los Análisis de Impacto Regulatorio, establece que los AIR ex ante de las propuestas regulatorias de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal deben contener, principalmente, lo siguiente: señalar la definición del problema y los objetivos de la propuesta de regulación; identificar las posibles alternativas a la propuesta regulatoria a emitir;^{42/} incluir el análisis costo beneficio de la propuesta o un análisis cualitativo de los beneficios; valorar los posibles impactos de la propuestas de regulación sobre el medio ambiente, la economía o la sociedad en general, y en caso de que resulte aplicable, incluir un análisis del impacto de la propuesta en la competencia, o un análisis de los riesgos involucrados en la propuesta.

Respecto de las mejores prácticas internacionales reconocidas en materia de impacto regulatorio ex ante, en 2012, el Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE, emitió 8 recomendaciones, mismas que se compararon con el contenido del AIR ex ante establecido en el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio de la CONAMER, y la información reportada en el Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR), observándose que, en general, el diseño de AIR ex ante, elaborado por las dependencias y entidades de la APF y presentado a la CONAMER para su revisión y

^{42/} Las posibles alternativas son: no emitir regulación; esquemas de autorregulación; esquemas voluntarios; incentivos económicos, a la regulación.

dictaminación, es congruente con las recomendaciones emitidas por el Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE, ya que la herramienta debe de incluir: un análisis de los costos y los beneficios de la propuesta regulatoria; la definición del problema que se busca atender y los objetivos que persigue la normativa propuesta; las posibles alternativas a la propuesta de regulación; la valoración de los posibles impactos de la propuesta sobre el medio ambiente, la economía o la sociedad en general, y en caso de que resulte aplicable, un análisis del impacto de la propuesta en la competencia, o un análisis de los riesgos involucrados en la propuesta. Aunado a lo anterior, la CONAMER cuenta con el SIMIR, por medio del cual da publicidad a los AIR ex ante para someterlos a consulta pública y recopila la información referente a esta herramienta de mejora regulatoria.

Sin embargo, se identificó que, en el diseño de los AIR ex ante plasmado en el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio de la CONAMER, elaborado por la comisión y vigente en 2019, no se establece que se deben de determinar y cuantificar los costos de oportunidad, como parte del análisis de los costos de cumplimiento de las propuestas regulatorias, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Cabe señalar que los costos de oportunidad son aquellos que surgen de la necesidad de diferir gastos de cumplimiento a otras actividades que pueden ser más productivas,^{43/} ya que, son aquel valor económico que se sacrifica, se deja de obtener, o al que se renuncia al tomar una decisión económica, respecto de otras alternativas disponibles para el uso de los recursos. En este sentido, los costos de oportunidad identifican el beneficio que se podría obtener, en caso de destinar los recursos a una mejor alternativa.^{44/}

La importancia de identificar y cuantificar los costos de oportunidad en los AIR ex ante, radica en que esto contribuye a contar con una estimación más precisa de los costos y los beneficios implícitos en la regulación.

Al respecto, en la Nota de Guía sobre el Análisis Costo Beneficio (ACB) de la Regulación, publicada en 2016 por la Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias del Gobierno Australiano, se establece, como uno de los pasos indispensables para llevar a cabo este tipo de análisis, después de monetizar el valor de los impactos y antes de realizar ajustes por inflación, el “Descontar los costos y los beneficios futuros para obtener valores presentes”, donde los costos de oportunidad juegan un papel clave, debido a que la necesidad de descontar los flujos de efectivo futuros se puede ver desde dos perspectivas principales, ambas centradas en el costo de oportunidad de los flujos de efectivo implícitos en la regulación:

- La primera perspectiva es la observación general de que las personas prefieren un peso hoy a un peso en el futuro. Esto es más obvio en el hecho de que los bancos deben pagar intereses sobre los depósitos para atraer a las personas a renunciar al gasto corriente. Esta preferencia general por el consumo corriente se conoce como

^{43/} OCDE, **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**, Paris, 2014, OECD Publishing.

^{44/} Cambridge Dictionary, **Opportunity Cost**, Inglaterra, 2019, Cambridge University Press.

"tasa de preferencia temporal" y se relaciona con todos los beneficios económicos (y costos), no sólo con aquellos que son de naturaleza financiera.

Dado que los individuos no son indiferentes entre los flujos de efectivo de diferentes períodos, esos flujos no pueden compararse directamente. Para que los flujos monetizados sean directamente comparables en un ACB, esos costos o beneficios incurridos en el futuro deben descontarse a los términos en pesos actuales. Esto refleja las preferencias de la sociedad, que dan mayor peso al consumo que se produce más cerca del presente.

- La segunda perspectiva es que los flujos de costos y beneficios resultantes de una regulación también tienen un costo de oportunidad para la inversión. Cuando las regulaciones imponen costos a individuos o empresas, esos costos deberán financiarse de alguna manera. Este financiamiento impone costos a la parte afectada, ya sea por medio de los intereses pagados por pedir prestado el dinero, o los rendimientos perdidos cuando los fondos no se utilizan para otros fines.

Por tanto, la regulación sólo será beneficiosa cuando proporcione una rentabilidad superior al coste para la sociedad de diferir el consumo, o de la rentabilidad que podría haberse obtenido con el mejor uso alternativo de los fondos. Al aplicar una tasa de descuento a los flujos de efectivo futuros, la tasa de rendimiento requerida se tiene en cuenta explícitamente en el cálculo del valor presente neto.

De acuerdo con la Nota de Guía sobre el Análisis Costo Beneficio de la Regulación, cualquiera de los enfoques demuestra que la necesidad de descontar los flujos de efectivo futuros puede verse en términos del costo de oportunidad de los flujos de efectivo, ya sea que se trate del costo de retrasar el consumo o de las oportunidades de inversión alternativas que se pierden. Dado que la mayoría de los costos y beneficios de las propuestas regulatorias se distribuyen a lo largo del tiempo, y su valor depende de cuándo se reciben, el descuento es crucial para el ACB.^{45/}

Debido a lo anterior, resulta relevante que la CONAMER, en su carácter de instancia responsable de la política de mejora regulatoria y encargada del diseño de los Análisis de Impacto Regulatorio, evalúe la factibilidad de incluir, como parte del Análisis Costo Beneficio de los AIR ex ante de las propuestas regulatorias, en particular en el análisis de los costos de cumplimiento, la identificación y cuantificación de los costos de oportunidad derivados de la regulación a emitir, a fin de contar con una estimación más precisa de los costos y los beneficios de la misma.

Por otra parte, la ASF identificó que, en 2019, la CONAMER careció de programas de capacitación para la especialización del personal encargado de la evaluación de los AIR ex

^{45/} Office of Best Practice Regulation, **Guidance Note: Cost Benefit Analysis**, 2016 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en: <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/006-Cost-benefit-analysis.pdf>

ante y ex post, lo que se constituye en una limitante para que dicho personal desarrolle las capacidades necesarias para la revisión y dictaminación de esta herramienta de mejora regulatoria, contrario con las mejores prácticas.

c) Otras mejores prácticas que podrían adoptarse para perfeccionar el Análisis de Impacto Regulatorio ex ante

El uso del AIR ex ante para evaluar las propuestas regulatorias es un instrumento utilizado en diversos países para contribuir a garantizar que las regulaciones generen mayores beneficios que costos, a fin de mejorar la calidad de las nuevas normas a emitir mediante un proceso basado en evidencia para la toma de decisiones.

En 2018, la OCDE analizó, en el informe “Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018” (*Regulatory Policy Outlook 2018*), el avance de los países miembros de la organización en la implementación de las recomendaciones que emitió en 2012 en materia de impacto regulatorio ex ante. Los países que obtuvieron los puntajes más altos fueron Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y la región de la Unión Europea (UE).^{46/}

En este contexto, con el mapeo del diseño de los AIR ex ante en Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea, se identificó lo siguiente:

- Mientras que en Estados Unidos y en la Unión Europea, para elaborar el AIR ex ante se requiere que la propuesta regulatoria implique costos de cumplimiento significativos, en Australia, Canadá y Reino Unido, la elaboración del AIR ex ante es obligatoria para todas las propuestas regulatorias, incluso si no existen impactos regulatorios evidentes; pero, en los casos del Australia y Canadá, la extensión y profundidad de los análisis depende del alcance y el tema de las propuestas de regulación.
- En Australia y el Reino Unido, para las propuestas regulatorias derivadas del Parlamento, también es obligatorio la elaboración de un AIR ex ante. Además, en la Unión Europea es obligatorio elaborar el AIR para las iniciativas legislativas y no legislativas con efectos económicos, ambientales y sociales importantes.

Con base en las mejores prácticas expuestas a lo largo de este resultado, la ASF considera necesario que la CONAMER, como instancia responsable de la política de mejora regulatoria y encargada del diseño de los Análisis de Impacto Regulatorio, valore la factibilidad de realizar las acciones siguientes para perfeccionar el AIR ex ante y ampliar su alcance:

- Incluir como parte del Análisis Costo Beneficio de los AIR ex ante de las propuestas regulatorias, la identificación y cuantificación de los costos de oportunidad derivados de la regulación a emitir.

^{46/} OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, 2018, OECD Publishing.

- Diseñar e implementar programas de formación continua para la especialización del personal encargado de la revisión y la dictaminación de esta herramienta de mejora regulatoria al interior de la comisión.
- Implementar AIR ex ante con distintos niveles de profundidad, en función del monto de los costos de cumplimiento implicados en las mismas.
- Implementar esta herramienta de mejora regulatoria para aquellas propuestas regulatorias relevantes, identificadas con base en criterios objetivos sobre el impacto económico, ambiental y social que tendrán, aunque éstas no impliquen costos de cumplimiento, a fin de analizar, cuantitativa o cualitativamente, estos impactos. Actualmente, las únicas propuestas regulatorias del Poder Ejecutivo Federal que están sujetas al AIR ex ante son aquellas que, de acuerdo con la CONAMER, implican costos de cumplimiento para los particulares.
- Promover la adopción de esta herramienta de mejora regulatoria para las propuestas de ley que emanen del Poder Legislativo, con la finalidad de contar con análisis sobre los impactos de esta regulación y los costos y beneficios implicados en la misma.

Estas acciones podrían llevarse a cabo en el marco de la emisión de los nuevos “Lineamientos Generales del AIR ex ante”, que la CONAMER tiene previstos emitir, de acuerdo con la “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria”, para el segundo semestre de 2021, ^{47/}con el propósito de perfeccionar el diseño de la herramienta y que ésta contribuya a “garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, representen la mejor alternativa para atender una problemática específica y salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular”, en términos del artículo 66, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

En conclusión, se identificó que el criterio con el que la CONAMER determina si una norma a emitir está sujeta a la elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante es si ésta genera “costos de cumplimiento”, por lo que sólo las propuestas regulatorias que, de acuerdo con la comisión, implican este tipo de costos deben de contar con dicha herramienta, dejando de lado aquellas regulaciones relevantes y significativas por sus efectos sociales, económicos y ambientales, por considerar que éstas no generan estos costos.

2019-5-10B00-07-0367-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria, analice la viabilidad técnica y financiera de realizar las acciones siguientes para perfeccionar el diseño del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante y ampliar su alcance: a) incluir explícitamente, en la metodología del Análisis Costo Beneficio de las propuestas regulatorias, la identificación y cuantificación de los costos

^{47/} Diario Oficial, 30 de agosto de 2019.

de oportunidad implícitos en la emisión de esta regulación; b) diseñar e implementar programas de formación continua para la especialización del personal encargado de la revisión y la dictaminación de esta herramienta y del AIR ex post; c) implementar AIR ex ante con distintos niveles de profundidad, en función del monto de los costos de cumplimiento implicados en las mismas, considerando, entre otros métodos, los análisis Costo Beneficio, Costo Eficiencia y Costo Efectividad, y d) implementar esta herramienta de mejora regulatoria para aquellas propuestas regulatorias que se consideren como relevantes, con base en criterios objetivos sobre el impacto económico, ambiental y social que éstas tendrán, aunque, de acuerdo con la comisión, no impliquen costos de cumplimiento; conforme a las mejores prácticas y con la finalidad de que el AIR ex ante contribuya a garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, en términos del artículo 66, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

5. Elaboración, revisión y dictaminación del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante

En este resultado se evaluó la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante en el Poder Ejecutivo Federal, en los términos siguientes: a) se analizó el mecanismo empleado por la CONAMER para determinar si las propuestas regulatorias emanadas de las dependencias y entidades implican costos de cumplimiento y, por ende, están sujetas a la elaboración del AIR ex ante; b) se revisó en qué medida, en 2019, las dependencias y entidades utilizaron el AIR ex ante, en comparación con el número total de propuestas regulatorias elaboradas en ese año, con objeto de conocer el alcance de esta herramienta; c) se evaluó si, en ese año, la CONAMER dictaminó los AIR ex ante de las propuestas regulatorias, con base en la revisión de los costos y beneficios presentados en estos AIR; d) se revisó la metodología, establecida por la CONAMER, para que los sujetos obligados de la APF (las dependencias y entidades) estimen los costos y los beneficios de las propuestas regulatorias; e) se verificó si los AIR ex ante fueron sometidos a consulta pública, y f) se analizó la evolución en el empleo de esta herramienta de mejora regulatoria en el periodo 2013-2019. Además, en el inciso g) se analizó el uso de esta herramienta de mejora regulatoria en los ámbitos estatal y municipal.

a) Mecanismo utilizado por la CONAMER para determinar si las propuestas regulatorias emanadas de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal implican costos de cumplimiento

Como se señaló en el resultado anterior “Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante”, el AIR ex ante sólo resulta aplicable a las propuestas regulatorias de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, implican costos de cumplimiento para los particulares, y estas dependencias y entidades son las responsables de elaborar dichos análisis, incluyendo a los órganos reguladores; en tanto que la CONAMER está a cargo de revisarlos y dictaminarlos antes de que las propuestas regulatorias puedan ser publicadas en el DOF. Este mecanismo está orientado, en primer lugar, a identificar y cuantificar los costos y los beneficios de la regulación y, en segundo lugar, a coadyuvar a garantizar que los beneficios de la regulación sean superiores a sus costos.

Con la revisión del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto regulatorio (SIMIR) y la información proporcionada por la comisión, por medio del oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020, se verificó que, en 2019, las dependencias y entidades de la APF le presentaron a la CONAMER un total de 1,006 propuestas regulatorias que pretendían emitir. Estas propuestas regulatorias fueron analizadas por la comisión, con objeto de determinar si tenían o no costos de cumplimiento. Para ello, la CONAMER revisó a) si la regulación crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las existentes; b) crea o modifica trámites; c) reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares, y d) establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia que, junto con otra disposición en vigor o con una disposición futura, puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

Para el caso de las propuestas que la CONAMER determinó que sí podían generar costos de cumplimiento, éstas fueron sometidas a la aplicación del cuestionario denominado “Calculadora de Impacto de la Regulación”, con objeto de identificar el tipo de manifestación de impacto regulatorio que debían presentar las dependencias y entidades de la APF.

Sin embargo, con el análisis de esta herramienta se identificó que sólo uno de los cuestionamientos para determinar el impacto regulatorio, incluidos en la herramienta, refiere a una pregunta cualitativa y específica sobre los costos de cumplimiento: ¿Qué tipo de costos supone esta regulación?, pero carece de reactivos cerrados en los que se pregunte: a) ¿Cuál es el monto aproximado al que ascenderían los costos de cumplir con la nueva regulación?, y b) ¿Cuáles son los beneficios potenciales de la emisión de la regulación?

Los 6 costos de cumplimiento que se reconocen en la calculadora se refieren a los costos derivados de que: a) Se deba obtener un permiso de la autoridad para realizar alguna actividad; b) Se adquiera equipo, materiales o servicios externos adicionales; c) Se elabore algún documento o reporte para la autoridad; d) Se cambien procedimientos o prácticas; e) Se reporten ciertos eventos a la autoridad, y f) Se conserve información; sin embargo, no se reconocen otros costos de cumplimiento que son relevantes, tales como: la implementación de tecnologías y sistemas de información y de comunicación para atender la normativa; la capacitación y el entrenamiento del personal para conocer, comprender y aplicar la regulación, y los nuevos controles a instrumentar para cumplir con la norma.

De esta forma, el concepto de costos de cumplimiento de la CONAMER, mismo que se concreta en los costos que se reconocen en la calculadora, es limitado, ya que se basa en aspectos cualitativos, dejando de lado los cuantitativos, como la estimación de lo que cuesta cumplir con la norma, y no incluye todos los costos en los que se podría incurrir.

b) Uso de la herramienta AIR ex ante, en comparación con el total de propuestas regulatorias emanadas de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal

De las 1,006 propuestas regulatorias, presentadas por las dependencias y entidades de la APF a la CONAMER, en 2019, el 15.3% (154) provinieron del sector financiero y fiscal, el 11.9% (120) del sector seguridad social y grupos vulnerables, el 11.0% (111) del sector economía, y

el 10.4% (105) del sector agropecuario; mientras que el 51.4%^{48/} (516) restante, provino de los sectores medio ambiente (9.3%), educación, ciencia y tecnología (8.3%) gobierno (6.7%), energía (5.8%), salud (4.9%), seguridad pública y asuntos jurídicos (4.8%), comunicaciones y transportes (3.7%), desarrollo urbano (3.3%), laboral (3.1%), turismo (1.1%), y servicios (0.4%).

Se identificó que, del total de 1,006 propuestas regulatorias presentadas por las dependencias y entidades, la CONAMER exentó de elaborar el AIR ex ante a 831 propuestas regulatorias (82.6%), al determinar que no generaban costos de cumplimiento;^{49/} mientras que en el caso de las 175 propuestas restantes (17.4%), las dependencias y entidades tuvieron que elaborar el AIR ex ante de cada regulación, mismo que fue revisado por la comisión.

Respecto de las 831 propuestas regulatorias que fueron eximidas de presentar AIR ex ante, la comisión señaló que el motivo por el que se les exentó de esta herramienta fue porque se considera que “no generan costos de cumplimiento para los particulares”, debido a que el 46.1% fue para la publicación de obligaciones gubernamentales; el 30.0% se refirió a la difusión de información; el 10.2% fue para realizar la simplificaciones de trámites; el 9.3% para dar a conocer días inhábiles de diversas dependencias; el 2.5% se refirió a las actualizaciones de formatos; el 1.3% fue para armonizar trámites, y el 0.6% correspondió a bajas de algunas regulaciones.

Por otra parte, se constató que la CONAMER revisó los AIR ex ante de las 175 propuestas regulatorias que, de acuerdo con la comisión, implicaron costos de cumplimiento; sin embargo, dictaminó 132 (75.4%) AIR ex ante, debido a que las dependencias y entidades dieron de baja el expediente de 21 (12.0%) propuestas regulatorias ya que éstas no fueron emitidas y, en el caso de 22 (12.6%) propuestas, los sujetos obligados, al primer semestre de 2020, no habían proporcionado respuesta a los requerimientos de información que la CONAMER les solicitó para integrar el expediente correspondiente, por lo que aún se encuentran pendientes de dictaminación y no se han emitido estas propuestas regulatorias.

Es así como, en 2019, el 13.1% (132) de las 1,006 propuestas regulatorias que las dependencias y entidades pretendían emitir contaron con un AIR ex ante dictaminado por la comisión, lo que evidencia que el uso de esta herramienta de mejora regulatoria es muy reducido en comparación con el universo de propuestas de regulación que son presentadas para análisis de la comisión, lo que limita el alcance y el impacto de esta herramienta para garantizar que las regulaciones que sean emitidas estén sustentadas en un análisis de los

^{48/} El porcentaje puede variar debido al redondeo.

^{49/} Estas propuestas regulatorias fueron analizadas por la comisión, con objeto de determinar si tienen o no costos de cumplimiento. Para ello, la comisión revisó a) si la regulación crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las existentes; b) crea o modifica trámites; c) reduce o restringe derechos o prestaciones que tenían los particulares, y d) establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia que, junto con otra disposición en vigor o con una disposición futura, puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

costos y los beneficios de las mismas, y de sus efectos, en términos del artículo 67, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

El detalle de los 132 AIR dictaminados por la CONAMER en 2019, por el tipo de norma propuesta, se presenta en el cuadro siguiente:

AIR DICTAMINADOS POR LA CONAMER, POR EL TIPO DE NORMA PROPUESTA, 2019

Sector	Total	Porcentaje	Tipo de norma				
			Acuerdo	Norma Oficial Mexicana	Lineamientos	Resolución	Otros *
Total	132	100.0	49	34	12	12	25
Porcentaje	100.0	n.a.	37.1	25.8	9.1	9.1	18.9
Medio Ambiente	30	22.7	12	7	5	0	6
Financiero y Fiscal	28	21.2	1	0	1	12	14
Agropecuario	23	17.4	20	3	0	0	0
Economía	23	17.4	10	12	0	0	1
Energía	10	7.6	3	4	3	0	0
Comunicaciones y Transportes	6	4.5	0	3	1	0	2
Salud	4	3.0	1	3	0	0	0
Laboral	2	1.5	0	0	1	0	1
Turismo	2	1.5	0	2	0	0	0
Seguridad Social y grupos vulnerables	2	1.5	1	0	0	0	1
Gobierno	1	0.8	0	0	1	0	0
Educación, ciencia y tecnología	1	0.8	1	0	0	0	0

FUENTE: elaborado por la ASF con información de los AIR por tipo de norma, proporcionada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, mediante oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020.

* Incluye protocolos, reglamentos, reglas financieras, avisos, circulares, convocatorias, decretos a áreas protegidas y reformas legales.

n.a. No aplicable.

** Las sumas y algunas cifras pueden variar por efectos de redondeo

De los 132 AIR ex ante de las propuestas regulatorias que la CONAMER dictaminó en 2019, el 37.1% (49) correspondieron a acuerdos; el 25.8% (34) a Normas Oficiales Mexicanas (NOM's); el 9.1% (12) a lineamientos; el 9.1% (12) a resoluciones, y el 18.9% (25) restantes se refirieron a protocolos, reglamentos, reglas financieras, avisos, circulares, convocatorias, decretos de áreas protegidas y reformas legales.

c) Costos y beneficios de las propuestas regulatorias con AIR ex ante dictaminado por la CONAMER

Con la revisión de los 132 dictámenes emitidos por la CONAMER a las propuestas regulatorias que, en 2019, contaron con AIR ex ante, se identificó que, para 110 propuestas (83.3%) si se estimaron los costos y los beneficios de la regulación, en tanto que para las 22 restantes no (16.7%).

De estas últimas, 15 propuestas (68.2%) no estuvieron sujetas a la elaboración de un análisis costo-beneficio debido a la naturaleza del AIR presentado, ya que se refirieron a un AIR de actualización periódica.^{50/} Asimismo, por lo que se refiere a las 7 propuestas regulatorias restantes (31.8%), la CONAMER determinó que los impactos de éstas sólo permiten la evaluación cualitativa de los efectos regulatorios, por lo que no se estimaron los costos y los beneficios de forma cuantitativa.

De esta forma, en 2019, únicamente para el 10.9% (110) de las 1,006 propuestas regulatorias que las dependencias y entidades pretendían emitir se realizó una estimación cuantitativa de los costos y los beneficios derivados de las mismas, lo cual indica que 1 de cada 10 de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo Federal en ese año estuvieron sustentadas en información sobre los beneficios y los costos derivados de su implementación.

Respecto de estas 110 propuestas regulatorias, en el dictamen de la comisión se incluyó la estimación monetaria de los costos y los beneficios que generarían si fuesen aprobadas. Con el análisis agregado de esta información, se identificó que las 110 regulaciones generarían un costo total estimado en 98,724.6 millones de pesos; mientras que los beneficios estimados de éstas serían por 701,141.2 millones de pesos, por lo que, los beneficios de estas regulaciones superan a sus costos en 602,416.7 millones de pesos;^{51/} lo que significaría que por cada peso que cuesta la implementación de estas regulaciones, se obtendría un beneficio de 7.1 pesos.

No obstante, resulta necesario precisar que la metodología con base en la que se estimaron los costos y beneficios de las propuestas regulatorias, la cual se establece Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio de la CONAMER, vigente en 2019, es perfectible, dado que no considera los costos de oportunidad involucrados en la emisión de la regulación, como parte del análisis de los costos de cumplimiento de las propuestas regulatorias, conforme a las mejores prácticas internacionales, lo cual se señala en el resultado anterior “Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante”.

El detalle de los costos y los beneficios estimados para las 110 propuestas regulatorias, por el sector al que pertenecen, se presenta a continuación:

^{50/} Se presenta cuando la propuesta regulatoria modifica disposiciones que por su naturaleza deben actualizarse periódicamente, pero sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes.

^{51/} El resultado puede variar debido al redondeo.

**COSTOS Y BENEFICIOS DE 110 PROPUESTAS REGULATORIAS
QUE DICTAMINÓ LA CONAMER, POR SECTOR, 2019**

Sector	Costos	Beneficios	Costo Beneficio
Medio Ambiente	73,796.7	266,659.5	192,862.9
Economía	20,137.3	194,492.1	174,354.8
Comunicaciones y Transportes	1,114.9	113,166.6	112,051.7
Laboral	75.6	44,300.0	44,224.4
Otros*	3,600.1	82,523.0	78,922.9
Total	98,724.6	701,141.2	602,416.7

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información de los dictámenes finales de la CONAMER, proporcionada por la comisión, mediante oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020 y el Sistema de Mejora Regulatoria de la CONAMER

* Incluye los sectores agropecuarios; energía; financiero y fiscal; salud; turismo; educación, ciencia y tecnología; gobierno, y seguridad social y grupos vulnerables.

Con la revisión de los 110 dictámenes de los AIR ex ante de las propuestas regulatorias que, de acuerdo con la CONAMER, implican costos de cumplimiento, se verificó que, en todas las regulaciones evaluadas, los beneficios estimados fueron superiores a los costos de implementarlas.

Asimismo, se identificó que, en el sector medio ambiente, los beneficios estimados de las regulaciones evaluadas superan los costos en 192,862.9 millones de pesos; en el sector economía, los superaron en 174,354.8 millones de pesos; en el de comunicaciones y transportes en 112,051.7 millones de pesos; en el sector laboral en 44,224.4 millones de pesos; mientras que, de manera agregada, en los sectores agropecuario, energía, financiero y fiscal, salud, turismo, educación, ciencia y tecnología, gobierno, y seguridad social y grupos vulnerables, los beneficios estimados superaron los costos de la regulación en 78,922.9 millones de pesos.

d) Metodología utilizada para estimar los costos y beneficios de las propuestas regulatorias

Respecto de la metodología establecida por la CONAMER para la cuantificación de los costos y los beneficios de las propuestas regulatorias, en 2019, la comisión señaló que contó con dos documentos: la “Implementación del Modelo de Costeo Estándar: Lecciones y Experiencias de México” y la “Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación”, en los cuales se describen diversos tipos de modelos para calcular y estimar el impacto de la regulación; sin embargo, ninguno de estos dos documentos fue publicado en el DOF, por lo que son meramente orientativos, ya que su uso no es obligatorio.^{52/}

^{52/} En materia de AIR ex ante el único documento que está publicado en el DOF es el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio el cual se analiza en el resultado núm. 4 “Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante” de este informe.

Con base en los 110 dictámenes de las propuestas regulatorias y sus AIR ex ante correspondientes, se identificó que, para el cálculo de los costos y beneficios derivados de la regulación, el cual fue realizado por las dependencias y las entidades, y revisado por la CONAMER, se utilizó el Análisis Costo Beneficio (ACB), con base en el que se identificaron los impactos directos e indirectos de las alternativas regulatorias; se cuantificaron y monetizaron los costos y beneficios; se definió un horizonte de evaluación, y se compararon los beneficios y los costos.

Sin embargo, con el análisis de la “Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación”, se identificó que ésta contiene diversos modelos para la cuantificación de los impactos regulatorios, mismos que no fueron considerados por las dependencias y las entidades de la APF que elaboraron los AIR ex ante, ni por la CONAMER para revisar y validar los costos y los beneficios de las propuestas regulatorias, ya que el único modelo empleado fue el Análisis Costo Beneficio.

Entre los modelos que no se utilizaron destacan los siguientes:

MODELOS PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO DE LA REGULACIÓN

Modelo	Utilidad
Cuantificar la efectividad para cada opción	Este modelo establece que se deben de cuantificar los costos y los beneficios de las distintas alternativas regulatorias, a fin de que se seleccione la alternativa más eficiente, con base en información cuantitativa.
Análisis de decisión multicriterio	Modelo que compara las opciones en función del cumplimiento de los objetivos de la regulación.
Costo Anual Equivalente	En este modelo se comparan alternativas que generan los mismos beneficios, pero consideran como una variable el tiempo en el que se obtienen los resultados.
Análisis de sensibilidad	Mediante proyecciones se estima el costo de la regulación en un futuro, evaluando qué tanto afectarán a los costos de la regulación variables como la tasa de inflación o la disponibilidad de ciertos bienes.

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación.

Además de los modelos presentados en la “Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación”, la CONAMER podría valorar utilizar:

- El Análisis Costo Efectividad, el cual proporciona una forma rigurosa de identificar opciones que logren el uso más eficaz de los recursos disponibles sin requerir la monetización de todos los beneficios o costos relevantes.^{53/}
- El Análisis Costo Eficiencia, que es una evaluación que permite asegurar el uso eficiente de los recursos cuando se comparan dos alternativas que solucionan un

^{53/} En el Análisis Costo Efectividad, los beneficios no se monetizan. La relación costo-efectividad sólo necesita comparar un costo monetario con un beneficio cuantificable.

mismo problema, bajo el supuesto de que ambas opciones generan los mismos beneficios, buscando establecer cual opción posee el menor costo.

En este contexto, aun cuando el modelo de análisis costo beneficio es una herramienta de evaluación económica comúnmente utilizada para medir el impacto de las regulaciones, la ASF considera necesario que la CONAMER analice la viabilidad de formalizar y utilizar, además del ACB, otros métodos de evaluación económica, como por ejemplo los análisis Costo Efectividad o Costo Eficiencia, así como otros mecanismos para identificar, medir y estimar el impacto de las regulaciones, a fin de enriquecer el AIR ex ante, incluyendo: a) la cuantificación de los costos y los beneficios de las distintas alternativas regulatorias y no sólo de la opción que se eligió; b) comparar las opciones en función del grado en que éstas permiten cumplir con los objetivos de la regulación, y c) evaluar en qué medida las variables externas afectarán a los costos de la regulación, todo ello con la finalidad de coadyuvar a garantizar que las regulaciones se diseñen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, sustentadas en la mejor información disponible, y promover la selección de aquellas alternativas regulatorias cuyos beneficios justifiquen los costos que imponen y generen el máximo beneficio para la sociedad.

Cabe señalar que estos cambios sugeridos para perfeccionar la metodología con base en la que se realiza el AIR ex ante, podrían llevarse a cabo en el marco de la emisión de los nuevos “Lineamientos Generales del AIR ex ante”, que la CONAMER tienen previstos emitir, de acuerdo con la “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria”, para el segundo semestre de 2021.^{54/}

e) Consulta pública del AIR ex ante

La CONAMER debe publicar y someter a consulta los expedientes de las propuestas regulatorias de las dependencias y entidades de la APF que, de acuerdo con la comisión, implican costos de cumplimiento, el cual debe contener el AIR ex ante elaborado sobre estas propuestas. La consulta pública tiene la finalidad de recabar las opiniones y los comentarios de los particulares o de los sectores interesados, con objeto de considerarlos y mejorar la regulación.

Con la revisión del Sistema de la Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR) se constató que, en 2019, la CONAMER publicó y sometió a consulta 175 propuestas regulatorias de la APF, con sus correspondientes AIR ex ante.

De estas 175 propuestas, 47 (26.9%) recibieron 1,424 comentarios, de los que el 87.3% (1,243) fueron para las propuestas de regulación en los sectores económico, energético y medio ambiental y el 12.7% (181) fueron para propuestas de los sectores agropecuario, comunicaciones y transportes, financiero, grupos vulnerables, laboral y gobierno.

^{54/} Diario Oficial, 30 de agosto de 2019.

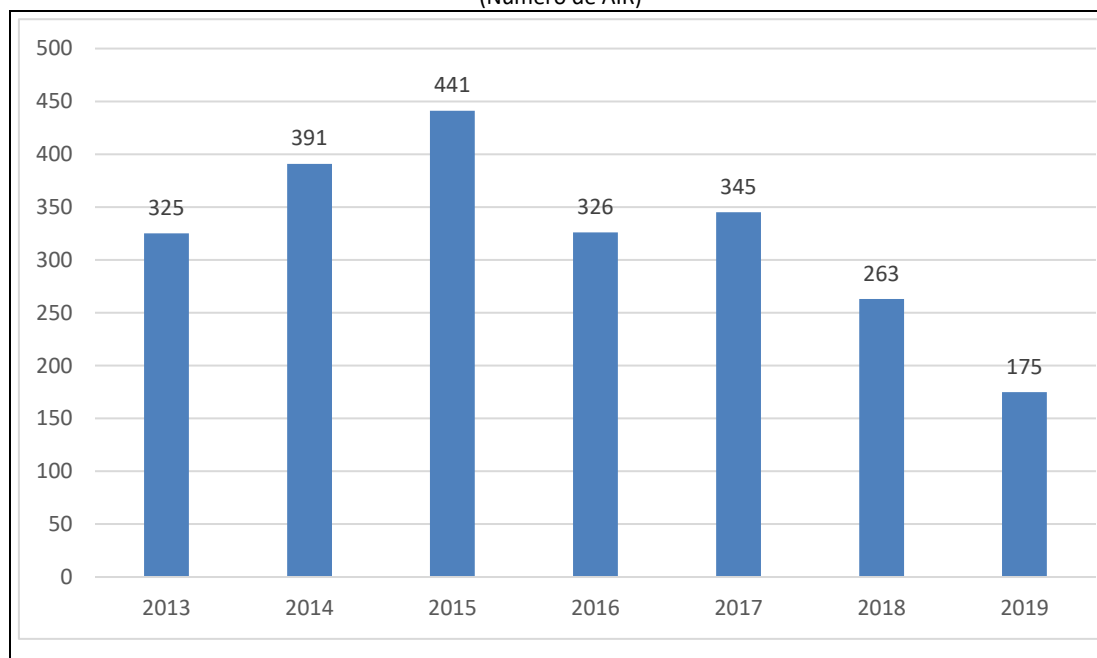
La comisión señaló que, en 2019, los sujetos obligados de la APF (las dependencias y entidades) atendieron los comentarios que emitieron los particulares que participaron en el proceso de consulta pública de la propuesta regulatoria, lo cual se verificó en los dictámenes preliminares y finales de las 47 propuestas regulatorias con AIR ex ante, que tuvieron comentarios en ese año.

Cabe señalar que, el hecho de que el 26.9% de las propuestas con AIR ex ante que la CONAMER sometió a consulta pública en 2019 haya tenido comentarios podría deberse a: a) una baja participación de los sectores interesados y de la ciudadanía en general, en el uso de este ejercicio de consulta, y b) poca publicidad y falta de difusión de las propuestas, por parte de la comisión.

f) Evolución del uso de la herramienta AIR ex ante en el periodo 2013-2019

Los AIR ex ante elaborados en el periodo 2013-2018 se presenta a continuación:

NÚMERO DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE ELABORADOS EN EL PERIODO 2013-2019
(Número de AIR)



FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información histórica de los AIR, proporcionada por la comisión, mediante oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020 y la información del Sistema de Mejora Regulatoria de la CONAMER.

De 2013 a 2015, los AIR ex ante elaborados por las dependencias y entidades se incrementaron con una tasa media de crecimiento anual del 16.5%; sin embargo, a partir de 2015, se observó una tendencia decreciente en cuanto al número de AIR ex ante elaborados, ya que, de 2015 a 2019 presentaron una tasa de crecimiento anual negativa de 20.6%, por lo

que, se pasó de elaborar 441 AIR de propuestas regulatorias, en 2015, a menos de la mitad de ellos (175) en 2019.

g) Uso de la herramienta AIR ex ante en los ámbitos estatal y municipal

De acuerdo con las cifras del Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria, implementado por el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria en 2019, y cuyo objetivo es proveer de información concreta que permita conocer el grado de avance en la implementación de la mejora regulatoria en los ámbitos federal y municipal, en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex ante previo a la emisión de una nueva regulación, quedando pendientes de la implementación de esta herramienta de mejora regulatoria los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En el ámbito municipal, en ese año, sólo el 0.6% (14) de los 2,465 municipios, que conforman el territorio nacional,^{55/} implementaron el AIR ex ante, con la finalidad de identificar los posibles impactos de las propuestas regulatorias.

El reducido uso de esta herramienta de mejora regulatoria en los órdenes estatal y municipal, ponen de manifiesto que también es necesario que, en estos ámbitos de gobierno, se incremente el uso del AIR ex ante con la finalidad de evaluar las regulaciones antes de emitirlas, para identificar sus posibles impactos, costos y beneficios, garantizando que las regulaciones estatales y municipales se diseñen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento y sus beneficios justifiquen los costos que imponen.

En conclusión, en el ámbito federal, en 2019, 132 (13.1%) de las 1,006 propuestas de regulación que se pretendían emitir contaron con un AIR ex ante dictaminado, y de éstas en 110 (10.9%) se estimaron los costos y los beneficios de la regulación, por lo que 1 de cada 10 normas contaron con información sobre sus beneficios y costos, lo que denota el reducido uso de esta herramienta; aunado a que, de 2015 a 2019, el número de AIR ex ante que se elaboraron se redujo 20.6% en promedio anual, de 441 a 175.

Mientras que, en ese año, en el ámbito estatal, en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex ante previo a la emisión de una nueva regulación, y en el caso de los municipios el 0.6% (14) de los 2,465 han utilizado el AIR ex ante.

2019-5-10B00-07-0367-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria y autoridad en esta materia en el ámbito federal, lleve a cabo las acciones necesarias para promover un mayor uso del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, como herramienta clave en la evaluación de las propuestas regulatorias

^{55/} División territorial [en línea]. Cuéntame INEGI [consulta: agosto de 2020] Disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de que este tipo de análisis tenga un mayor alcance y contribuya a mejorar la calidad de la regulación que emiten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, minimizando sus costos para la sociedad, en términos del artículo 67, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-5-10B00-07-0367-07-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria, analice la viabilidad técnica de formalizar y utilizar, además del Análisis Costo Beneficio (ACB), otros métodos de evaluación económica, como por ejemplo los análisis Costo Efectividad o Costo Eficiencia, así como otros mecanismos para identificar, medir y estimar el impacto de las regulaciones, a fin de enriquecer el AIR ex ante, incluyendo: a) la cuantificación de los costos y los beneficios de las distintas alternativas regulatorias, y no sólo de la opción que se eligió; b) comparar las opciones en función del grado en que éstas permiten cumplir con los objetivos de la regulación, y c) evaluar en qué medida las variables externas afectarán a los costos de la regulación, todo ello con la finalidad de coadyuvar a garantizar que las regulaciones diseñen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, sustentadas en la mejor información disponible, y promover la selección de aquellas alternativas regulatorias cuyos beneficios justifiquen los costos que imponen y generen el máximo beneficio para la sociedad, en términos de lo establecido en el artículo 67, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

6. Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex post

En este resultado se evaluó el diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex post a cargo de la CONAMER, como herramienta de mejora regulatoria, a fin de determinar sus alcances y limitaciones.

a) Características generales del Análisis de Impacto Regulatorio ex post

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aun cuando las regulaciones sean evaluadas rigurosamente antes de su publicación, no pueden conocerse todos sus efectos con certeza. La labor regulatoria es de naturaleza esencialmente experimental, dependiendo en cierta medida de los juicios acerca de relaciones causales y respuestas. Las regulaciones que en principio son analizadas adecuadamente y bien diseñadas y que, por ello, se les considera adecuadas, no necesariamente permanecen así en el tiempo.^{56/}

^{56/} OCDE, *Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE*, París, 2018, OECD Publishing, p. 10.

En este contexto, el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post se emplea para evaluar la regulación vigente, utilizando la información observada de los costos y beneficios que una regulación ha generado, una vez implementada, con la finalidad de identificar si es efectiva y cuáles son sus costos y beneficios reales,^{57/} para contrastar dicha información con lo estimado en la evaluación ex ante. La relevancia del AIR ex post radica en que permite identificar los efectos reales de una determinada regulación vigente,^{58/} a fin de determinar la pertinencia de abrogarla, modificarla o establecer su permanencia.^{59/}

Con base en la revisión de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en 2018, la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, publicada en 2019, y el “Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post”, emitido por la CONAMER, publicado en 2012 y vigente en 2019, se identificaron las características generales del AIR ex post, mismas que se presentan a continuación:

Regulaciones que están sujetas a la elaboración y revisión del AIR ex post

Existen tres condiciones bajo las cuales la regulación vigente puede estar sujeta a la elaboración y revisión del AIR ex post:

AIR ex post obligatorio

- Las regulaciones^{60/} vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la CONAMER, generan costos de cumplimiento,^{61/} y para las cuales las dependencias y entidades de la APF presentaron un AIR ex ante, están sujetas a la elaboración y revisión del AIR ex post, cada cinco años de haber sido publicadas.^{62/}

^{57/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, pp. 178-179.

^{58/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 70, párrafos segundo y tercero.

^{59/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 77.

^{60/} Regulaciones: cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado. Cfr. Art. 3, fracción XV, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

^{61/} Costos de cumplimiento: son los costos en que incurren los particulares, las empresas u otras partes a las que se puede dirigir la regulación, al llevar a cabo las acciones necesarias para cumplir con los requisitos establecidos en la misma.

^{62/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 77.

AIR ex post a solicitud de la CONAMER

- Las regulaciones vigentes de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal estarán sujetas a la elaboración y revisión del AIR ex post, si la CONAMER así lo solicita, independientemente de la temporalidad de las mismas.^{63/}
- Las Normas Oficiales Mexicanas vigentes en las que la CONAMER haya determinado que tienen alto impacto, están sujetas a la elaboración y revisión del AIR ex post, a solicitud de la comisión y a partir de que se cumpla un año de su entrada en vigor.^{64/}

AIR ex post a solicitud de las dependencias y las entidades de la APF

- Las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la CONAMER, generan costos de cumplimiento, y de las cuales las dependencias y entidades de la APF presentaron un AIR ex ante, pueden ser sujetas a la elaboración y revisión del AIR ex post, a partir del segundo año de su entrada en vigor o, en su defecto, en el tiempo que la dependencia o entidad lo considere conveniente.^{65/}

De esta forma, el AIR ex post es obligatorio para aquellas propuestas regulatorias que, de acuerdo con la comisión, implican costos de cumplimiento, las cuales deben de contar con su respectivo AIR ex ante previo a su emisión; sin embargo, el marco normativo vigente también plantea la posibilidad de que el AIR ex post se pueda elaborar bajo las condiciones siguientes: a solicitud de las dependencias y entidades, a consideración de la CONAMER, o en el caso de las NOM's, cuando éstas tienen un alto impacto.

Cabe señalar que las regulaciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la CONAMER, implican costos de cumplimiento son las únicas que pueden someterse a un AIR ex post; toda vez que las iniciativas de leyes del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado de la República) no están sujetas a un AIR,^{66/} lo que se constituye en una limitante para evaluar los costos, los beneficios y los efectos reales de las regulaciones emanadas del Congreso de la Unión, situación que se aborda en el resultado núm. 10 “Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post en las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión” de este informe.

^{63/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 70, fracción II; CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, p. 177.

^{64/} **Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post**, artículo 3.

^{65/} **Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post**, artículos 8 y 9.

^{66/} Con oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020, la CONAMER indicó que “no existe un requisito formal en México para la consulta y la realización del AIR para informar el desarrollo de leyes primarias iniciadas por el Congreso de la Unión”.

Responsables de la elaboración y revisión del AIR ex post

- Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal son las responsables de elaborar los AIR ex post de las regulaciones vigentes,^{67/} en tanto que la CONAMER es la responsable de someter a consulta pública y evaluar los AIR ex post y, a partir de ello, emitir recomendaciones y propuestas de modificación al marco regulatorio. La evaluación del AIR ex post que realice la comisión tendrá como resultado un "Reporte de Evaluación ex post".
- Para la evaluación de las Normas Oficiales Mexicanas, las dependencias y entidades de la APF, con cargo a su presupuesto, podrán optar por solicitar a la CONAMER la designación de un evaluador externo, a efecto de que sea éste quien realice el reporte de evaluación del AIR ex post.
- La CONAMER cuenta con el Sistema Informático de la Manifestación de Impacto regulatorio (SIMIR), por medio del cual da publicidad a los AIR ex post para someterlos a consulta pública y recopila la información referente a esta herramienta de mejora regulatoria.
- Si bien en el caso del AIR ex post, la normativa vigente no le confiere atribuciones a la CONAMER para emitir un dictamen sobre la regulación analizada, como ocurre en el AIR ex ante, sí le permite formular recomendaciones y propuestas de modificación orientadas a mejorar dicha regulación.
- Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal son las responsables de determinar la pertinencia de la abrogación, la modificación o la permanencia de las regulaciones sometidas a revisión mediante el AIR ex post. Asimismo, deberán manifestar por escrito su consideración respecto de las opiniones, los comentarios y las recomendaciones que se deriven de la consulta pública y de la evaluación que efectúe la CONAMER respecto de la herramienta de mejora regulatoria.

Con base en los elementos expuestos anteriormente, la ASF identificó que el AIR ex post es una herramienta de mejora regulatoria aplicable: a) de manera obligatoria, cinco años después de su emisión, a las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante; b) a solicitud de la CONAMER, a las regulaciones vigentes de las dependencias y entidades de la APF y a las Normas Oficiales Mexicanas vigentes de alto impacto, y c) a solicitud de las dependencias y las entidades de la APF, a partir del segundo año de su emisión, a las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante. Asimismo, las dependencias y entidades son las responsables de elaborar dichos análisis y valorar la abrogación,

^{67/} Cabe señalar que, si bien la elaboración del AIR ex post es obligatorio, la Ley General de Mejora Regulatoria no prevé sanciones en caso de que éste no se elabore.

modificación o permanencia de la regulación, en tanto que la CONAMER está a cargo de someterlo a consulta pública, evaluarlo y emitir un Reporte de Evaluación ex post, así como recomendaciones y propuestas de modificación al marco regulatorio.

El hecho de que el AIR ex post sólo sea obligatorio en el caso de las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal para las que la CONAMER identificó, antes de su emisión, que generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante, limita el alcance de dicha herramienta para valorar los efectos sociales, económicos y medioambientales resultantes de la emisión de regulaciones relevantes o significativas, independientemente de si éstas implican o no costos de cumplimiento, situación que podría poner en riesgo la contribución de esta herramienta para evaluar los impactos de la regulación, y permitir que las dependencias y entidades determinen la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia.

b) Diseño del Análisis de Impacto Regulatoria ex post y su comparación con las mejores prácticas internacionales

La Ley General de Mejora regulatoria establece que el AIR ex post de las regulaciones vigentes de las dependencias y entidades de la APF deberá contener, por lo menos: definición del problema y objetivos generales de la regulación; identificación de las posibles alternativas a la regulación; impacto de la regulación; cumplimiento y aplicación de la propuesta; mecanismos de evaluación y monitoreo; el resultado de la consulta pública, y la propuesta regulatoria.

Asimismo, en el Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post, publicado en 2012 y vigente en 2019, se establece que el Reporte de Evaluación ex post que emita la CONAMER, una vez que evalúe el AIR ex post, deberá contener, al menos, los apartados: a) objetivos de la evaluación; b) antecedentes y problemática original que resolvió la expedición de la regulación; c) impactos de la regulación Implementada; d) resultados de la evaluación (donde se presenta el análisis de los costos y beneficios de la regulación); e) presentación de comentarios derivados de la consulta pública, y f) propuestas y recomendaciones para mejorar la regulación.

Con la revisión de los documentos que regulan el diseño y la implementación del AIR ex post como herramienta de mejora regulatoria, se identificó que, en general, el diseño de la CONAMER del AIR ex post, elaborado por las dependencias y entidades de la APF y presentado a la comisión para su revisión, es congruente con las recomendaciones emitidas por el Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE, ya que la herramienta se establece para revisar las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal, con la finalidad de evaluar los efectos de su aplicación y, con ello, contar con información para que las dependencias y las entidades que correspondan determinen la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia.

Sin embargo, si bien se establece la periodicidad con la que habrán de evaluarse a las regulaciones vigentes que, de acuerdo con la CONAMER, generan costo de cumplimiento y

que presentaron un AIR ex ante (cada 5 años después de su publicación), para el caso de la evaluación ex post de las regulaciones vigentes que no implican costos de cumplimiento y de las Normas Oficiales Mexicanas, no se establece una periodicidad específica, ya que éstos se elaboran a consideración y solicitud de la CONAMER, lo que implica que el diseño de la herramienta no permite llevar a cabo la evaluación sistemática de toda la regulación significativa o relevante en un periodo fijo.

c) Mejores prácticas que podrían adoptarse para perfeccionar el Análisis de Impacto Regulatorio ex post

El uso del AIR ex post para evaluar las regulaciones vigentes es un instrumento utilizado en diversos países para determinar la pertinencia de la abrogación, la modificación o la permanencia de las regulaciones, a fin de alcanzar los objetivos originales de la regulación y atender la problemática que se buscaba resolver.

Al respecto, en 2018, la OCDE presentó el informe “Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018” (*Regulatory Policy Outlook 2018*), en el que analizó el avance de los países miembros de la organización en la implementación de las recomendaciones emitidas, en 2012, en materia de impacto regulatorio ex post. Los países más avanzados en el tema de la evaluación ex post, de acuerdo con los indicadores elaborados por la OCDE fueron Australia y Canadá.^{68/}

Con el mapeo del diseño de los AIR ex post en Australia y Canadá, se identificó lo siguiente:

- En Australia, el AIR ex post es obligatorio para todas las regulaciones de mayor relevancia, por su impacto en la economía, dentro de los 5 años siguientes a su implementación; asimismo, se debe presentar un AIR ex post, en un periodo de 2 años, si la regulación que se introdujo eliminó o cambió de forma significativa.

Adicionalmente, el gobierno australiano lleva a cabo evaluaciones ex post ad hoc y especiales, considerando: a) información sobre las cargas regulatorias de las empresas; b) principios específicos, tales como restricciones a la competencia, y c) áreas, actividades o industrias específicas.

- En Canadá, el AIR ex post es empleado para todas las regulaciones vigentes, tanto las surgidas del poder ejecutivo, como las del poder legislativo, independientemente de si tienen costos de cumplimiento. En la evaluación ex post se debe analizar si las regulaciones están o no cumpliendo con sus objetivos, si el instrumento es el correcto, si la regulación es fácilmente comprensible y el impacto de la legislación sobre la competitividad.

^{68/} OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, 2018, OECD Publishing.

Con base en las mejores prácticas antes expuestas, la ASF considera necesario que la CONAMER, como instancia encargada de la política de mejora regulatoria en el ámbito federal y encargada del diseño de los Análisis de Impacto Regulatorio, valore la factibilidad de realizar las acciones siguientes para perfeccionar el AIR ex post y ampliar su alcance y ámbito de aplicación:

- Implementar el AIR ex post para las regulaciones más relevantes por el impacto económico, ambiental y social que tienen, aunque éstas no dispongan de un AIR ex ante o de acuerdo con sus criterios no impliquen costos de cumplimiento, estableciendo una periodicidad fija para elaborar los análisis y la obligación de los sujetos obligados de presentarlas en ese periodo, a fin de que el diseño de esta herramienta de mejora regulatoria permita la evaluación permanente de aquella regulación significativa por las implicaciones que ésta tiene.
- Establecer la posibilidad de llevar a cabo AIR ex post ad hoc y de carácter especial para aquellas normas que han impuesto cargas regulatorias relevantes a las empresas y han generado restricciones importantes a la competencia económica.
- Promover la adopción de esta herramienta para la mejora regulatoria de las leyes que emanan del Poder Legislativo, con la finalidad de evaluar los efectos derivados de la aplicación de la legislación y, a partir de ello, contar con información para la toma de decisiones relativa a su abrogación, modificación o permanencia.

Estas acciones podrían llevarse a cabo en el marco de la emisión de los nuevos “Lineamientos Generales del AIR ex post” que la CONAMER tiene previsto emitir, de acuerdo con la “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria”, para el segundo semestre de 2021,^{69/} con el propósito de perfeccionar el diseño de la herramienta y que ésta contribuya a “evaluar los efectos de [la aplicación de las regulaciones] y permitir que los sujetos obligados determinen la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia, para alcanzar sus objetivos originales y atender a la problemática vigente”, en términos de los artículos 70, párrafo tercero, y 77, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

En conclusión, se identificó que al igual que el ex ante, el diseño del AIR ex post es sólo obligatorio para las regulaciones que, de acuerdo con la CONAMER, implican costo de cumplimiento, 5 años después de haber sido emitidas. El hecho de que el AIR ex post sólo sea obligatorio en el caso de las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal para las que la CONAMER identificó, antes de su emisión, que generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante, limita el alcance de dicha herramienta para valorar los efectos sociales, económicos y medioambientales resultantes de la emisión de regulaciones relevantes o significativas, independientemente de si éstas implican o no costos de cumplimiento, situación que podría poner en riesgo la contribución de esta herramienta para

^{69/} Diario Oficial, 30 de agosto de 2019.

evaluar los impactos de la regulación, y permitir que las dependencias y entidades determinen la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia.

2019-5-10B00-07-0367-07-006 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria en el ámbito federal, analice la viabilidad técnica de realizar las acciones siguientes para perfeccionar el Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) ex post y ampliar su alcance y ámbito de aplicación: a) implementar el AIR ex post para todas aquellas regulaciones que se consideren "relevantes", con base en criterios objetivos, por los efectos económicos, ambientales y sociales que éstas tienen, aunque no cuenten con un AIR ex ante o, de acuerdo con los criterios de la comisión, no impliquen costos de cumplimiento, fijando la periodicidad con la que deben llevarse a cabo, y b) establecer la posibilidad de llevar a cabo AIR ex post ad hoc y de carácter especial para aquellas normas que han impuesto cargas regulatorias relevantes a las empresas y han generado restricciones importantes a la competencia económica; conforme a las mejores prácticas y con la finalidad de que el AIR ex post se constituya en una herramienta que contribuya a evaluar los efectos, costos y beneficios de la regulación vigente y, a partir de ello, contar con información útil para determinar la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia, en términos de los artículos 70, párrafo tercero, y 77, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

7. Elaboración y evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio ex post

En este resultado se analizó la elaboración y la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio ex post de las regulaciones vigentes de la APF, a fin de constatar si, en 2019, esta herramienta permitió identificar y estimar los costos, los beneficios y los efectos de estas normas, con la finalidad de generar información útil para una adecuada toma de decisiones sobre la pertinencia de abrogarlas, modificarlas o determinar su permanencia.

a) Regulaciones vigentes y elaboración del AIR ex post en 2019

Como se señaló en el resultado anterior "Evaluación del diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex post" esta herramienta de mejora regulatoria resulta aplicable bajo tres opciones: a) de manera obligatoria, a las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante, cinco años después de su emisión; b) a solicitud de la CONAMER, a las regulaciones vigentes de las dependencias y entidades de la APF y a las Normas Oficiales Mexicanas vigentes de alto impacto, y c) a solicitud de las dependencias y las entidades de la APF, a las regulaciones vigentes del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la comisión, generan costos de cumplimiento y que presentaron un AIR ex ante, a partir del segundo año de su emisión.

Sin embargo, en 2019, no se elaboró el AIR ex post de ninguno de los 244 anteproyectos emitidos hace 5 años (en 2014) que, de acuerdo con la comisión, implicaron costos de

cumplimiento y que contaron con el AIR ex ante dictaminado por la CONAMER (antes COFEMER); la CONAMER sólo solicitó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la elaboración del AIR ex post de 3 NOM's, y ninguna de las dependencias y entidades solicitaron la elaboración del AIR ex post de aquellas regulaciones que generaron costos de cumplimiento; lo cual se debe a que en el artículo Décimo Segundo de la Ley General de Mejora Regulatoria se establece que: "lo previsto en el artículo 77 de la ley (relativo a que los sujetos obligados deberán someter las regulaciones que generen costos de cumplimiento, a una revisión cada cinco años ante la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente, utilizando para tal efecto el Análisis de Impacto Regulatorio ex post), resultará aplicable a las regulaciones que se emitan con posteridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin perjuicio de que las Autoridades de Mejora Regulatoria estén en posibilidades de revisar Regulaciones previas".

No obstante, esta disposición se constituye en una limitante para que esta herramienta contribuya a generar información sobre los efectos, los costos y los beneficios de la regulación vigente que impone costos de cumplimiento a los particulares, sean personas físicas o morales, a fin de valorar la pertinencia de su modificación, abrogación o permanencia, en términos del artículo 77, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria; pues existe el riesgo de que la CONAMER comience a solicitar a las dependencias y entidades la elaboración de los AIR ex post de sus regulaciones hasta 2023, cinco años después de la entrada en vigor de la Ley General de Mejora Regulatoria de 2018, en tanto que para 2021 y 2022 se sigan elaborando y evaluando una cantidad mínima de AIR ex post, como ocurrió en 2019, con sólo 3 para las NOM's de la SEMARNAT.

Ante esta situación, resulta relevante y necesario que la CONAMER, en su carácter de instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria en el ámbito federal, y con fundamento en el artículo 70 de la Ley General de Mejora Regulatoria, realice las acciones necesarias para promover un mayor uso del AIR ex post de la regulación vigente, por parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal.

b) La elaboración de los AIR ex post y su consulta pública en 2019

Con la revisión del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR) y la información proporcionada por la comisión, por medio del oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020, se verificó que, en 2019, la CONAMER solicitó a la SEMARNAT la elaboración de tres AIR ex post de Normas Oficiales Mexicanas,^{20/} todas ellas emitidas por la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA). Con la revisión del contenido de los 3 AIR

^{20/} Con la revisión de los expedientes de las tres NOM's, sometidas al proceso de mejora regulatoria, mediante el AIR ex post, se identificó que las tres, previamente, habían presentado, ante la CONAMER, una AIR ex ante de alto impacto, el cual se utiliza cuando el impacto potencial de la regulación es alto y pudiera restringir o promover cambios específicos en las condiciones de mercado, sobre la intensidad de la competencia, la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.

ex post de las NOM's, presentados por la SEMARNAT para evaluación de la CONAMER, en 2019, se identificó que:

- En los 3 AIR ex post la SEMARNAT precisó la problemática y los objetivos generales de las regulaciones; presentó información para justificar que, tras su aplicación, las NOM's fueron la mejor alternativa, y señaló que no se identificaron áreas de oportunidad para la mejora del marco regulatorio relacionado con las 3 normas.
- En los 3 AIR ex post, no hay una estimación cuantitativa de los costos y los beneficios derivados de la implementación de las 3 NOM's, sino que sólo son una actualización de los datos presentados en los AIR ex ante; además, en los AIR tampoco se presentan costos no advertidos o previstos originalmente en la evaluación ex ante.
- La SEMARNAT señaló en los AIR ex post que no dispuso de información para monitorear, evaluar y verificar los resultados del cumplimiento de las regulaciones y los logros de los objetivos que persiguió la implementación de las normas.
- Derivado de la consulta pública, la SEMARNAT sólo obtuvo un comentario, de parte de la ciudadanía, sobre una de las 3 normas.

De esta forma, aun cuando los AIR ex post de las 3 NOM's que fueron presentados por la SEMARNAT, en 2019, contaron, en términos generales, con los 7 apartados que debían contener, en éstos no se estimaron los costos y beneficios reales derivados de la implementación de las 3 NOM's, con base en un ejercicio de evaluación económica, ni se incluyeron los resultados del cumplimiento de las regulaciones y el logro de los objetivos que persiguió la implementación de estas normas, por lo que estas deficiencias limitan la utilidad de esta herramienta para proveer de información que permita una adecuada toma de decisiones sobre la pertinencia de abrogar, modificar o determinar la permanencia de estas tres normas, en términos del artículo 70, fracción II, párrafo segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria y el Anexo A, del Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post.

Asimismo, la falta de una estimación de los costos y de los beneficios de las NOM's, resulta contraria a las mejores prácticas reconocidas en materia de AIR ex post. Al respecto, en el documento "Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE", este organismo señala que es importante que:

- Las evaluaciones de las regulaciones se realicen dentro de un marco de costo-beneficio que primero identifique y documente los impactos relevantes, y posteriormente evalúe su magnitud relativa.
- Se realice su cuantificación cuando sea factible, ya que puede proporcionar rigurosidad adicional en las evaluaciones de impactos y los resultados potenciales:

- Usualmente las evaluaciones requieren aprovechar los métodos de análisis tanto cualitativos como cuantitativos; sin embargo, entre mayor sea la cuantificación de impactos cuantitativos, será más fácil hacer la evaluación.
- Una estimación de costos expresada en términos monetarios con frecuencia ayudará a hacer juicios sobre los beneficios y si vale la pena la regulación. Por ejemplo, ¿las ventajas de mantener el patrimonio ambiental en un área con potencial de desarrollo industrial son mayores a las ganancias estimadas en su uso comercial? ¿La conservación de la fauna nativa valdría los costos estimados de restringir el desarrollo agrícola? La capacidad de formular preguntas de ese tipo podría ayudar a formar los juicios de valor sobre los costos y beneficios de una regulación.
- Los métodos cuantitativos más refinados como el análisis multivariado o de regresión también pueden brindar medios rigurosos para determinar la causalidad, esto es, para distinguir los impactos derivados de una intervención regulatoria de aquellos que son potencialmente atribuibles a otras circunstancias.

c) La evaluación realizada por la CONAMER a los AIR ex post, en 2019

De conformidad con el Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post, la evaluación del AIR ex post que realice la CONAMER tendrá como resultado un "Reporte de Evaluación ex post". Al respecto, con la revisión del SIMIR y la información proporcionada por la comisión, por medio del oficio núm. CONAMER/20/2886, del 28 de julio de 2020, se constató que, en 2019, la CONAMER evaluó los 3 AIR ex post de las Normas Oficiales Mexicanas, que le presentó la SEMARNAT, y emitió los 3 reportes de evaluación correspondientes.

Con el análisis de dichos documentos, se identificó que los reportes de evaluación de los tres AIR ex post de las Normas Oficiales Mexicanas, elaborados por la CONAMER en 2019, contaron con: a) los objetivos de las evaluaciones; b) los antecedentes y las problemáticas originales que se buscaban resolver con la expedición de las regulaciones; c) los resultados de las evaluaciones, y d) la presentación de los comentarios derivados de la consulta pública, en términos del artículo 14, las fracciones I, II, V y VI, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Sin embargo, en el caso del reporte de la evaluación del AIR ex post de la NOM-010-ASEA-2016 no se incluyó el apartado relativo a las propuestas y recomendaciones para mejorar esta regulación, y en ninguno de los reportes de evaluación de los 3 AIR ex post se incluyó un análisis de la medición de las cargas regulatorias.

Además, en los tres reportes de evaluación de la CONAMER, al igual que en los AIR ex post de la SEMARNAT, únicamente se realizó la actualización de los costos y de los beneficios presentados en los AIR ex ante, y no se estimaron los costos y los beneficios reales derivados de la implementación de las 3 NOM's, con base en un Análisis Costo Beneficio (ACB), por lo

que estas deficiencias limitan que esta herramienta de mejora regulatoria sea útil para evaluar los efectos, los costos y los beneficios reales de estas Normas Oficiales Mexicanas vigentes, en términos de los artículos 14, las fracciones III, IV y VI, de la Ley General de Mejora Regulatoria y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En el caso de las dos evaluaciones a los AIR ex post, realizadas por la CONAMER, en los que la comisión emitió recomendaciones, se identificó que, tanto para la NOM-003-ASEA-2016 como para la NOM-004-ASEA-2017 se recomendó que la SEMARNAT estableciera objetivos basados en índices cuantitativos, implementara indicadores y se propusieron dos cambios a cada una de las normas. No obstante, se desconoce cuál fue el posicionamiento de la dependencia, ya que la CONAMER no acreditó que la SEMARNAT haya manifestado por escrito su consideración respecto a las opiniones, comentarios y recomendaciones derivados de la consulta pública y del análisis efectuado por la CONAMER, en términos del artículo 70, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Por último, es necesario señalar que la opinión final de la CONAMER sobre los 3 AIR ex post que le presentó la SEMARNAT, fue que “los objetivos planteados en la evaluación ex ante se han cumplido, por lo que se considera apropiado que las regulaciones se mantengan”; aun cuando, como se mencionó en el segundo apartado de este resultado, con la revisión de los AIR ex post, se identificó que la SEMARNAT señaló que no contaba con información sistematizada para monitorear y evaluar el logro de los objetivos de la implementación de las regulaciones, por lo que este posicionamiento de la comisión no considera las deficiencias de información expresadas por la dependencia, y resulta contradictorio a las mismas.

Debido a las deficiencias antes expuestas, se requiere mejorar el contenido y la congruencia en los análisis presentados en los reportes de evaluación elaborados por la CONAMER sobre los AIR ex post que le presenten las dependencias y las entidades del Poder Ejecutivo Federal.

d) Evolución del uso de la herramienta AIR ex post en el periodo 2017-2019

Respecto de la evolución del uso del AIR ex post, la CONAMER reportó que, fue hasta 2017 cuando recibió y evaluó 2 AIR ex post; en el año siguiente revisó otros 2; mientras que, en 2019, evaluó 3, es decir, en el periodo 2017-2019, la CONAMER recibió y evaluó 7 AIR ex post, situación que pone en evidencia lo poco que se emplea esta herramienta de mejora regulatoria para evaluar los impactos, los costos y los beneficios reales de las regulaciones de la Administración Pública Federal, lo que limita el alcance del AIR ex post e impide generar información útil para analizar la pertinencia de abrogar, modificar o determinar la permanencia de las normas vigentes, en términos del artículo 77, párrafo segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

e) Uso de la herramienta AIR ex post en el ámbito estatal y municipal

De acuerdo con las cifras del Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria, implementado por el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria en 2019, y cuyo objetivo es proveer de información concreta que permita conocer el grado de avance en la implementación de la

mejora regulatoria en los ámbitos federal y municipal, únicamente en 6 (18.8%) de las 32 entidades federativas se elaboró el AIR ex post (Colima, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Sonora y Yucatán). Mientras que, en el caso municipal, sólo 3 municipios (Celaya Mérida y Puebla) de los 2,465 que conforman el territorio nacional,^{24/} han realizado AIR ex post, lo que representa el 0.1% de los municipios del país.

El uso de esta herramienta de mejora regulatoria en los órdenes estatal y municipal evidencia que también es necesario que, en estos ámbitos de gobierno, se incremente el uso del AIR ex post para revisar los impactos, los costos y los beneficios reales de las regulaciones estatales y municipales vigentes.

En conclusión, en 2019, no se elaboró ni evaluó el AIR ex post de las 244 normas que se emitieron en 2014, ya que la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en 2018, prevé que esta herramienta se comience a implementar hasta 2023, lo que constituye una limitante para que el AIR ex post contribuya a generar información oportuna sobre los efectos, los costos y los beneficios de la regulación vigente, a fin de valorar la pertinencia de su modificación, abrogación o permanencia. En el caso de las NOM's, se verificó que para 3 de estas normas se elaboró y evaluó el AIR ex post, y con la revisión de estos análisis se detectó que únicamente se realizó una actualización de los costos y de los beneficios presentados en los AIR ex ante, pero no se estimaron los costos y los beneficios reales derivados de la implementación de las NOM's, con base en un ejercicio de evaluación económica.

2019-5-10B00-07-0367-07-007 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria y autoridad en esta materia en el ámbito federal, realice las acciones necesarias para fomentar una mayor utilización del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post para identificar, cuantificar y valorar los efectos de las regulaciones emitidas por los sujetos obligados de la Administración Pública Federal, y que dicha herramienta permita, efectivamente, estimar los costos y los beneficios derivados de estas regulaciones, con base en un ejercicio de evaluación económica, como es el caso del Análisis Costo Beneficio, el Análisis Costo Efectividad y el Análisis Costo Eficiencia, así como generar información sobre los resultados alcanzados por las regulaciones, las cargas regulatorias que estas normas imponen a los particulares y los costos no previstos que están generando; con la finalidad de garantizar que esta herramienta de mejora regulatoria sea un insumo útil para analizar la pertinencia de abrogar, modificar o determinar la permanencia de las normas vigentes, en función de los impactos que están generando, en términos de los artículos 70, fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 77, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

^{24/} División territorial [en línea]. Cuéntame INEGI [consulta: agosto de 2020] Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

2019-5-10B00-07-0367-07-008 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria instrumente mecanismos de control para asegurar que en todos los reportes de evaluación de los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post que este órgano desconcentrado elabore, se incluya, sin excepción, lo siguiente: a) el análisis de la medición de las cargas regulatorias que la regulación analizada impone a los particulares; b) la estimación de los costos y los beneficios reales derivados de la implementación de las normas, con base en un ejercicio de evaluación económica, como es el caso del Análisis Costo Beneficio, el Análisis Costo Efectividad y el Análisis Costo Eficiencia, c) las propuestas y recomendaciones para mejorar la regulación, y d) una opinión, coherente y sustentada en evidencia, sobre si la regulación evaluada cumple con los objetivos planteados originalmente en la evaluación ex ante; además, que la comisión promueva que los sujetos obligados de la Administración Pública Federal, a los cuales se les hayan emitido recomendaciones sobre los AIR ex post elaborado, le remitan sus consideraciones al respecto; con la finalidad de que los AIR ex post permitan una adecuada toma de decisiones sobre la pertinencia de abrogar, modificar o determinar la permanencia de la regulación vigente, en términos de los artículos 14, fracciones III, IV y VI, y 70, fracción II, de la Ley General de Mejora Regulatoria, 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y del Anexo A, del Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

8. Beneficios y costos de la regulación nacional y federal vigente

En este resultado se analizó si la CONAMER, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria, realizó diagnósticos o estudios para estimar cuáles son los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente, a fin de contar con una visión integral sobre el impacto económico de esta regulación en los particulares y en las entidades reguladas, el cual sirva de insumo para la toma de decisiones relativas a la modificación, actualización o eliminación de determinadas normas, a fin de que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

a) Diagnósticos o estudios realizados para estimar los beneficios y costos de la regulación vigente

Mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/226/2020 del 6 de julio de 2020, se solicitó a la CONAMER indicar si, en 2019 o años previos, realizó estudios en los que estimara los costos y los beneficios de la regulación vigente y, de ser el caso, proporcionara éstos. En respuesta a esta solicitud, la comisión señaló, mediante el oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020, que “como parte del Programa Simplificación de trámites y servicios (SIMPLIFICA) se obtiene un diagnóstico en el cual se emiten recomendaciones sobre los trámites más costosos y lentos de los municipios o las entidades federativas”.

Al respecto, la ASF identificó que el programa SIMPLIFICA mide el tiempo que invierte en el ciudadano desde que obtiene la información para presentar un trámite o servicio y presenta su solicitud, hasta que la dependencia emite la resolución final; el resultado de dicho

programa es un diagnóstico en el cual se emiten recomendaciones sobre los trámites del municipio para poder aumentar su eficiencia.^{22/} Con base en lo anterior, se observó que el programa mencionado está orientado a simplificar trámites y servicios administrativos, y no a estimar los beneficios y los costos del cumplimiento de la regulación federal y nacional vigente.

De esta forma, la CONAMER no acreditó que, en 2019 o en años previos, haya elaborado un diagnóstico o estudio integral que le permitiera evaluar, dimensionar y estimar los beneficios y los costos que implican, para los particulares y las entidades reguladas, incluyendo a la actividad empresarial, el cumplimiento de la regulación nacional y federal vigente, por lo que la comisión no contó con información, incluso después de la reforma de 2018 que institucionaliza la mejora regulatoria a nivel nacional, de cuáles son los costos y los beneficios de la regulación vigente y cuánto les cuesta a los particulares y a las entidades reguladas, incluyendo a las empresas, cumplir con esta normativa, de manera agregada o por cada uno de los sectores que integran a la administración pública, lo cual representa una limitación para contar con información suficiente, precisa y oportuna, que sirva de base para formular estrategias de mejora regulatoria encaminadas a reducir los costos de la regulación y a garantizar que los beneficios de ésta sean superiores a dichos costos, en términos de los artículos 23, 24, fracción VII, y 25, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria y del artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es así como, si bien la comisión es la instancia encargada de encabezar la política de mejora regulatoria y utilizar diversas herramientas específicas orientadas a garantizar la calidad de las normas que emitidas por la Administración Pública Federal, como los Análisis de Impacto Regulatorio (los cuales se revisan en los resultados de Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y Análisis de Impacto Regulatorio ex post de este informe de auditoría), esta comisión carece de una visión integral sobre el impacto económico de la regulación nacional y federal en los particulares y en las entidades reguladas, en términos de sus costos y beneficios.

b) Otros ejercicios realizados para cuantificar los costos de la regulación vigente

En México, el principal ejercicio que se ha realizado para contar con una aproximación de los costos del cumplimiento de la regulación en la actividad empresarial es la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016, la cual fue encabezada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y contó con la participación de la SHCP, la SE, la COFEMER (ahora CONAMER) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

^{22/} Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA) [en línea]. CONAMER [consulta: agosto de 2020] Disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/documentos/simplificacion-de-cargas-simplifica>

El objetivo de esta encuesta fue “obtener información sobre empresas y establecimientos en temas de regulación y competitividad a partir de trámites, pagos, servicios e inspecciones realizadas por los gobiernos, así como de la carga regulatoria”.^{23/}

Con la aplicación de dicha encuesta el INEGI obtuvo que, en ese año, de acuerdo con la percepción de los encuestados, los costos monetarios derivados del cumplimiento de las regulaciones, por parte de las empresas, se estimaron en 115.7 mil millones de pesos (0.56% del Producto Interno Bruto); por lo que, si bien esta información permite dimensionar la percepción de las empresas en torno al costo de cumplir con las normas vigentes, ésta presenta las siguientes limitantes para servir de base en la implementación de estrategias enfocadas en reducir el costo del cumplimiento de la regulación:

- No se especifican qué regulaciones consideraron los encuestados para estimar cuánto gastaron en su cumplimiento, ya que la estimación de los costos del cumplimiento de las regulaciones, presentado en la ENCRIGE 2016, se realizó con base en las respuestas del siguiente cuestionamiento: “¿Cuál fue la cantidad aproximada que gastó este establecimiento para cumplir con las leyes o normas que regulan su funcionamiento?”, sin especificar a qué leyes o normas se refiere. Por lo que no se sabe qué normas se consideraron y cuáles quedaron fuera, lo que podría poner en duda la confiabilidad del dato.
- La encuesta se realizó por primera vez en 2016, y para 2019, ésta sólo se aplicó en la Ciudad de México.^{24/}

Esta situación evidencia la necesidad de que la CONAMER lleve a cabo diagnósticos o estudios para estimar cuáles son los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente, considerando que dichos diagnósticos o estudios podrían llevarse a cabo para determinados sectores o un sector específico. Para ello, la CONAMER podría analizar la viabilidad de coordinarse con el INEGI, en caso de considerarlo necesario.

c) Ejemplo de la estimación de los beneficios y los costos de la regulación federal vigente por parte de un organismo de mejora regulatoria: el caso de la OIRA

Cada año, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (The Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA), organismo de mejora regulatoria perteneciente a la Oficina de

^{23/} Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 ENCRIGE, Marco conceptual, p. VII [en línea]. INEGI [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/-productos/nueva_estruc/702825093693.pdf

^{24/} Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en las Empresas, 2019 [en línea]. Agencia Digital de Innovación Pública [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

<https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/encuesta-nacional-de-calidad-regulatoria-e-impacto-gubernamental-en-empresas>.

Administración y Presupuesto (OMB), la cual está adscrita, a su vez, a la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, elabora el “Informe al Congreso sobre los Beneficios y Costos de las Regulaciones Federales”, en el cual resume la información extraída de los Análisis de Impacto Regulatorio elaborados por las agencias federales. El informe de la OIRA proporciona una estimación de los efectos que algunas regulaciones podrían tener en la economía.^{75/}

En este documento el organismo estima los beneficios y los costos anuales de las regulaciones federales de los últimos 10 años y de las principales regulaciones vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior al que se emite el informe.^{76/}

El informe tiene su fundamento jurídico en la Ley sobre el Derecho a conocer la regulación (The Regulatory Right-to-Know Act), en la que se establece la obligación de la OMB de presentar al Congreso "un estado contable y un informe asociado que contenga: a) una estimación de los beneficios y los costos totales anuales de las regulaciones federales de manera agregada, por agencia gubernamental, por programa y por regulación significativa; b) un análisis de los impactos de la regulación federal sobre el gobierno estatal, local y municipal, las pequeñas empresas, los salarios y el crecimiento económico, y c) recomendaciones de reforma.^{77/}

d) Alternativas de la CONAMER para estimar los beneficios y los costos de la regulación vigente

La ASF, con base en las mejores prácticas analizadas en este resultado considera relevante que la CONAMER, como instancia encargada de la política de mejora regulatoria, elabore diagnósticos o estudios integrales que le permitan al Gobierno conocer los beneficios económicos de la regulación vigente y estimar cuánto le cuesta a los particulares y a las entidades reguladas cumplir con estas normas, a fin de identificar qué costos podrían reducirse y, de esta forma, establecer estrategias enfocadas en garantizar que las regulaciones generen mayores beneficios que costos. Para lo cual, es fundamental que la

^{75/} More Information Needed on the Benefits and Costs of Regulations [en línea]. Mercatus Center [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

<https://www.mercatus.org/bridge/commentary/more-information-needed-benefits-and-costs-regulations#:~:text=OIRA%E2%80%99s%20most%20recent%20draft%20report%20for%202017%20estimated,a%20cost%20of%20between%20%2478%20and%20%24115%20billion.>

^{76/} The Office of Information and Regulatory Affairs, **Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act**, United States, 2017 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/12/2019-CATS-5885-REV_DOC-2017CostBenefitReport11_18_2019.docx.pdf

^{77/} The Office of Information and Regulatory Affairs, **Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act**, 2017 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en:

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/draft_2017_cost_benefit_report.pdf

CONAMER desarrolle una metodología que le permita la elaboración de esos diagnósticos o estudios.

Para realizar los diagnósticos o estudios mencionados, la comisión podría optar por lo siguiente:

- Tomar como base los análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post de las normas que revisa y dictamina, a fin de realizar una estimación agregada de los beneficios y los costos de la regulación, tal como lo lleva a cabo la OIRA, con el propósito de contar con una visión integral y de alto nivel sobre el impacto económico de esta regulación.
- Realizar, de manera independiente, una estimación de los beneficios y los costos de determinada regulación en un sector específico, recurriendo a la evaluación económica, la cual consiste en el conjunto de técnicas empleadas para determinar los costos y/o los beneficios de la aplicación de ciertas políticas públicas, programas, proyectos o cualquier otra acción realizada por el gobierno, con lo que se proporciona información de manera estructurada y sistemática que ayuda a los responsables de la toma de decisiones a que asignen los recursos disponibles con eficiencia, eficacia y economía.^{78/}
- En el caso mexicano, una entidad que elabora, por sí misma, evaluaciones ex ante y ex post, en materia de competencia económica es la COFECE, por lo que la CONAMER podría revisar la forma en que este organismo emplea la evaluación económica y tomar esto como referencia para llevar a cabo sus propios análisis sobre los costos y los beneficios de la regulación. Entre las evaluaciones que la COFECE ha practicado destacan: a) evaluación ex post de una concentración en la industria química de México; b) evaluación del impacto de una práctica colusiva en el mercado de autotransporte de carga en México; c) estimación de los beneficios obtenidos por la sanción de un cártel en licitaciones públicas del IMSS en México, y d) evaluación del impacto en el bienestar de los consumidores derivado de la sanción a cárteles en el mercado del pollo.
- Coordinarse con el INEGI para complementar la información que la comisión obtenga de la estimación de los beneficios y los costos obtenidos en las dos alternativas anteriores, a fin de conocer la percepción de los particulares y de las entidades reguladas sobre el costo del cumplimiento derivado de la regulación.

La necesidad de contar con este tipo de diagnósticos o estudios sobre los beneficios y los costos de la regulación es acorde con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-

^{78/} Tom Ling and Lidia Villalba van Dijk, “**Performance Audit Handbook Routes to effective evaluation**”, chapter 7: Economic evaluation, RAND Corporation, 2009 [en línea]. [consulta: 21 de julio de 2020] Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR788.pdf

MEC)^{79/} y con las mejores prácticas que se han impulsado en los países miembros de la OCDE, de la cual México forma parte, que señalan la relevancia de:

- Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
- Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

2019-5-10B00-07-0367-07-009 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria y conforme a las mejores prácticas, analice la viabilidad técnica y financiera de elaborar, periódicamente, diagnósticos o estudios que le permitan estimar los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente, que fue sometida al proceso de mejora regulatoria, así como desarrollar una metodología para llevar a cabo los diagnósticos o estudios, que le permitan contar con una visión integral sobre el impacto económico de esta regulación en los particulares y en las entidades reguladas, y generar información suficiente, precisa y oportuna que sirva de base para formular estrategias de calidad regulatoria enfocadas en reducir los costos de la regulación y en garantizar que los beneficios de ésta sean superiores a sus costos, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 23, 24, fracción VII, y 25, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las acciones emprendidas.

9. Propuestas regulatorias con trato de emergencia, análisis de impacto regulatorio y COVID 19

En este resultado se analizó el trato de emergencia para las propuestas regulatorias, la relevancia de la política de mejora regulatoria en situaciones de crisis y las mejores prácticas internacionales para garantizar la calidad de la regulación en un contexto de emergencia.

a) El trato de emergencia para las propuestas regulatorias

El trato de emergencia se solicita para una propuesta regulatoria cuando se busca que el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante de la propuesta se presente a la CONAMER al

^{79/} En el artículo 28.3 “Órgano Central de Coordinación Regulatoria” del T-MEC, se establece que los países miembros reconocen el importante papel de sus órganos centrales de coordinación regulatoria; en el caso de México, a la CONAMER, como pieza fundamental para realizar los diagnósticos para mejorar la calidad de las regulaciones.

mismo tiempo que la regulación es remitida al Titular del Poder Ejecutivo Federal, para su publicación en el DOF, y no 30 días antes como habitualmente ocurre.^{80/} El trato de emergencia en ningún momento exime a las dependencias y entidades de presentar el AIR, sino que les permite elaborar el “AIR de Emergencia”, el cual, a diferencia del AIR ex ante, no incluye la estimación de los costos y los beneficios de la propuesta.

Para autorizar el trato de emergencia, la CONAMER verifica que las propuestas de regulación cumplan tres criterios:

- Buscan evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía.
- Tienen una vigencia no mayor de seis meses.
- No se haya expedido previamente un acto con contenido equivalente para el cual se haya otorgado el trato de emergencia.^{81/}

Una vez que el AIR de Emergencia es remitido a la CONAMER, ésta cuenta con 3 días para revisarlo y emitir sus consideraciones.

De acuerdo con el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, las dependencias y entidades de la APF deben solicitar a la comisión el trato de emergencia mediante el llenado del AIR de emergencia.^{82/}

Este AIR de emergencia debe contener: a) la información general de la propuesta (nombre de la regulación y dependencia que la presenta); b) la definición del problema y objetivos de la regulación; c) la identificación de las posibles alternativas a la regulación, en donde se indica, entre otros, el tipo de riesgo que la regulación pretende mitigar (salud, bienestar social, económico, etc.), la población o industria potencialmente afectada, la justificación de cómo la regulación puede mitigar el riesgo y el periodo en el que estará vigente la regulación; d) el impacto de la regulación, y e) la evaluación de la propuesta, en donde se debe establecer la forma y los medios por los cuales la dependencia evaluará el logro de los objetivos de la regulación.

De esta forma, un elemento que el AIR de emergencia no incluye es la identificación, la estimación, la valoración y la comparación de los costos y los beneficios de las propuestas

^{80/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 71, primer párrafo.

^{81/} **Ley General de Mejora Regulatoria**, artículo 71, segundo párrafo, fracciones I, II y III.

^{82/} **Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio**, apartado 2. Procedimiento de MIR de emergencia.

regulatorias, aspecto que sí deben contener los AIR ex ante de aquellas propuestas que implican costos de cumplimiento.

b) Implementación del trato de emergencia para las propuestas regulatorias presentadas a la CONAMER en 2019

En 2019, las dependencias y las entidades de la APF presentaron a la CONAMER 4 propuestas regulatorias para las que solicitaron trato de emergencia; 2 de las cuales fueron dadas de baja por las mismas dependencias y entidades, situación por la cual estas propuestas no fueron emitidas.

Con la revisión de los expedientes electrónicos registrados en el Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR), se constató que, en ese año, la CONAMER autorizó el trato de emergencia para las 2 propuestas restantes, emitidas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER),^{83/} debido a que, de acuerdo con lo establecido en los oficios de autorización de trato de emergencia emitidos por la comisión, esas regulaciones: a) buscaban evitar un daño inminente, o bien atenuar un daño existente en la sanidad vegetal; b) tenían una vigencia no mayor a seis meses, y c) no se identificó algún otro expediente en el que se haya solicitado una autorización de algún acto con contenido equivalente, en términos del artículo 71, segundo párrafo, fracciones I, II y III, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Sin embargo, se identificó que en el expediente electrónico de estas 2 propuestas regulatorias a las que la CONAMER les otorgó el trato de emergencia, únicamente, se encuentran dos documentos: a) la solicitud que presentó la dependencia para el trato de emergencia y b) la autorización que emitió la comisión, otorgando el trato de emergencia a las propuestas, pero los expedientes no contienen los AIR de emergencia que la SADER debió haber remitido para solicitar este trato de emergencia, por lo que la CONAMER no acreditó haber evaluado estos AIR de emergencia, como uno de los elementos clave en la emisión de esta normativa, en incumplimiento de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el apartado 2. Procedimiento de MIR de emergencia del “Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio”.

^{83/} Las dos propuestas regulatorias son: a) Acuerdo mediante el cual se instrumenta el Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Vegetal y se establecen las medidas fitosanitarias para controlar y erradicar el brote de mosca del mediterráneo en el municipio de Manzanillo, Colima, así como evitar su dispersión, y b) Acuerdo mediante el cual se activa integra y opera el Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal para el control y en su caso, erradicación de la peste porcina africana, ambas presentadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).

c) Implementación del trato de emergencia, en el marco de la pandemia derivada del virus COVID-19

En el contexto de la pandemia del COVID-19, y como hechos posteriores, se identificó que, en los 6 primeros meses de 2020, las dependencias y entidades de la APF presentaron a la CONAMER 31 solicitudes para el trato de emergencia de igual número de propuestas regulatorias, de las cuales 3 fueron dadas de baja por las entidades y dependencias de la APF, por lo que no se emitieron; mientras que, para las 28 propuestas restantes, se presentó el AIR de emergencia correspondiente. Al respecto, se verificó que la comisión en todos los casos revisó y autorizó el trato de emergencia, ya que, de acuerdo con los dictámenes de la CONAMER, las regulaciones cumplieron con los supuestos previstos en el artículo 71 de la LGMR.

Sin embargo, con la revisión de los AIR de emergencia de estas 28 propuestas regulatorias, se identificó que en ninguno de éstos se prevén mecanismos de seguimiento y evaluación para analizar, a posteriori, los impactos o efectos de la regulación, ni para identificar, estimar, valorar y comparar los costos y los beneficios derivados de dicha normativa, con la finalidad de determinar en qué medida las propuestas lograrán sus objetivos y evaluar si sus beneficios superan a sus costos. Lo anterior, debido a que la Ley General de Mejora Regulatoria no dispone del establecimiento de estos mecanismos.

d) La importancia de la política de mejora regulatoria en el contexto de la emergencia derivada del virus COVID 19

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “durante una crisis, cuando el tiempo es esencial, se vuelve difícil anticipar, analizar y discutir a fondo los impactos de las regulaciones diseñadas para abordar cuestiones urgentes. Sin embargo, esto no significa necesariamente que estas regulaciones de “emergencia”, adoptadas apresuradamente, reciban un tratamiento de “carta blanca”, ya que una respuesta rápida, para ser eficaz, necesita estar basada en evidencia y experiencia científica.^{84/}

Al respecto, la OCDE enfatiza en que es indispensable que, una vez que la crisis termine o sus impactos caigan por debajo del umbral crítico, todas las regulaciones adoptadas por medio de un procedimiento de “emergencia”, deben sujetarse a cuidadosas revisiones posteriores a su implementación. Es por ello que varios reguladores incluyen cláusulas de revisión obligatoria en las regulaciones de emergencia que se están adoptando, por ejemplo, para enfrentar la crisis provocada por la pandemia mundial del COVID-19.^{85/}

^{84/} OCDE, **Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery**, 2020, p. 2 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en: [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf)

^{85/} Id.

Es precisamente debido a que las regulaciones emitidas por medio de un procedimiento de “emergencia” no han seguido un proceso tan riguroso, por lo que es necesario hacer un seguimiento constante de sus efectos en la realidad, a fin de poder contrarrestar a tiempo cualquier impacto que pueda ser contraproducente.^{86/}

En este contexto, sin la adecuada evaluación, vigilancia y seguimiento de las propuestas regulatorias que se pretenden emitir en tiempos de crisis, se pueden materializar los riesgos siguientes:

- Emisión de regulación que no sólo son innecesarias, sino que pueden responder a intereses particulares o que impactan negativamente en la sociedad.
- Emisión de normas que resulten ser todo lo contrario a lo buscado: que agraven la emergencia, o que sean más estrictas o más engorrosas.
- Emisión de regulación que sea contradictoria o inconsistente con otras normas vigentes, situación que no sólo incrementa la dificultad de su cumplimiento, sino que también puede generar sobrecostos para los sujetos regulados.^{87/}

e) Buenas prácticas de mejora regulatoria en el contexto de la emergencia derivada del COVID 19

En el documento “La mejora regulatoria en Latinoamérica como mecanismo fundamental para enfrentar la crisis y acelerar la recuperación”, publicado en 2020 por la OCDE, este organismo señala que, en un contexto de emergencia, la emisión de nuevas regulaciones de manera expedita o la adaptación de las existentes con el objetivo de enfrentar esa situación, debe realizarse de forma que la regulación sea efectiva para atender la emergencia, pero considerando todos sus impactos. Al respecto, dicho organismo emitió, entre otros, 2 principios básicos para regular en situaciones de emergencia:

1. El proceso de regular en situaciones de emergencia no debe estar exento de controles de calidad.
2. Una vez finalizada la emergencia, la nueva regulación debería evaluarse para eliminarla si es que ya cumplió su cometido, o modificarla, a fin de que funcione de manera eficaz para fomentar la recuperación económica.

^{86/} Regulación y Mejora Regulatoria: Regulación de Hidrocarburos, Electricidad y Minería [en línea]. Departamento de Derecho Minero Energético [consulta: agosto de 2020], Disponible en:

https://www.smartreg.pe/images/2020/Pub_MAM_DDME.pdf

^{87/} Id.

En este contexto, la ASF considera que el trato de emergencia de las propuestas de regulación, implementado por la CONAMER, en 2019 y durante 2020, no ha atendido estos 2 principios reconocidos por la OCDE, toda vez que:

- Si bien las propuestas regulatorias con trato de emergencia no están exentas de controles de calidad, ya que es necesario presentar a la CONAMER el AIR de emergencia correspondiente para su revisión, para 2019, la comisión no acreditó la elaboración, presentación y revisión de los AIR ex ante de las 2 propuestas que, en ese año, se autorizaron con trato de emergencia, por lo que se careció de evidencia sobre la implementación de este control de calidad.
- En la Ley General de Mejora Regulatoria no se dispone el establecimiento de mecanismos para analizar, a posteriori, los impactos o efectos de la regulación que tiene trato de emergencia, e identificar, estimar, valorar y comparar los costos y los beneficios derivados de la aplicación de dicha normativa, con la finalidad de determinar en qué medida las propuestas lograrán sus objetivos y evaluar si sus beneficios superarán a sus costos, lo que condujo a que las 28 propuestas regulatorias emitidas, durante 2020, con trato de emergencia para responder a la pandemia provocada por el virus COVID 19, carecieran de tales mecanismos.

Al respecto, la ASF considera necesario que, ante la ocurrencia de situaciones de emergencia, como es el caso de la pandemia mundial causada por el COVID-19, se establezcan mecanismos de mejora regulatoria enfocados en garantizar no sólo el análisis previo de las propuestas regulatorias por emitir, sino también el seguimiento y la evaluación de la regulación que se emitió por medio de un procedimiento de “emergencia”, con la finalidad de conocer los efectos, costos y beneficios derivados de su aplicación y, con ello, proporcionar información relevante, oportuna y suficiente a las dependencias y entidades para valorar su eliminación, si es que ya cumplió su cometido, o su modificación y actualización, a fin de que ésta logre sus objetivos, en términos del artículo 67, párrafo primero, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

2019-5-10B00-07-0367-07-010 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, como instancia responsable de encabezar la política de mejora regulatoria en el ámbito federal, instrumente mecanismos para: a) garantizar que todas las propuestas regulatorias con trato de emergencia cuenten con un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante en el que se evalúen los impactos que esta nueva regulación producirá, y b) establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan analizar, a posteriori, los impactos resultantes de las propuestas regulatorias con trato de emergencia, e identificar, estimar, valorar y comparar sus costos y beneficios; todo ello con base en las mejores prácticas y con la finalidad de coadyuvar a que este tipo regulaciones se evalúen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, que permitan determinar si los beneficios de estas normas superan a sus costos, en beneficio de la economía y de la sociedad en general, en términos de los artículos 67, párrafo primero y 70, fracción II, de la Ley General de Mejora Regulatoria y del 7, fracción I, de la Ley General

de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

10. Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post en las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión^{88/}

En este resultado se analizó la importancia de valorar la viabilidad de implementar las herramientas de Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post al interior del Poder Legislativo, a fin de coadyuvar a garantizar que los beneficios de las leyes, aprobadas por el Congreso de la Unión, superen a sus costos y sean la mejor alternativa para atender una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general.

a) Alcance de la política de mejora regulatoria y de los AIR ex ante y ex post en el ámbito federal

Para contribuir a garantizar que la regulación genere mayores beneficios que costos, el Gobierno Federal implementó la política de mejora regulatoria con objeto de llevar a cabo la revisión sistemática del marco regulatorio. Dicha política está encaminada a promover el funcionamiento eficiente de la economía, ya que tiene, entre sus objetivos: procurar que las regulaciones que se expidan generen mayores beneficios que costos y que sean la mejor alternativa para una problemática específica.^{89/}

En la política de mejora regulatoria, la revisión sistemática del marco regulatorio se realiza, principalmente, por medio de dos herramientas regulatorias:

- El Análisis de Impacto Regulatorio ex ante.
- El Análisis de Impacto Regulatorio ex post.

Los responsables de elaborar estas dos herramientas de mejora regulatoria son los sujetos obligados al proceso de mejora regulatoria,^{90/} de los diferentes órdenes de gobierno, que tienen la facultad de emitir normativa; en el caso del Gobierno Federal, los sujetos obligados a la elaboración de los AIR ex ante y ex post de sus propuestas regulatorias son las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal. Por su parte, la CONAMER, es la responsable de revisar, poner a consulta pública y dictaminar estas dos herramientas de mejora regulatoria.

^{88/} Si bien el resultado fue sin observación, sí generó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

^{89/} CONAMER, **Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria**, México, 2019, pp. 21, 22 y 167.

^{90/} De acuerdo con el artículo 3, fracción XIX, de la Ley General de Mejora Regulatoria, los sujetos obligados son: la Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías locales. Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados.

Cabe señalar que la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) no comprende como sujetos obligados a la revisión sistémica del marco regulatorio, por medio de los AIR ex ante y ex post, al poder Legislativo; por lo que, las leyes o decretos aprobados por la Cámara de Diputados o por el Senado de la República no son sometidos a estas herramientas de mejora regulatoria, toda vez que no se elaboran AIR ex ante de estas leyes, para determinar, previamente, la factibilidad de establecerlas, al comparar los costos y los beneficios que, se estima, generarán si se implementan, a fin de valorar si es conveniente o no emitirlas; ni tampoco se hace un AIR ex post de éstas, con objeto de evaluar los efectos posteriores de su aplicación, a fin de determinar la pertinencia de abrogarlas, modificarlas o establecer su permanencia. Esta situación representa una limitante para coadyuvar a garantizar que las leyes que aprueben ambas instituciones del Estado Mexicano se sustenten en evidencia sobre los costos y los beneficios de éstas; generen mayores beneficios que costos y sean la mejor alternativa para una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general, en términos del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

b) Alcance de la política de mejora regulatoria al interior del Poder Legislativo

Con la expedición de la LGMR, se estableció que el Poder Legislativo será sujeto obligado en materia de mejora regulatoria únicamente para inscribir, compilar, publicar y actualizar lo correspondiente a sus trámites y servicios en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios; para lo cual, deberá designar, dentro de su estructura orgánica, una instancia responsable encargada de aplicar la política de mejora regulatoria en los términos señalados por la misma Ley, y podrá coordinarse con la autoridad de mejora regulatoria del orden de gobierno al que pertenezca^{91/} la CONAMER en el ámbito federal.

Asimismo, se identificó que en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria se incluye al Poder Legislativo como participante de la política de mejora regulatoria; sin embargo, en congruencia con lo establecido en la LGMR, su participación se circunscribe al ámbito de la implementación del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios. En este contexto, el diseño de la política pública de mejora regulatoria no considera la revisión sistémica de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, mediante la implementación de herramientas de mejora regulatoria tales como el AIR ex ante o el ex post.

c) Mejores prácticas internacionales para adoptar las herramientas de AIR ex ante y ex post al interior del Poder Legislativo

La ASF realizó un mapeo de los diferentes países y organismos internacionales que han implementado prácticas de mejora regulatoria en el Poder Legislativo, con la finalidad de mejorar la calidad de la legislación que se emite, los cuales se presentan a continuación:

^{91/} Ley General de Mejora Regulatoria, artículos 3, fracción XIX, párrafo segundo, y 30, primer párrafo.

Legislación sujeta al proceso de Análisis de Impacto ex ante

- En Reino Unido, para las propuestas regulatorias derivadas del Parlamento es obligatorio la elaboración de un AIR ex ante.^{92/}
- En la Unión Europea es obligatorio elaborar el AIR ex ante para las iniciativas legislativas con efectos económicos, ambientales y sociales importantes.^{93/}

Legislación sujeta al proceso de Análisis de Impacto ex post

- La Cámara de Diputados de Chile asumió la tarea de evaluar las leyes que aprueba para conocer su eficacia, por medio del AIR ex post; para lo cual, en el año 2010, se estableció el Departamento de Evaluación de la Ley, con el fin de completar el ciclo regulatorio de las normas, con estudios que permitan conocer los efectos resultantes de las leyes promulgadas.^{94/}

Fomento de los Análisis ex ante y ex post de la legislación

- El 13 de abril de 2016, se formalizó el “Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea para mejorar el proceso legislativo”, mediante el cual, las tres instituciones reconocen su responsabilidad para elaborar una legislación de la Unión Europea (UE) de alta calidad, que sea comprensible, clara y fácil de implementar; que genere el mayor valor añadido para los ciudadanos europeos; que incluya requisitos adecuados de presentación de informes, seguimiento y evaluación, y que evite la sobrerregulación y las cargas administrativas.

Al respecto, con la finalidad de lograr el objetivo de mejorar el proceso legislativo de la UE, en el Acuerdo, las tres instituciones se comprometieron a implementar las herramientas de mejora regulatoria siguientes: a) la evaluación ex post de la legislación existente, y b) evaluación ex ante de las nuevas iniciativas de Ley.^{95/}

Establecimiento de instancias de evaluación y escrutinio previo de la legislación

^{92/} Comité de Evaluación de Ley [en línea]. Cámara de Diputados de Chile [consulta: agosto de 2020] Disponible en: <http://www.evaluaciondelaley.cl/somos/>

^{93/} Gobierno de Reino Unido, **Better Regulation Framework**, 2020, p. 11 [en línea]. [consulta: agosto de 2020] Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872342/better-regulation-guidance.pdf.

^{94/} Evaluaciones de impacto [en línea]. Comisión Europea [consulta: agosto de 2020] Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_es

^{95/} Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making [en línea]. Official Journal of the European Union [consulta: agosto de 2020] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

- En Australia, en el marco de la política de mejora regulatoria, se instaló el Comité Permanente del Senado para el Escrutinio de Proyectos de Ley, organismo que revisa las propuestas de ley que pasan por el proceso legislativo.^{96/}
 - En el sistema de mejora regulatoria de Holanda, participan diversos actores, entre los que destaca la Unidad de Asuntos Judiciales y Política de Mejora de la Legislación, del Ministerio de Seguridad y Justicia, organización que realiza una evaluación interna de cada propuesta legal, antes de que pueda ser discutida y adoptada en el Consejo de Ministros, para, posteriormente, ser enviada al Parlamento y que inicie el proceso legislativo.^{97/}
- d) Alternativas que se podrían valorar para implementar prácticas de mejora regulatoria en el Poder Legislativo, a fin de analizar el impacto ex ante y ex post de la legislación**

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores, la ASF considera necesario que, en el marco de la política nacional de mejora regulatoria, se analice la viabilidad de adoptar la práctica de llevar a cabo un análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post para las propuestas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados y del Senado de la República, a fin de coadyuvar a garantizar que las leyes que emite el Congreso de la Unión estén sustentadas en evidencia sobre sus costos y beneficios; generen mayores beneficios que costos, y sean la mejor alternativa para dar respuesta a una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general. Al respecto, a continuación, se detallan las alternativas que, atendiendo a la experiencia internacional, se podrían adoptar:

- Llevar a cabo evaluaciones ex ante de las iniciativas legislativas más relevantes, considerando su impacto económico y social, con la finalidad de evaluar sus costos y sus beneficios y, con ello, determinar la pertinencia de que una ley sea emitida y asegurar que la decisión de aprobarla esté sustentada en evidencia sobre sus beneficios y costos, al dotar a los legisladores de datos que les permitan una adecuada toma de decisiones en cuanto a la factibilidad de la propuesta.
- Realizar la evaluación ex post de las leyes vigentes más relevantes, en términos de su impacto económico y social, para identificar si son efectivas en la atención de los problemas a los que buscan dar respuesta y estimar cuáles son sus costos y beneficios reales, a fin de determinar la pertinencia de abrogarlas, modificarlas o mantener su permanencia.
- Establecer áreas especializadas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República (como comisiones o centros de estudios) que se encarguen de revisar las

^{96/} OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, 2018, OECD Publishing.

^{97/} OCDE, *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board*, Paris, 2018, p. 88.

propuestas de ley, en términos de sus beneficios y costos, en el marco de la política de mejora regulatoria.

11. Elaboración de diagnósticos del marco regulatorio e identificación de fallos regulatorios

En este resultado se analizaron los diagnósticos del marco regulatorio elaborados por la CONAMER, en 2019, y se revisó si la comisión identificó, a partir de éstos, fallos regulatorios,^{98/} y emitió propuestas de modificaciones al marco regulatorio, con objeto de disminuir los fallos y promover la mejora de las regulaciones.

a) Elaboración de los diagnósticos del marco regulatorio nacional y federal

Si bien, en 2019, la CONAMER contó con los Criterios generales para revisar el Marco Regulatorio Nacional y Federal y los Manuales de Procedimientos de Elaboración para los Diagnósticos del Marco Regulatorio Nacional y Federal, la ASF identificó que estos documentos presentan deficiencias para normar el proceso de elaboración de los diagnósticos del marco regulatorio, ya que: a) no se precisa con base en qué criterios se determinarán cuántos diagnósticos llevará a cabo la comisión al año; b) no se especifica qué principios deberá considerar el Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria para la selección final de los temas de los diagnósticos; c) no se establecen criterios de relevancia, pertinencia y prioridad para la elección de los temas de los diagnósticos, y d) no se especifica cuál es el contenido mínimo o básico que los diagnósticos deben de tener, por lo cual se corre el riesgo de que éstos se elaboren de manera discrecional, sin seguir parámetros que garanticen su objetividad, importancia y calidad, lo que podría impedir que sean útiles para identificar áreas de oportunidad o fallos regulatorios en la normativa nacional y federal y, a partir de ello, emitir recomendaciones o propuestas de modificación al marco regulatorio, para contribuir a promover la mejora de las regulaciones, en términos del artículo 23 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

b) Diagnósticos del marco regulatorio elaborados en 2019

En 2019, la CONAMER realizó 7 diagnósticos: 6 en el ámbito estatal y municipal y 1 en el internacional, en términos del artículo 24, fracción VII, de la Ley General de Mejora Regulatoria; sin embargo, no elaboró ningún diagnóstico relativo al ámbito federal, sin que la comisión señalara las razones de esta situación, en incumplimiento del artículo 25, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Se identificó que el Diagnóstico sobre la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios fue el único de los 7 diagnósticos realizados, por la CONAMER, que tuvo un objetivo enfocado a identificar fallos regulatorios, en este caso, aquellos que afectan el

^{98/} Los fallos regulatorios son los preceptos de una regulación que limitan u obstaculizan el funcionamiento adecuado de algún sector económico específico, debido, principalmente, a que la regulación no es clara, impide hacer negocios, limita la inversión o frena la eficiencia gubernamental.

funcionamiento de los mercados locales, lo cual se analizó a detalle en el inciso “c” de este resultado.

De los 6 diagnósticos restantes, en 2019, la CONAMER emitió recomendaciones sólo en 2 de ellos: 1,079 (98.1%) recomendaciones en el “Diagnóstico Nacional de la Implementación de Juicios Orales Mercantiles” con la finalidad de mejorar el funcionamiento de los juzgados que realicen Juicios Orales en materia mercantil y 21 (1.9%) recomendaciones relativas al diseño de las Reglas de Operación de los programas presupuestarios, en el marco del diagnóstico “Programas Sujetos a Reglas de Operación en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, por lo que, en total, la CONAMER emitió 1,100 recomendaciones; sin embargo, la comisión no acreditó haber realizado un seguimiento de la atención de las recomendaciones emitidas.

c) Diagnóstico del marco regulatorio nacional para identificar fallos regulatorios

Los fallos regulatorios son los preceptos de una regulación que limitan u obstaculizan el funcionamiento adecuado de algún sector económico específico, debido, principalmente, a que la regulación no es clara, impide hacer negocios, limita la inversión o frena la eficiencia gubernamental.

Como se mencionó en el apartado anterior, el Diagnóstico sobre la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios, tuvo por objeto difundir los hallazgos más relevantes de la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios en las 32 entidades federativas del país, a fin de identificar los principales fallos regulatorios que afectan el funcionamiento de los mercados locales, con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios, y así impulsar el crecimiento local por medio de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.

Resultados del Diagnóstico

Los resultados del Diagnóstico mostraron que, en los 7 sectores identificados como prioritarios,^{99/} en el ámbito nacional, existieron 10,723 fallos regulatorios de los cuales el 39.8% se encontraron en el comercio, el 18.5% en la industria manufacturera, el 18.0% en la construcción, el 15.1% en el sector hotelero y restaurantero del país, y el 8.6% restante en el transporte, la agricultura y los servicios inmobiliarios.

Además, por tipo de fallos, el 38.5% se relaciona con la eficiencia gubernamental, ya que los procedimientos administrativos implementados en las 32 entidades federativas evaluadas no se consideraron adecuados; el 30.9% se vincula con la calidad regulatoria, por lo que los instrumentos jurídicos de las entidades no se consideraron consistentes, proporcionales y claros; el 29.9% tiene que ver con la facilidad para hacer negocios, y representan fallos en

^{99/} Los sectores prioritarios analizados en el diagnóstico fueron a) Comercio; b) Construcción; c) Industrias Manufactureras; d) Transporte; e) Hoteles y Restaurantes; f) Agricultura, y g) Servicios Inmobiliarios.

cuanto a la entrada al mercado de inversionistas no locales, el 0.7% se relaciona con la atracción de inversiones, clasificación en donde menos fallos regulatorios se identificaron.

Los resultados del Diagnóstico por entidad federativa mostraron que, de los 10,723 fallos regulatorios, Michoacán tuvo 1,370 fallos (12.8%), siendo el Estado que mayor número de éstos, seguido por Guanajuato con 786 (7.3%), Sonora con 491 (4.6%), Oaxaca con 477 (4.4%) y Sinaloa con 428 (4.0%); en contraste, Puebla tuvo 62 fallos (0.6%) y Aguascalientes 67 fallos (0.6%), siendo los estados en los que menos fallos regulatorios se encontraron; asimismo, los 7,042 (65.7%) fallos restantes se distribuyeron entre las otras 25 entidades federativas.

Propuestas de reformas derivadas del Diagnóstico

Con la finalidad de dar a conocer a las entidades federativas los resultados del Diagnóstico sobre la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios, así como presentar las propuestas de reforma formuladas por la CONAMER, derivado del diagnóstico, la comisión generó 32 “Memorandos de Reformas”, documentos en los que se exponen, por Estado, los fallos regulatorios identificados, las propuestas de modificaciones a las normas, su posible impacto y los beneficios esperados en caso de adecuar las regulaciones.

Para disminuir los 10,723 fallos regulatorios identificados, el órgano desconcentrado emitió 2,802 propuestas de reforma a las normas de los sectores objeto del Diagnóstico, compuestas por: 997 adecuaciones al marco jurídico; 559 líneas de acción; 485 inclusiones; 424 acciones de mejora administrativa, y 337 derogaciones de leyes, en términos del artículo 24, fracción VIII, de la Ley General de Mejora Regulatoria.

De las 2,802 propuestas de reforma a las regulaciones, emitidas por la CONAMER, 1,036 (37.0%) se enfocaron en el comercio; 558 (19.9%) en la construcción y las 1,208 (43.1%) restantes fueron para atender los fallos regulatorios identificados en los hoteles y restaurantes, la industria manufacturera, la agricultura y los servicios inmobiliarios.

Con la revisión del Diagnóstico sobre la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios, se constató que, en 2019, la CONAMER identificó 10,723 fallos regulatorios que afectan al comercio, la construcción, la industria manufacturera, los hoteles y restaurantes, el transporte, la agricultura y las telecomunicaciones, en las 32 entidades federativas. Al respecto, la comisión emitió 2,802 propuestas de reforma al marco jurídico nacional, con las que pretende contribuir a la disminución de los fallos regulatorios identificados; sin embargo, la comisión no acreditó haber realizado un seguimiento de la atención de las recomendaciones emitidas, en términos del artículo 23 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

2019-5-10B00-07-0367-07-011 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria analice la viabilidad técnica y financiera de elaborar diagnósticos del marco regulatorio federal, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad, deficiencias y fallos en la regulación que limitan u obstaculizan el

funcionamiento adecuado de aquellos sectores económicos prioritarios y, a partir de ello, formular y emitir modificaciones a las disposiciones normativas y administrativas que correspondan, a fin de corregir, mejorar o perfeccionar las normas que regulan determinados sectores, en términos del artículo 25, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-5-10B00-07-0367-07-012 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria realice las gestiones necesarias para mejorar el proceso por el que se llevan a cabo los diagnósticos del marco regulatorio nacional y federal, mediante el establecimiento de: a) criterios para determinar cuántos diagnósticos se elaborarán durante un ejercicio fiscal; b) los principios que el Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria debe considerar para la selección final de los temas de los diagnósticos; c) los criterios de relevancia, pertinencia y prioridad para la elección de los temas de los diagnósticos, y d) el contenido mínimo o básico de los diagnósticos; con la finalidad de que estos diagnósticos sean útiles para identificar áreas de oportunidad, deficiencias y fallos en la normativa nacional y federal y, a partir de ello, emitir recomendaciones o propuestas de modificación al marco regulatorio, para contribuir a promover la mejora de las regulaciones, en términos del artículo 23 de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-5-10B00-07-0367-07-013 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria establezca un mecanismo para llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones que emite, derivadas de los diagnósticos del marco regulatorio nacional y federal que este órgano desconcentrado lleve a cabo, con la finalidad de conocer la atención, la implementación y el impacto de sus sugerencias y, con ello, promover la mejora de las regulaciones de los órdenes federal y nacional, en términos del artículo 23 de la Ley General de Mejora Regulatoria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

12. Análisis del presupuesto ejercido en el programa presupuestario P010

El objetivo del presente resultado es verificar si los recursos erogados por la CONAMER, mediante el programa presupuestario P010, se ejercieron conforme al PEF 2019 y se administraron con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía, para lo cual se desarrollaron los cuatro apartados siguientes: a) Presupuesto aprobado; b) Presupuesto modificado; c) Presupuesto ejercido, y d) Evolución del presupuesto ejercido.

a) Presupuesto Aprobado

Con el análisis del PEF 2019, se identificó que, para ese año, se aprobó un presupuesto total para la Administración Pública Federal de 5,838,059.7 millones de pesos, de los cuales se asignaron 9,056.0 millones de pesos (0.2%) al Ramo 10 Economía. De esos recursos, el 0.7%, 62.5 millones de pesos, se asignaron a la CONAMER.

El presupuesto de 62.5 millones de pesos para este órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE) fue asignado mediante dos actividades institucionales, la 009 “Mejora Regulatoria” y la 002 “Servicios de Apoyo Administrativo”, con un programa presupuestario en cada una, el P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares” y el M001 “Actividades de apoyo administrativo.

En el programa presupuestario P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares” se asignó el 92.1% del presupuesto total otorgado a la CONAMER para “la promoción e implementación de acciones de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno”, por lo que el objeto de análisis de este resultado son los recursos erogados por la comisión en ese programa.

Los 57,565.6 miles de pesos aprobados al programa presupuestario P010 se distribuyeron en tres capítulos de gasto: 43,957.7 miles de pesos (76.4%) en el capítulo 1000 “Servicios Personales”,^{100/} 941.5 miles de pesos (1.6%) en el capítulo 2000 “Materiales y Suministros”,^{101/} y 12,666.4 miles de pesos (22.0%) en el capítulo 3000 “Servicios Generales”,^{102/} como se muestra en el cuadro siguiente:

^{100/} En este capítulo se agrupan las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

^{101/} En este capítulo se agrupan las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.

^{102/} En este capítulo se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

PRESUPUESTO APROBADO EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
P010 "FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y TRANSPARENCIA DEL MARCO REGULATORIO
QUE APLICA A LOS PARTICULARES", A CARGO DE LA CONAMER, 2019
(Miles de pesos)

PP ^{1/}	Capítulo	Partida	Presupuesto *	Participación Total (%) **
P010	Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares		57,565.6	100.0
	1000	Servicios Personales	43,957.7	76.4
		11301 Sueldos base	8,655.6	15.0
		12101 Honorarios	4,710.1	8.2
		15402 Compensación garantizada	23,583.0	41.0
		Otros (14 partidas)	7,009.0	12.2
	2000	Materiales y Suministros	941.5	1.6
		21101 Materiales y útiles de oficina	241.5	0.4
		22104 Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades	112.7	0.2
		26104 Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales asignados a servidores públicos	307.2	0.5
		Otros (9 partidas)	280.1	0.5
	3000	Servicios Generales	12,666.4	22.0
		32301 Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	1,588.5	2.8
		33301 Servicios de Informática	2,031.0	3.5
		39801 Impuesto sobre nóminas	1,927.1	3.3
		Otros (28 partidas)	7,119.8	12.4

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria mediante oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020.

^{1/} Programa presupuestario.

* Recursos propios.

** Calculado como proporción del total del Programa Presupuestario P010 Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares.

El presupuesto aprobado para el programa P010, a cargo de la CONAMER, se distribuyó en 60 partidas de gasto: 17 del capítulo 1000; 12 del 2000, y 31 del 3000. Del análisis se destaca que, el 64.2% del presupuesto total del programa se concentró en 3 partidas relacionadas con el pago de sueldos y salarios del personal de la CONAMER: partida 15402 "Compensación Garantizada"^{103/} (41.0%); 11301 "Sueldos base"^{104/} (15.0%), y 12101 "Honorarios"^{105/} (8.2%).

b) Presupuesto Modificado

En el análisis de la Cuenta Pública 2019 se identificó que el presupuesto aprobado para el programa P010 "Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio

^{103/} Asignaciones que se otorgan de manera regular y se pagan en función de la valuación de puestos y del nivel salarial a los servidores públicos de enlace, de mando y homólogos, en términos de los tabuladores autorizados.

^{104/} Remuneraciones al personal civil, de base o de confianza, de carácter permanente que preste sus servicios en las dependencias y entidades.

^{105/} Asignaciones destinadas a cubrir el pago por la prestación de servicios contratados con personas físicas, como profesionistas, técnicos, expertos y peritos, entre otros, por estudios, obras o trabajos determinados que correspondan a su especialidad.

que aplica a los particulares” se incrementó en 1.7% (991.5 miles de pesos), registrándose un presupuesto modificado de 58,557.1 miles de pesos.

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias del programa P010, se constató que, en 2019, se efectuaron 111 adecuaciones en los tres capítulos de gasto, como se detalla en el cuadro siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P010, A CARGO DE LA CONAMER, 2019

(Miles de pesos)

Capítulo	Tipo de adecuación	Monto
1000 Servicios Personales		9,154.1
	Adición líquida ^{1/}	1,653.9
	Ampliación compensada ^{2/}	22,118.0
	Ampliación líquida ^{3/}	1,432.6
	Reducción compensada ^{4/}	(14,068.8)
	Reducción líquida ^{5/}	(1,981.6)
2000 Materiales y Suministros		(437.1)
	Ampliación compensada ^{2/}	801.8
	Reducción compensada ^{4/}	(1,088.5)
	Reducción líquida ^{5/}	(150.4)
3000 Servicios Generales		(7,725.5)
	Adición	274.0
	Ampliación compensada ^{2/}	6,007.8
	Reducción compensada ^{4/}	(13,117.4)
	Reducción líquida ^{5/}	(889.9)
Total		991.5

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información de las adecuaciones presupuestarias correspondientes al Programa Presupuestario P010, proporcionada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria mediante oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020.

^{1/} Adición líquida: Es la creación de una clave presupuestaria no considerada en el presupuesto originalmente aprobado, cuya asignación amplía el monto presupuestario autorizado del ramo o entidad.

^{2/} Ampliación compensada: Asignación de recursos a una o varias claves presupuestarias que aumenta el presupuesto de una dependencia o entidad pública, la cual puede generar una reducción compensada de una o varias claves, sin modificar el monto total del presupuesto de egresos, previa autorización de la SHCP.

^{3/} Ampliación líquida: Adecuación presupuestaria que aumenta el monto total del presupuesto original autorizado a las unidades ejecutoras y que permite aplicar mayores recursos a programas y proyectos prioritarios.

^{4/} Reducción compensada: Disminución al monto de una clave presupuestaria que reduce el presupuesto de una dependencia o entidad, la cual puede generar ampliaciones compensadas de una o varias claves, sin modificar el monto total del presupuesto egresos, previa autorización de la SHCP.

^{5/} Reducción líquida: Disminución al monto de una clave presupuestaria que modifica el Presupuesto de la entidad o Dependencia de que se trate.

Como consecuencia de las 111 adecuaciones presupuestarias realizadas al programa P010, el presupuesto del programa se incrementó en 991.5 miles de pesos, cifra que coincide con lo reportado por la CONAMER en la Cuenta Pública 2019.

Del análisis de los movimientos de las partidas de gasto del programa P010, se identificó que, en 2019, en las partidas 11301 “Sueldos base”, 15402 “Compensación Garantizada” y 13202 “Aguinaldo o gratificación de fin de año” se registraron incrementos, siendo ésta última partida la que tuvo el mayor crecimiento, tanto en términos absolutos (4,470.4 miles de pesos), como en términos relativos (445.4%), como se detalla en el cuadro siguiente:

PRINCIPALES ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
P010, A CARGO DE LA CONAMER, 2019
(Miles de pesos)

Partida	Tipo de adecuación	Monto
11301 “Sueldos base”		917.1
	Ampliación compensada ^{1/}	3,645.0
	Ampliación líquida ^{2/}	292.4
	Reducción compensada ^{3/}	(2,445.3)
	Reducción líquida ^{4/}	(575.0)
13202 “Aguinaldo o gratificación de fin de año”		4,470.4
	Ampliación compensada ^{1/}	5,009.3
	Ampliación líquida ^{2/}	34.1
	Reducción compensada ^{3/}	(501.8)
	Reducción líquida ^{4/}	(71.2)
15202 “Pago de liquidaciones”		1,653.9
	Adición líquida ^{5/}	1,653.9
	Ampliación compensada ^{1/}	n.s.
	Reducción compensada ^{3/}	n.s.
	Reducción líquida ^{4/}	n.s.
15402 “Compensación Garantizada”		4,584.6
	Ampliación compensada ^{1/}	10,266.8
	Ampliación líquida ^{2/}	948.1
	Reducción compensada ^{3/}	(7,952.2)
	Reducción líquida ^{4/}	(678.1)
37602 “Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales”		225.1
	Ampliación compensada	307.3
	Reducción compensada	(82.2)

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria mediante oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020.

n.s. no significativo.

^{1/} Ampliación compensada: Asignación de recursos a una o varias claves presupuestarias que aumenta el presupuesto de una dependencia o entidad pública, la cual puede generar una reducción compensada de una o varias claves, sin modificar el monto total del presupuesto de egresos, previa autorización de la SHCP.

^{2/} Ampliación líquida: Adecuación presupuestaria que aumenta el monto total del presupuesto original autorizado a las unidades ejecutoras y que permite aplicar mayores recursos a programas y proyectos prioritarios.

^{3/} Reducción compensada: Disminución al monto de una clave presupuestaria que reduce el presupuesto de una dependencia o entidad, la cual puede generar ampliaciones compensadas de una o varias claves, sin modificar el monto total del presupuesto egresos, previa autorización de la SHCP.

^{4/} Reducción líquida: Disminución al monto de una clave presupuestaria que modifica el Presupuesto de la entidad o Dependencia de que se trate.

^{5/} Adición líquida: Es la creación de una clave presupuestaria no considerada en el presupuesto originalmente aprobado, cuya asignación amplía el monto presupuestario autorizado del ramo o entidad.

Con la revisión de las justificaciones contenidas en las adecuaciones presupuestarias, la CONAMER acreditó que los incrementos en las partidas 11301 “Sueldos base”, 15402 “Compensación Garantizada” y 13202 “Aguinaldo o gratificación de fin de año” se debieron a que, mediante el oficio núm. 307-A.-2270, del 27 de septiembre de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruyó a la comisión que aplicara un incremento salarial retroactivo para su personal, lo que propició que el órgano desconcentrado solicitara ampliaciones para poder hacer frente a las obligaciones laborales.

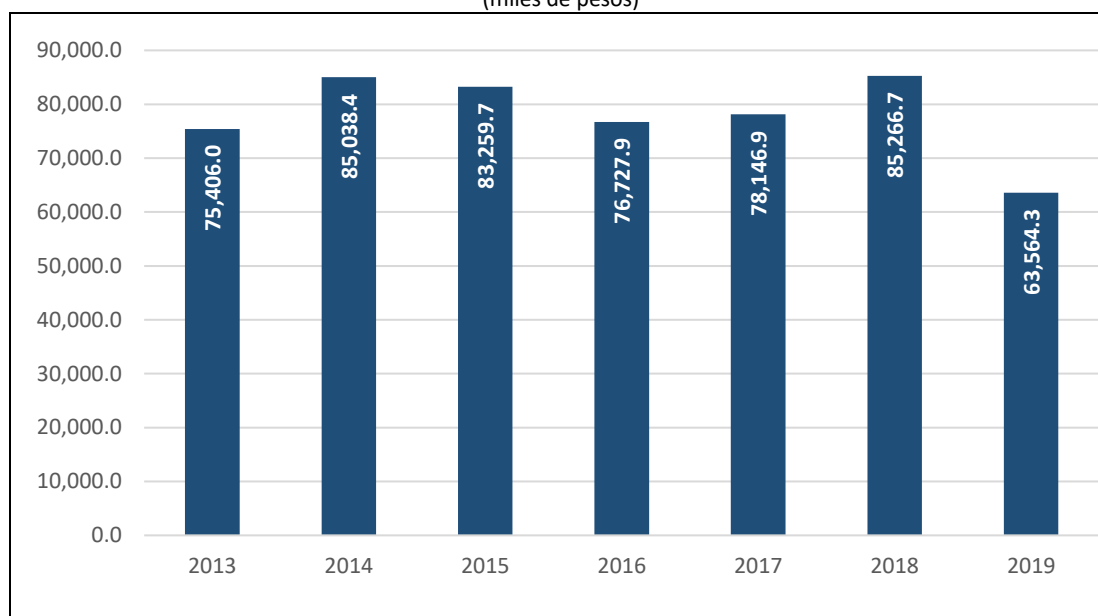
c) Presupuesto Ejercido

En la Cuenta Pública 2019 se reportó un presupuesto total ejercido de 4,441,383.6 millones de pesos, de los cuales el 0.2% (10,624.9 millones de pesos) fue para el Ramo Administrativo 10 “Economía”. De este último, la CONAMER devengó 63.6 millones de pesos, 1.8% más (1.1 millones de pesos) que el presupuesto aprobado para la comisión, y de los cuales, el 92.1% se erogó mediante el programa presupuestario P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares”, para la promoción e implementación de acciones de mejora regulatoria en el ámbito nacional. Con la revisión de 600 Cuentas Por Liquidar Certificadas correspondientes al programa presupuestario P010, la ASF constató que, en 2019, por medio del programa P010, la CONAMER ejerció 58.6 millones de pesos, los cuales fueron reportados en la Cuenta Pública de ese ejercicio fiscal. De este monto, el 90.6% se ejerció en el capítulo 1000 “Servicios personales”; el 8.5% en el 3000 “Servicios generales”, y el 0.9% en el 2000 “Materiales y suministros”.

d) Evolución del presupuesto ejercido

Con la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al periodo 2013-2018, se constató que, en ese periodo, el presupuesto ejercido por la CONAMER para la implementación de la política de mejora regulatoria pasó de 75,406.0 miles de pesos a 85,266.7 miles de pesos, lo que representó un crecimiento de 13.1%, como se observa en el gráfico siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA CONAMER EN EL PERIODO 2013-2019
(miles de pesos)



FUENTE: elaborado por la ASF con base en los Informes de Cuenta de la Hacienda Pública del periodo 2012-2019

Aun cuando en el periodo 2013-2018 el presupuesto ejercido por la CONAMER creció en 13.1%, en 2019, el presupuesto erogado por la CONAMER, en la implementación la política nacional de mejora regulatoria descendió en 25.5%, con respecto a lo ejercido un año antes, siendo este el presupuesto más bajo erogado por la comisión, en el periodo de estudio.

13. Sistema de Evaluación del Desempeño para la mejora regulatoria

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 y la información proporcionada por la CONAMER, por medio del oficio núm. CONAMER/20/2886 del 28 de julio de 2020, se constató que, para ese año, la comisión contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que se aplica a los particulares”, el cual es el principal programa con el que la CONAMER opera la política de mejora regulatoria. En la MIR de este programa se establecieron 9 objetivos y 10 indicadores, en cumplimiento de los artículos 27, segundo párrafo, y 111, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con el propósito de evaluar si la MIR 2019 del programa presupuestario P010 se construyó con base en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, se revisó la información contenida en la matriz, así como las fichas técnicas de sus indicadores, a fin de verificar su utilidad y el contenido de los elementos necesarios para asegurar:

- a) la alineación del programa presupuestario P010 con los objetivos de la planeación nacional.

- b) la lógica vertical de sus objetivos.
- c) la lógica horizontal de sus indicadores.
- a) Alineación de la MIR 2019 del programa P010 con los objetivos de la planeación nacional.**

Con la revisión del del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, se identificó que en este documento no se establecieron objetivos ni estrategias vinculadas con el programa presupuestario P010 Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que se aplica a los particulares; sin embargo, sí se identificó que la finalidad del programa P010, de “Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la promoción e implementación de acciones de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno”, se vincula directamente con el objetivo prioritario 2 “Impulsar la competencia en el mercado interno y la mejora regulatoria” y la Estrategia prioritaria 2.1 “Fomentar un entorno regulatorio eficiente para reducir el costo de hacer negocios”, establecidos en el Programa Sectorial de Economía 2020-2024.

b) Lógica vertical de los objetivos de la MIR 2019 del del programa P010

El análisis de la lógica vertical de la matriz permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la MIR.

Con el análisis de la lógica vertical de la matriz del programa presupuestario P010 “Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares”, se identificó que, de manera general, existe una desvinculación entre los objetivos de los diversos niveles de la matriz, ya que: a) el objetivo de propósito es insuficiente para contribuir al logro del objetivo de nivel de fin, ya que sólo se limita a la “eficiencia” de la regulación y no hace referencia a la “calidad” de la misma; b) uno de los objetivos del nivel de componente no se refiere a un producto o servicio que el programa entrega para que se cumpla con el objetivo de propósito y el otro es insuficiente para lograr el objetivo de nivel de propósito, debido a que únicamente se centra en los diagnósticos del marco regulatorio y no aborda las 4 herramientas de mejora regulatoria de la CONAMER, y c) dos de los cinco objetivos de actividad no se vinculan directamente con ningún objetivo de componente, por lo que no contribuyen expresamente a lograrlo. Esta situación genera que no exista claridad sobre la forma en la que la CONAMER contribuye a lograr el objetivo de fin, relativo a “Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la promoción e implementación de acciones de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno” y al cumplimiento del objetivo de nivel de propósito, referente a “Las dependencias de la Administración Pública Federal y organismos descentralizados operan bajo una regulación pública eficiente”, en incumplimiento del apartado IV.2.2 “Secuencia de elaboración de la MIR”, numeral 3 “Análisis de la lógica vertical”, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Además de las deficiencias identificadas, en la MIR no se establecieron objetivos relacionados con las finalidades que persigue la política pública de mejora regulatoria y la comisión,

relativas a mejorar la calidad de la regulación y a garantizar que sus beneficios sean mayores que sus costos.

c) Lógica horizontal de los indicadores de la MIR 2019 del del programa P010

Respecto de la lógica horizontal de los indicadores de la MIR del programa presupuestario P010, el cual se orienta a verificar la relación que existe entre la denominación de los indicadores, los objetivos, las definiciones, los métodos de cálculo y las metas establecidas para los mismos, se identificó que, de manera general, el diseño y la formulación de los indicadores para el seguimiento y evaluación de los objetivos fue deficiente, ya que: a) en el indicador de fin, el método de cálculo no es correcto, debido a que no mide la relación entre dos variables, y éste no corresponde con la unidad de medida de la meta programada; b) cuatro indicadores no permiten medir el logro o los avances en el cumplimiento de sus objetivos; c) en tres indicadores, no es congruente la denominación del indicador con su definición; d) el indicador de Componente 1 mide más que el logro de su objetivo, por lo que se tendría que ajustar la redacción del objetivo; e) si bien el indicador del componente 2.2 contribuye a evaluar el logro de su objetivo, no estuvo vigente en 2019; f) la denominación del indicador de actividad 3 no es congruente con su fórmula; g) la definición de 4 indicadores no está actualizada, ya que hace referencia a la COFEMER y no a la CONAMER, y h) la meta programada para el indicador de actividad 4 fue de 0.0%, en términos de los artículos 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y del apartado IV.2.2 “Secuencia de elaboración de la MIR”, numeral 2 “Análisis de la lógica horizontal”, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Además, no se establecieron indicadores para evaluar el logro de los fines de la política de mejora regulatoria, relativos a garantizar la calidad de la regulación y asegurar que sus beneficios superen a sus costos, ni para medir algunas de las actividades sustantivas de la CONAMER, como la evaluación y dictaminación de las herramientas de mejora regulatoria, la revisión del marco regulatorio nacional y federal o su contribución en la mejora de la calidad de la regulación. Tampoco se definieron indicadores para medir el quehacer del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, por lo que las métricas establecidas en la MIR del programa P010 no permiten evaluar el avance en la implementación de la política de mejora regulatoria que se institucionalizó con la emisión de la Ley General de Mejora Regulatoria, ni están actualizadas con las nuevas atribuciones derivadas de la reforma de 2018.

Cabe señalar que, con la revisión de las matrices del programa P010, del periodo 2017-2020, se identificó que, pese a la emisión de la Ley General de Mejora Regulatoria en 2018, en esos cuatro años, los indicadores con los que se evalúa a la CONAMER y la implementación de la política de mejora regulatoria no han tenido modificaciones, por lo que, los indicadores de la MIR vigente (2020) se implementaron desde 2017, presentando, desde ese año, las deficiencias en la lógica vertical y la lógica horizontal que se precisaron en el desarrollo del presente resultado, por lo que esta MIR continúa resultando insuficiente para evaluar el desempeño de la CONAMER y la implementación de la política de mejora regulatoria en el país.

2019-5-10B00-07-0367-07-014 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria replantee la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P010 "Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que aplica a los particulares", a fin de: a) establecer objetivos e indicadores relacionados con las finalidades que persigue la política pública de mejora regulatoria y la comisión tales como, mejorar la calidad de la regulación y garantizar que sus beneficios sean mayores que sus costos; b) asegurar la coherencia de la lógica vertical de los objetivos; c) establecer indicadores que permitan evaluar el avance en la implementación de la política de mejora regulatoria, así como el desempeño de la Comisión y del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, y d) garantizar que el diseño y la formulación de los indicadores permitan realizar el seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente la implementación de la política pública, con objeto de actualizar la Matriz y alinearla con los objetivos y finalidades que establece la Ley General de Mejora Regulatoria y el Programa Sectorial de Economía 2020-2024, en términos de los artículos 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", numerales 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las acciones emprendidas.

14. Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional en la CONAMER

Con la finalidad de constatar si, en 2019, la CONAMER cumplió con las 5 normas generales de control interno, incluidas en el "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno",^{106/} la ASF aplicó un cuestionario de control interno a las áreas responsables de la operación de la comisión, mediante el cual se observó que, si bien, en 2019, la CONAMER diseñó y operó el Sistema de Control Interno Institucional, con la revisión y análisis de las respuestas al cuestionario de control interno aplicado a las áreas de la comisión, se identificaron deficiencias en el cumplimiento de 3 de las 5 normas generales de control interno: a) Administración de riesgos, b) Actividades de control y c) Supervisión y Mejora Continua, las cuales podrían repercutir en el desempeño de este órgano desconcentrado, poniendo en riesgo el cumplimiento de sus objetivos y metas. El resultado del cumplimiento de cada norma se precisa a continuación.

- Ambiente de control. La CONAMER estableció el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, que vigiló el cumplimiento, en la comisión, del Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Identidad para el ejercicio de la Función Pública, además de aprobar el Código de Conducta de la CONAMER; asimismo, se designó a la Coordinación Ejecutiva, el Departamento de Seguimientos de Proyectos y el Departamento de Seguimiento de Servicios Agropecuarios, Comercio e Industria, como la estructura de vigilancia del control interno al interior de la CONAMER; además, la

^{106/} **Diario Oficial**, 3 de noviembre de 2016, reformado el 5 de septiembre de 2018 y vigente en el ejercicio fiscal 2019.

CONAMER realizó la Evaluación del Desempeño de Personal de Mando, contrató un servicio de capacitación para su personal y aplicó a sus empleados la Encuesta de Medición del Clima Laboral.

- Administración de riesgos. Si bien la CONAMER estableció objetivos, metas y líneas de acción en la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, elaboró la Matriz de Administración de Riesgos, el Mapa de Riesgos Institucional y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, documentos en los que identificó y respondió a 3 riesgos, se determinó que éstos no son riesgos a los que se encontró directamente expuesta la comisión, sino riesgos que se pueden llegar a materializar en la regulación de los niveles estatal y municipal.

Aunado a lo anterior, la ASF considera que, en su proceso de administración de riesgos, la comisión no identificó, evaluó ni dio respuesta a la totalidad de los riesgos a los que se encontró expuesto el órgano desconcentrado en 2019, como son:

- Riesgos relacionados con deficiencias en el diseño, la implementación, la revisión y la dictaminación de las herramientas de mejora regulatoria en el ámbito federal (Agendas Regulatorias; Análisis de Impacto Regulatorio ex ante; Programas de Mejora Regulatoria, y Análisis de Impacto Regulatorio ex post), las cuales son elementos clave para contribuir a garantizar la calidad de la regulación.
- Riesgo de que el diseño actual de la CONAMER no sea el más adecuado para garantizar que la comisión cumpla, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la mejora de la regulación de la Administración Pública Federal.
- Riesgo de ciberseguridad de la información estratégica de la CONAMER, el cual se refiere al riesgo de pérdida de información, interrupción operativa o daño, debido a la falla de las tecnologías digitales empleadas para funciones informativas y operativas introducidas a un sistema por medios electrónicos sin acceso autorizado, para el uso, divulgación, interrupción, modificación o destrucción de los sistemas.

Este último riesgo se materializó el 23 de febrero de 2020, cuando algunos de los servidores informáticos de la Secretaría de Economía, entre, ellos los de la CONAMER, se vieron afectados por un ataque cibernético, que provocó la suspensión temporal del Sistema Informático de Manifestación de Impacto Regulatorio.

Las deficiencias detectadas en el proceso de gestión de riesgos de la CONAMER no permitieron que este órgano desconcentrado estuviese en condiciones de cumplir con la segunda norma “Administración de riesgos”, de las normas generales de control interno, establecida en el artículo segundo, numeral 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

- **Actividades de control.** En 2019, la CONAMER diseñó e implementó 7 actividades de control para responder a los 3 riesgos que identificó; sin embargo, el órgano desconcentrado no diseñó actividades de control encaminadas a responder a los riesgos siguientes: a) riesgos relacionados con deficiencias en el diseño, la implementación, la revisión y la dictaminación de las herramientas de mejora regulatoria en el ámbito federal; b) riesgo de ciberseguridad de la información estratégica de la CONAMER, y c) riesgo de que el diseño actual de la CONAMER no sea el más adecuado para garantizar que la comisión cumpla, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la mejora de la regulación de la Administración Pública Federal, en términos de la tercera norma “Actividades de control”, de las normas generales de control interno, establecida en el artículo segundo, numeral 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.
- **Información y comunicación.** La comisión contó con 3 sistemas de información: el Portal de los Programas de Mejora Regulatoria, en el cual los sujetos obligados deben registrar sus regulaciones, trámites o servicios; el Registro Federal de Trámites y Servicios, que es el inventario de todos los trámites de la APF, y el Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR), que es la herramienta creada por la CONAMER que permite que las dependencias y organismos descentralizados de la APF interactúen con la comisión, respecto de la evaluación y dictaminación de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio de los anteproyectos de regulaciones.
- **Supervisión y mejora continua.** En 2019, las instancias establecidas en la CONAMER para ejercer la responsabilidad y vigilancia en materia de control interno fueron la Coordinación Ejecutiva, el Departamento de Seguimientos de Proyectos y el Departamento de Seguimiento de Servicios Agropecuarios, Comercio e Industria, además del Coordinador de Control Interno en la comisión. Asimismo, en ese año, la comisión suscribió acuerdos y realizó el seguimiento de estos, en el marco de su participación en el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Sin embargo, si bien en ese año la CONAMER realizó la Evaluación al Sistema de Control Interno Institucional (SCII), en el que identificó las principales debilidades o áreas de oportunidad de su sistema, no consideró los riesgos relacionados con deficiencias en las herramientas de mejora regulatoria en el ámbito federal; la ciberseguridad de la información estratégica de la CONAMER, y la autonomía técnica y operativa de la CONAMER, por lo que la ASF considera que la evaluación de la comisión no consideró todas las debilidades del sistema de control interno implementado en la CONAMER, lo que impidió que se establecieran acciones tendientes a responder ante los riesgos a los que se encontró expuesta la comisión, en incumplimiento de la quinta norma “Supervisión y mejora continua”, de las normas generales de control interno, establecida en el artículo segundo, numeral 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2019-5-10B00-07-0367-07-015 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria evalúe el diseño y la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional, con objeto de: a) identificar, evaluar y responder a la totalidad de los riesgos a los que pudiera estar expuesta la comisión, tales como los relacionados con deficiencias en las herramientas de mejora regulatoria en el ámbito federal; la ciberseguridad de la información estratégica de la CONAMER, y la autonomía técnica y operativa de la CONAMER; b) establecer las actividades de control necesarias para responder a todos los riesgos a los que se encuentra expuesto el órgano desconcentrado; c) implementar mecanismos para garantizar la confiabilidad y seguridad de las Tecnologías de Información y Comunicación con las que cuenta la comisión para realizar su labor, y d) establecer procesos de supervisión efectivos en todas las áreas sustantivas de la comisión para identificar oportunamente deficiencias y riesgos en los procesos estratégicos, a fin de que el Sistema de Control Interno Institucional contribuya a garantizar una seguridad razonable para el logro de los objetivos y las metas de la comisión, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, numerales 8 y 9, normas segunda "Administración de riesgos", tercera "Actividades de control" y quinta "Supervisión y mejora continua", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones emprendidas.

Consecuencias Sociales

En 2019, en el orden de Gobierno Federal se hizo uso de los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante y ex post para revisar el marco regulatorio, en tanto que, en los órdenes estatal y municipal, ambos se están comenzado a emplear; sin embargo, éstos aún no se han constituido en herramientas que efectivamente sean la base para garantizar que las regulaciones sean evaluadas en términos de sus efectos, costos y beneficios. Lo anterior debido a que: a) en el ámbito federal, en 2019, 132 (13.1%) de las 1,006 propuestas regulatorias que se pretendían emitir contaron con un AIR ex ante dictaminado, y de éstas en 110 (10.9%) se estimaron los costos y los beneficios de la regulación, además de que, en ese año, no se elaboró ni evaluó el AIR ex post de las 244 normas que se emitieron en 2014, ya que la Ley General de Mejora Regulatoria prevé que esta herramienta se comience a implementar hasta 2023, b) en el ámbito estatal, en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex ante previo a la emisión de una nueva regulación, y en 6 (18.8%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex post, y c) en el ámbito municipal, el 0.6% (14) de los 2,465 municipios han utilizado el AIR ex ante y el 0.1% de los 2,465 municipios han empleado el AIR ex post.

Esta situación impidió que los AIR ex ante y ex post contribuyeran, efectivamente, a mejorar la calidad de las regulaciones mexicanas, a fin de que éstas generen mayores beneficios que costos y que no representen obstáculos para los sectores regulados, en detrimento de la actividad de las empresas, los particulares y la economía en general.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Aseguramiento de calidad.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y los 11 restantes generaron:

18 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 4 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 30 de octubre de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el desempeño de la CONAMER en la gobernanza regulatoria y la implementación del análisis de impacto regulatorio. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria”, se reconoció que resulta indispensable implementar acciones orientadas a garantizar la “calidad regulatoria”, a fin de generar un marco regulatorio eficiente, que no imponga cargas administrativas innecesarias y que facilite el cumplimiento de la regulación, para lo cual es imperativo trabajar en una coordinación integral entre los tres órdenes de gobierno para mejorar la calidad de las regulaciones por medio de un modelo de “gobernanza regulatoria” que atienda desde la conceptualización de la regulación, pasando por su aprobación e implementación, hasta llegar a su evaluación.

En este contexto, se identificó que el problema público que la política nacional de mejora regulatoria busca resolver consiste en la necesidad de tener un marco regulatorio nacional que sea de calidad, en términos de que genere mayores beneficios que costos para los sectores regulados, y no represente obstáculos para el desarrollo de las actividades reguladas.

Para dar respuesta a esta problemática, en 2018, con la reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley General de Mejora Regulatoria, se estableció el marco legal para la institucionalización de la política pública de mejora regulatoria a nivel nacional, a fin de llevar a cabo acciones orientadas a garantizar la revisión sistemática del marco regulatorio de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), mediante la implementación de herramientas tales como los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante y ex post.

Asimismo, con la emisión de la Ley, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se transformó en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) institución encargada

de encabezar la política nacional de mejora regulatoria y autoridad en esta materia en el ámbito federal, la cual tiene por objeto promover la mejora de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Con el propósito de fiscalizar el desempeño de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, la auditoría comprendió como principales vertientes: a) la Gobernanza Regulatoria, b) el Impacto Regulatorio y c) los Obstáculos Generados por la Regulación.

La ASF identificó que, en 2019, se avanzó en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria, pues se crearon instituciones, se aprobaron leyes y se elaboraron instrumentos para articular la gobernanza regulatoria en los tres órdenes de gobierno (como es el caso del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, los consejos estatales y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria); además de que, en el orden de gobierno federal, se hizo uso de los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante y ex post para revisar el marco normativo, en tanto que en los órdenes estatal y municipal, se están comenzando a emplear estas herramientas de mejora regulatoria.

Con la auditoría se identificaron aspectos en los que se considera necesario avanzar para fortalecer el desempeño de la CONAMER y la efectividad de la política de mejora regulatoria, tales como el mayor uso de los AIR ex ante y ex post en el ámbito federal, ya que, en 2019, 1 de cada 10 normas a emitir contaron con un AIR ex ante con información sobre los beneficios y los costos de las mismas, dejando de lado regulaciones relevantes y significativas por sus efectos sociales, económicos y ambientales, por considerar que no generan costos de cumplimiento; además de que, en ese año, únicamente se elaboró el AIR ex post de 3 Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), por lo que resulta necesario ampliar el alcance y la utilización de estas dos herramientas de mejora regulatoria, con objeto de que una mayor parte de las normas mexicanas estén sujetas a un proceso de revisión sistemática, a fin de garantizar que sean de calidad, para que éstas generen mayores beneficios que costos y no representen obstáculos en el desarrollo de las actividades reguladas. Los hallazgos de la auditoría se detallan a continuación:

Gobernanza regulatoria

- En 2019, en 23 estados (71.9%) se aprobaron leyes estatales de mejora regulatoria, armonizadas con la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR); mientras que, en 6 estados (18.8%), Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Nayarit, Tamaulipas y Zacatecas, estas leyes se encontraban en los congresos estatales correspondientes para su aprobación; en los estados de Coahuila y Tlaxcala estaban en revisión por parte de la Consejería Jurídica, y en el Estado de Baja California la respectiva ley se encontraba en proceso de elaboración.

Por lo que respecta a la instalación de los Consejos Estatales de Mejora Regulatoria de las 32 entidades federativas, se constató que, en 2019, se instalaron 29 consejos estatales de

mejora regulatoria, quedando pendiente la instalación de los consejos de Zacatecas, Oaxaca y Nayarit.

La Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, principal documento de planeación de la política, careció de una metodología para llevar a cabo el diagnóstico del acervo regulatorio, además de que no contó con indicadores que permitan evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos, las metas y los resultados de la política nacional de mejora regulatoria, incluyendo indicadores para medir el avance en la elaboración del diagnóstico del acervo regulatorio.

- Se identificó que el diseño institucional de la CONAMER es el de un órgano desconcentrado que está subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Economía y que depende presupuestalmente de la misma, al tiempo que debe revisar la regulación que esta Secretaría emite; por ello, se considera pertinente valorar las implicaciones que dicho diseño pudiese tener en la actuación de la comisión y, con base en ello y en las mejores prácticas, realizar las acciones necesarias para fortalecerlo, a fin de que éste sea el más adecuado para garantizar que la CONAMER cumpla, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la mejora de la regulación de la Administración Pública Federal.

Impacto Regulatorio

- Toda la regulación en donde hay una parte obligada genera costos. Los “costos regulatorios” son todos aquellos costos atribuibles a la adopción de una regulación, ya sean directos o indirectos, los cuales son pagados por las empresas, los consumidores, el gobierno, las autoridades y otros grupos sociales para cumplir con la norma.^{107/} Los costos regulatorios se dividen en 5 tipos: de cumplimiento; financieros; indirectos; de oportunidad, y macroeconómicos.

En este contexto, se identificó que el criterio con el que la CONAMER determina si una norma a emitir está sujeta a la elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante es si ésta genera “costos de cumplimiento”,^{108/} por lo que sólo las propuestas regulatorias que implican este tipo de costos deben de contar con dicha herramienta, dejando de lado aquellas regulaciones relevantes y significativas por sus efectos sociales, económicos y ambientales, aunque no generen estos costos.

Asimismo, se identificó que en la elaboración del AIR ex ante no se consideran ni estiman los costos de oportunidad de la regulación,^{109/} contrario a las mejores prácticas

^{107/} OCDE, **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**, Paris, 2014, OECD Publishing.

^{108/} Los costos de cumplimiento son aquellos en los que incurren los particulares, sean personas físicas o morales, para cumplir con la regulación. Entre estos costos destacan los siguientes: permisos; adquirir equipo, materiales o servicios externos adicionales; elaborar algún documento o reporte para la autoridad, y recursos ejercidos para cambiar procedimientos o prácticas.

^{109/} Los costos de oportunidad son aquel valor económico que se sacrifica, se deja de obtener, o al que se renuncia al tomar una decisión económica, respecto de otras alternativas disponibles para el uso de los recursos. En el ámbito regulatorio son aquellos que surgen de la necesidad de diferir gastos de cumplimiento a otras actividades que pueden ser más productivas.

internacionales. La importancia de identificar y cuantificar este tipo de costos en los AIR ex ante, radica en que esto contribuye a contar con una estimación más precisa de los costos y los beneficios implícitos en la regulación.

En el ámbito federal, en 2019, 132 (13.1%) de las 1,006 propuestas de regulación que se pretendían emitir contaron con un AIR ex ante dictaminado, y de éstas en 110 (10.9%) se estimaron los costos y los beneficios de la regulación, por lo que 1 de cada 10 normas contaron con información sobre sus beneficios y costos, lo que denota el reducido uso de esta herramienta; aunado a que, de 2015 a 2019, el número de AIR Ex ante que se elaboraron se redujo 20.6% en promedio anual, de 441 a 175.

En el ámbito estatal, en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex ante previo a la emisión de una nueva regulación, y en el caso de los municipios el 0.6% (14) de los 2,465 han utilizado el AIR ex ante.

- En cuanto al diseño del AIR ex post, se identificó que al igual que el ex ante, éste es sólo obligatorio para las regulaciones que, de acuerdo con la CONAMER, implican costos de cumplimiento, 5 años después de haber sido emitidas.

Se constató que, en 2019, no se elaboró ni evaluó el AIR ex post de las 244 normas que se emitieron en 2014, ya que la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en 2018, prevé que esta herramienta se comience a implementar hasta 2023, lo que constituye una limitante para que el AIR ex post contribuya a generar información oportuna sobre los efectos, los costos y los beneficios de la regulación vigente, a fin de valorar la pertinencia de su modificación, abrogación o permanencia. En el caso de las NOM's, se verificó que para 3 de estas normas se elaboró y evaluó el AIR ex post, y con la revisión de estos análisis se detectó que únicamente se realizó una actualización de los costos y de los beneficios presentados en los AIR ex ante, pero no se estimaron los costos y los beneficios reales derivados de la implementación de las NOM's, con base en un ejercicio de evaluación económica.

En los ámbitos federal y municipal, únicamente en 6 (18.8%) de las 32 entidades federativas se llevó a cabo el AIR ex post, mientras que sólo el 0.1% de los 2,465 municipios (Celaya Mérida y Puebla) han utilizado este tipo de herramienta.

- La CONAMER careció de diagnósticos o estudios integrales que le permitan evaluar, dimensionar y estimar los beneficios y los costos que implican, para los particulares y las entidades reguladas, el cumplimiento de la regulación nacional y federal vigente, por lo que se desconoce cuál es el beneficio económico y social de esta regulación y cuánto cuesta cumplir con dicha normativa, lo que representa una limitante para contar con información suficiente, precisa y oportuna, que sirva de base para formular estrategias de mejora regulatoria encaminadas a reducir los costos de la regulación.
- Se identificó que el “trato de emergencia” se solicita para una propuesta regulatoria cuando se busca que el AIR de la propuesta se presente a la CONAMER al mismo tiempo

que la regulación es remitida al Titular del Poder Ejecutivo Federal, para su publicación en el DOF, y no 30 días antes como habitualmente ocurre. El trato de emergencia en ningún momento exime a las dependencias y entidades de presentar el AIR, sino que les permite elaborar el “AIR de Emergencia”, el cual, a diferencia del AIR ex ante, no incluye la estimación de los costos y los beneficios de la propuesta.

Para autorizar el trato de emergencia, la CONAMER verifica que las propuestas de regulación cumplan tres criterios: a) busquen evitar un daño inminente, o bien atenuar un daño existente en algún sector; b) su vigencia no sea mayor a seis meses, y c) no se identifique algún otro expediente en el que se haya solicitado una autorización de algún acto con contenido equivalente.

Una vez que el AIR de Emergencia es remitido a la CONAMER, ésta cuenta con 3 días para revisarlo y emitir sus consideraciones.

Al respecto, en 2019, se verificó que la CONAMER autorizó el trato de emergencia a 2 propuestas regulatorias, sin que la Comisión acreditara que estas propuestas contaron con el AIR de Emergencia correspondiente.

- Por otra parte, se identificó que, durante 2020, y derivado de la pandemia del COVID-19, las dependencias y entidades de la APF han presentado a la CONAMER un total de 28 solicitudes para el trato de emergencia de sus propuestas regulatorias, con el AIR de emergencia correspondiente, mismas que fueron publicadas, ya que cumplieron con los tres criterios para otorgarles dicho trato. Sin embargo, con la revisión de estos AIR se identificó que en ninguno de éstos se prevén mecanismos de seguimiento y evaluación para analizar, a posteriori, los impactos o efectos de la regulación, ni para identificar, estimar, valorar y comparar los costos y los beneficios derivados de dicha normativa, contrario a las mejores prácticas en la materia.
- Asimismo, se identificó que las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión no están sujetas a un proceso de mejora regulatoria, basado en los Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post, para determinar, previamente, la factibilidad de promulgarlas, al comparar los costos y los beneficios que, se estima, generarán si se implementan, a fin de valorar si es conveniente o no emitir las; ni tampoco se hace un análisis posterior de éstas, con objeto de evaluar los efectos de su aplicación, a fin de determinar la pertinencia de abrogarlas, modificarlas o establecer su permanencia.

Obstáculos generados por la regulación

- Por lo que se refiere a los diagnósticos del marco regulatorio elaborados por CONAMER, se constató que, en 2019, ésta realizó 7 diagnósticos: 6 en el ámbito estatal y municipal y 1 en el internacional; sin embargo, no elaboró ningún diagnóstico relativo al ámbito federal. Asimismo, se identificó que el “Diagnóstico sobre la implementación del Programa

de Reforma a Sectores Prioritarios”^{110/} fue el único que tuvo un objetivo enfocado a identificar fallos regulatorios, en particular, aquellos que afectan el funcionamiento de los mercados locales. Al respecto, la Comisión identificó 10,723 fallos regulatorios y, para corregirlos y disminuirlos emitió 2,802 propuestas de reforma a las normas de los sectores objeto del Diagnóstico, pero no acreditó haber realizado el seguimiento de la atención de las recomendaciones emitidas.

En opinión de la ASF, en 2019, los resultados de la CONAMER y del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria muestran que se avanzó en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria, al aprobarse 23 leyes estatales de mejora regulatoria, instaurarse el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y 23 consejos estatales, y establecerse la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, los cuales son instrumentos indispensables para articular la gobernanza regulatoria en los tres órdenes de gobierno; además de que, en el orden de gobierno federal, se hizo uso de los Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post, y en los ámbitos estatal y municipal se comenzaron a utilizar ambas herramientas.

No obstante, se identificaron aspectos en los que se considera necesario fortalecer el desempeño de la CONAMER, relacionados con el diseño, el alcance y el uso de los Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post, a fin de aumentar la efectividad de la política de mejora regulatoria en la atención del problema público, referente a la necesidad de tener un marco regulatorio nacional que sea de calidad, en términos de que genere mayores beneficios que costos y no represente obstáculos para el desarrollo de las actividades reguladas.

Con el fin de fortalecer el desempeño de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, en la gobernanza y el impacto regulatoria, la ASF emitió 15 recomendaciones al desempeño al órgano desconcentrado, cuya atención coadyuvará a: a) contar con indicadores relevantes, coherentes, comparables, orientados a resultados y con un horizonte temporal específico, que permitan evaluar, medir y conocer el avance en el logro de los objetivos, los programas y las acciones derivadas de la institucionalización de la política nacional de mejora regulatoria; b) desarrollar la metodología para realizar el diagnóstico periódico del acervo regulatorio federal y nacional; c) elaborar estudios que permitan estimar los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente; d) perfeccionar el diseño y la implementación del AIR ex ante, así como promover un mayor uso de esta herramienta, con objeto de que las regulaciones emitidas se diseñen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, y que sus beneficios justifiquen los costos que imponen; e) mejorar el diseño y la instrumentación del AIR ex post y ampliar su alcance y ámbito de aplicación, con la finalidad de que se constituya en una herramienta que contribuya a evaluar los efectos, costos y beneficios de la regulación vigente y, a partir de ello, contar con información útil para determinar la pertinencia de su abrogación, modificación o permanencia; f) perfeccionar el procedimiento establecido para la aprobación y el seguimiento las propuestas regulatorias con trato de emergencia, con objeto de garantizar que, después de que se emitan, se evalúen

^{110/} Los sectores que fueron considerados en el Diagnóstico son: el comercio, la construcción, la industria manufacturera, los hoteles y restaurantes, el transporte, la agricultura y las telecomunicaciones.

los impactos, beneficios y costos que estas nuevas regulaciones generan; g) identificar los fallos regulatorios de la normativa federal que limitan u obstaculizan el funcionamiento adecuado de los sectores económicos prioritarios y, a partir de ello, formular y emitir modificaciones a las disposiciones normativas y administrativas que correspondan, y h) realizar el seguimiento de las recomendaciones que se emiten, derivadas de los diagnósticos del marco regulatorio nacional y federal.

Asimismo, en razón de los hallazgos, se emitieron 3 recomendaciones al desempeño a la Secretaría de Economía, en su carácter de presidente del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, con la finalidad de: a) garantizar que el consejo se integre con los representantes de los diversos sectores relacionados con la mejora regulatoria, con objeto de fortalecer la toma de decisiones colegiada en la materia; b) contar con los indicadores que las autoridades de mejora regulatoria y los sujetos obligados (dependencias y entidades) deberán observar para la evaluación y medición de los resultados de la política nacional de mejora regulatoria, y c) promover la instalación de los consejos estatales que todavía no se han establecido. Lo anterior, con el fin de contar con un marco regulatorio nacional que sea de calidad, que no represente obstáculos para el desarrollo de las actividades reguladas, y que genere mayores beneficios que costos para los sectores regulados.

Por último, se emitieron 4 sugerencias a la Cámara de Diputados que tienen como finalidad analizar la factibilidad de promover las modificaciones legislativas necesarias para: a) fortalecer el diseño institucional de CONAMER, con objeto de que éste le permita estar en mejores condiciones para promover la calidad de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad; b) fijar como atribución de la CONAMER, la de elaborar, periódicamente, diagnósticos o estudios para estimar los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente; c) establecer que las propuestas regulatorias emitidas por las dependencias y entidades con trato de emergencia deben contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan analizar, a posteriori, cuáles son los impactos o efectos resultantes de la regulación, así como identificar, estimar, valorar y comparar los costos y los beneficios derivados de dicha normativa, con la finalidad de determinar en qué medida estas propuestas logran sus objetivos y evaluar si sus beneficios superan a sus costos, y d) disponer que se deben de llevar a cabo análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post para las propuestas de ley que emanan de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, con la finalidad de contribuir a garantizar que las leyes que emite el Congreso de la Unión generen mayores beneficios que costos y sean la mejor alternativa para una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Carlos Miguel Gómez Márquez

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

- Resultado Núm. 7 Con Observaciones y Acciones

Elaboración y evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio ex post

La CONAMER señaló que “...a través del Manual de Funcionamiento del AIR Ex Post se establecerán las variables para que los Sujetos Obligados [de la Administración Pública Federal] reporten la información propuesta por la ASF, [relativa a los resultados de las regulaciones, las cargas regulatorias que estas normas imponen a los particulares y los costos no previstos que están generando], con la finalidad de establecer una estrategia que le permita fomentar una mayor utilización del Análisis de Impacto Regulatorio ex post para identificar, cuantificar y valorar los efectos de las regulaciones emitidas por los sujetos obligados de la Administración Pública Federal”.

- Resultado Núm. 8 Con Observaciones y Acciones

Beneficios y costos de la regulación nacional y federal vigente

La CONAMER precisó que “... coincide con la observación de esa autoridad respecto a la importancia de desarrollar una herramienta dinámica que permita dar cuenta de los costos y beneficios que son generados por las regulaciones que (...) [son sometidas al] procedimiento de mejora regulatoria y llegan al DOF. Sin embargo, recopilar la relación de costos y beneficios de las regulaciones vigentes, resulta material y humanamente imposible”.

- Resultado Núm. 11 Con Observaciones y Acciones

Elaboración de diagnósticos del marco regulatorio e identificación de fallos regulatorios

La CONAMER señaló que se “analizará la viabilidad técnica y financiera de elaborar diagnósticos del marco regulatorio federal, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad, deficiencias y fallos en la regulación que limitan u obstaculizan el funcionamiento adecuado de aquellos sectores económicos prioritarios y, a partir de ello, formular y emitir modificaciones a las disposiciones normativas y administrativas que correspondan; [asimismo, realizará las] gestiones necesarias para mejorar el proceso por el que se llevan a cabo los diagnósticos del marco regulatorio nacional y federal, mediante el establecimiento de (...) criterios para determinar cuántos diagnósticos se elaborarán durante un ejercicio fiscal; (...) los principios que el Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria debe considerar para la selección final de los temas de los diagnósticos; (...) los criterios de relevancia, pertinencia y prioridad para la elección de los temas de los diagnósticos, y (...) el contenido mínimo o básico de los diagnósticos”.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2019-0-01100-07-0367-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Economía, Comercio y Competitividad, analice la pertinencia de solicitar al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, estudios o investigaciones en los que se analicen los distintos modelos de organización y operación que existen, para fortalecer el diseño institucional de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), adscrita actualmente a la Secretaría de Economía (SE), con el propósito de garantizar que esta Comisión tenga mayores capacidades para cumplir, con autonomía técnica y operativa, su objeto de promover la calidad de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad; lo anterior, con la finalidad de que la Comisión Ordinaria de Economía, Comercio y Competitividad valore la viabilidad de llevar a cabo las modificaciones legales que sean necesarias con objeto de adecuar el diseño institucional de la CONAMER. Ello en un contexto en el que, después de la reforma de 2018, la naturaleza jurídica de la Comisión no tuvo ninguna modificación, y se mantuvo como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía. [Resultado 3]

2019-0-01100-07-0367-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Economía, Comercio y Competitividad, analice la viabilidad y la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para establecer en la Ley General de Mejora Regulatoria, como atribución de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, la de elaborar, periódicamente, diagnósticos o estudios para estimar los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente, a fin de contar con una visión integral sobre el impacto económico de esta regulación en los particulares y en las entidades reguladas, y generar información suficiente, precisa y oportuna que sirva de base para formular estrategias de calidad regulatoria enfocadas en reducir los costos de la regulación y en garantizar que los beneficios de ésta sean superiores a sus costos. [Resultado 8]

2019-0-01100-07-0367-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Economía, Comercio y Competitividad, analice la viabilidad y la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para establecer en la Ley General de Mejora Regulatoria, que las propuestas regulatorias emitidas por las dependencias y entidades con trato de emergencia deben contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan analizar, a posteriori, cuáles son los impactos o efectos resultantes de la regulación, así como identificar, estimar, valorar y comparar los costos y los beneficios derivados de dicha normativa, con la finalidad de determinar en qué medida estas propuestas logran sus objetivos y evaluar si sus beneficios superan a sus costos, en beneficio de la economía y de la sociedad en general. [Resultado 9]

2019-0-01100-07-0367-13-004

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Economía, Comercio y Competitividad, analice la viabilidad y la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para establecer en la Ley General de Mejora Regulatoria, que se deben de llevar a cabo análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post para las propuestas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados y del Senado de la República, tomando en consideración lo siguiente: a) realizar análisis ex ante de las iniciativas legislativas más relevantes, considerando su impacto económico y social, con la finalidad de evaluar sus costos y sus beneficios y, con ello, determinar la pertinencia de que una ley sea emitida y asegurar que la decisión de aprobarla esté sustentada en evidencia sobre sus beneficios y costos; b) practicar el análisis ex post de las leyes vigentes más relevantes para identificar si han sido efectivas en la atención de los problemas a los que buscaban dar respuesta y estimar cuáles son sus costos y beneficios reales, a fin de determinar la pertinencia de abrogarlas, modificarlas o continuar con su permanencia, y c) establecer, como alternativas, áreas especializadas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República que se encarguen de revisar las propuestas de ley, o que las comisiones lleven a cabo este tipo de análisis, en términos de sus beneficios y costos; con la finalidad de contribuir a garantizar que las leyes que emite el Congreso de la Unión generen mayores beneficios que costos y sean la mejor alternativa para una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general. [Resultado 10]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar el avance en el establecimiento de la política nacional de mejora regulatoria, a partir de la instalación, la integración y la actuación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, así como la instrumentación de la política en los ámbitos estatal y municipal, a 2019.

2. Analizar si, en 2019, la CONAMER elaboró y propuso, al Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, los instrumentos generales para la implementación de la política nacional de mejora regulatoria.
3. Revisar el diseño institucional de la CONAMER, en 2019, a fin de analizar si éste le permite cumplir con su objetivo de promover la mejora de las regulaciones, procurando que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, y si este diseño se ajustó a las mejores prácticas internacionales en la materia.
4. Analizar el diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, vigente en 2019, a fin de determinar cuáles son los alcances y las limitaciones de esta herramienta para garantizar que las regulaciones que se emitan estén sustentadas en la mejor información disponible, cuyos beneficios justifiquen los costos que imponen y sean la mejor alternativa para atender una problemática específica.
5. Evaluar la elaboración, revisión y dictaminación de los Análisis de Impacto Regulatorio ex ante de las propuestas regulatorias, a fin de constatar si, en 2019, esta herramienta permitió identificar, estimar y valorar los costos y los beneficios de éstas.
6. Analizar el diseño del Análisis de Impacto Regulatorio ex post, vigente en 2019, a fin de determinar cuáles son los alcances y las limitaciones de esta herramienta para generar información útil para una adecuada toma de decisiones sobre la pertinencia de abrogar, modificar o determinar la permanencia de la regulación vigente.
7. Revisar la elaboración y la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio ex post de las regulaciones vigentes, a fin de constatar si, en 2019, esta herramienta permitió identificar, estimar y valorar los efectos, los costos y los beneficios reales de estas normas.
8. Evaluar si, en 2019, la CONAMER llevó a cabo diagnósticos o estudios para estimar cuáles son los beneficios y los costos de la regulación nacional y federal vigente, a fin de contar con una visión integral sobre el impacto económico de esta regulación en los particulares y en las entidades reguladas.
9. Evaluar si el trato de emergencia para las propuestas regulatorias, implementado por la CONAMER en 2019, garantizó la evaluación posterior de las regulaciones, en términos de sus resultados, efectos, costos y beneficios, y si este trato se ajustó a las mejores prácticas internacionales.
10. Analizar la relevancia y pertinencia de implementar las herramientas de Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post al interior del Poder Legislativo, a fin de coadyuvar a garantizar que los beneficios de las leyes, emitidas por el Congreso de la Unión, superen a sus costos y sean la mejor alternativa para atender una problemática específica, en beneficio de la economía y de la sociedad en general.

11. Verificar si, en 2019, la CONAMER diagnosticó los fallos regulatorios que afectan u obstaculizan las actividades de los sectores económicos, emitió propuestas de modificaciones al marco regulatorio con objeto de disminuir los fallos, y les dio seguimiento.
12. Verificar si los recursos erogados por la CONAMER, mediante el programa presupuestario P010 "Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que se aplica a los particulares", se ejercieron conforme al PEF 2019 y se administraron con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía.
13. Evaluar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados 2019 del programa presupuestario P010 "Fortalecimiento de la competitividad y transparencia del marco regulatorio que se aplica a los particulares", a cargo de la CONAMER.
14. Evaluar si, en 2019, la CONAMER implementó un sistema de control interno que contribuyera a garantizar el cumplimiento de sus objetivos institucionales en materia de gobernanza e impacto regulatorio.

Áreas Revisadas

La Dirección General de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; la Dirección de Administración; la Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos; la Coordinación Ejecutiva; la Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial; la Coordinación General de Proyectos Especiales, y la Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 110, Par. Cuarto.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. I.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Segundo, numerales 8 y 9; Norma segunda, tercera y quinta.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Mejora Regulatoria, Art. 14, Par. Primero y Penúltimo, Frac. III, IV, V y VI; 17, Frac. V; 22, Frac. VIII y XV; 23; 24, Frac. VII; 25, Frac. I; 66, Par. Primero y Segundo; 67, Par. Primero; 70, Frac. II, Par. Segundo, Tercero y Cuarto; 77, Par. Primero y Segundo; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", numerales 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la

lógica vertical"; Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post, Anexo A, y Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, Línea de acción 5.2.1.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.