



# **Diagnóstico de mejora regulatoria: Claves para municipios modernos**

**Por Rosalino F. Guillén Cordero**

# Diagnóstico de mejora regulatoria: claves para municipios modernos

## Introducción

En el México contemporáneo, la mejora regulatoria se ha consolidado como una política pública de Estado, indispensable para impulsar gobiernos municipales eficientes y transparentes.

A partir de reformas constitucionales recientes, la mejora regulatoria dejó de ser una mera buena intención para convertirse en una obligación de todas las autoridades en los tres órdenes de gobierno.

En esencia, esta política busca que la emisión y aplicación de normas, trámites y servicios públicos se realicen con criterios de eficacia, simplificación y beneficio social, eliminando cargas burocráticas innecesarias.

Para los municipios que aspiran a la modernidad administrativa, realizar un diagnóstico de mejora regulatoria efectivo es el primer paso para identificar áreas de oportunidad y diseñar estrategias de simplificación y calidad regulatoria. Este artículo, de corte académico, analiza las bases constitucionales y legales de la mejora regulatoria en México –principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Mejora Regulatoria– y explora prácticas clave que los ayuntamientos modernos pueden adoptar para implementar un diagnóstico integral en la materia.

Se explican conceptos fundamentales (como la agenda regulatoria, las manifestaciones o análisis de impacto regulatorio y los registros municipales de trámites), al tiempo que se proponen recomendaciones específicas para los gobiernos locales.

La premisa central es que un municipio que evalúa y mejora continuamente su marco regulatorio no solo cumple con mandatos legales, sino que promueve el desarrollo económico local, la participación ciudadana y la confianza en sus instituciones.

## **Marco normativo de la mejora regulatoria en México**

La reforma constitucional publicada el 5 de febrero de 2017 elevó la mejora regulatoria al rango de política de Estado, obligatoria para todas las autoridades federales, estatales y municipales.

En particular, se adicionó un párrafo al Artículo 25 de la Constitución, estableciendo que el Estado deberá implementar políticas públicas orientadas a la mejora regulatoria en todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, el Congreso de la Unión recibió facultades para expedir una Ley General en la materia (Artículo 73, fracción XXIX-Y), con el fin de homologar principios y bases que rijan la mejora regulatoria en todo el país.

En cumplimiento de este mandato, se promulgó la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) el 18 de mayo de 2018. Esta ley de orden público sienta los principios, bases e instrumentos que deben observar la Federación, los estados y los municipios en materia de mejora regulatoria.

Su Artículo 2 señala entre los objetivos primordiales “establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno... de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios”.

Es decir, todos los sujetos obligados, incluyendo los ayuntamientos, deben adoptar medidas de simplificación administrativa y revisión de sus regulaciones vigentes. La LGMR también crea el **Sistema Nacional de Mejora Regulatoria**, un esquema de coordinación intergubernamental.

Este sistema está encabezado por la **Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)** -antes COFEMER- e involucra a las

autoridades de mejora regulatoria de cada entidad federativa y municipio.

Cada municipio, como sujeto obligado, debe contar con una instancia o responsable de conducir la política de mejora regulatoria en su ámbito (por ejemplo, una comisión municipal de mejora regulatoria, o un enlace designado).

La amplia cobertura de la ley se refleja en la definición de Sujetos Obligados de la misma: “la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades...”.

En suma, el marco jurídico nacional deja claro que los municipios no pueden quedarse al margen: tienen el deber jurídico de implementar acciones de mejora regulatoria de manera permanente y sistemática.

## **Instrumentos clave de la mejora regulatoria municipal**

La mejora regulatoria provee una serie de instrumentos y mecanismos técnicos que los municipios deben conocer y aplicar para llevar a cabo un diagnóstico y posterior implementación exitosa.

Entre los más importantes destacan la agenda regulatoria, el análisis de impacto regulatorio, el registro de trámites y servicios (vinculado a la Plataforma Nacional) y las estructuras de coordinación como los consejos de mejora regulatoria.

A continuación, se explican estos conceptos clave:

### **Agenda Regulatoria:**

La Ley General define la agenda regulatoria como “la propuesta de las regulaciones que los sujetos obligados pretenden expedir”.

En términos prácticos, una agenda regulatoria es el listado de las normas o reglamentos que un municipio planea crear, modificar o eliminar en un periodo determinado (por ejemplo, cada semestre o año).

Constituye un instrumento de planeación a corto plazo y una herramienta de transparencia: al publicarla, el gobierno municipal notifica con anticipación su actividad regulatoria futura, lo que permite a la ciudadanía y a los sectores interesados conocer y opinar sobre las propuestas antes de que se formalicen.

Las agendas regulatorias están reconocidas internacionalmente como una buena práctica regulatoria, ya que fomentan la participación pública y evitan sorpresas regulatorias.

En México, su elaboración y publicación periódica no es discrecional, sino obligatoria conforme a la LGMR y las legislaciones locales armonizadas.

Un municipio moderno debe, por tanto, contar con una agenda regulatoria actualizada (usualmente de publicación semestral) donde enliste todos los proyectos de reglamentos, acuerdos o disposiciones generales que planea emitir o reformar. Este instrumento le servirá para organizar sus prioridades normativas y para rendir cuentas de su actividad regulatoria.

### **Análisis o Manifestación de Impacto Regulatorio (AIR/MIR):**

Toda nueva regulación propuesta debe ser sometida a un escrutinio técnico antes de su expedición, a fin de asegurar que sus beneficios serán mayores que sus costos para la sociedad.

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) -también conocido como manifestación de impacto regulatorio (MIR) en la terminología tradicional- es la herramienta mediante la cual se logra este objetivo.

Consiste en un estudio detallado que elabora la dependencia u organismo promotor de la regulación, evaluando el problema que se

busca atender, considerando alternativas de solución, cuantificando costos y beneficios, y valorando posibles impactos jurídicos, económicos y sociales.

El AIR fomenta la toma de decisiones basada en evidencia, pues exige justificar con datos y análisis la necesidad de cada nueva regulación.

Desde finales de los años noventa, México adoptó el AIR a nivel federal, haciéndolo obligatorio para dependencias al elaborar anteproyectos de leyes, reglamentos y otras normas que impliquen cargas a particulares.

La Ley General de Mejora Regulatoria extiende esta práctica a todos los órdenes de gobierno, por lo que los municipios deben implementar procedimientos de análisis de impacto para sus reglamentos municipales.

En la práctica, esto implica que antes de aprobar, por ejemplo, un nuevo reglamento de desarrollo urbano o de comercio, el ayuntamiento realice (o someta a la instancia estatal correspondiente) un análisis técnico que responda:

¿Esta regulación está claramente justificada? ¿Existe alguna alternativa menos costosa para lograr el mismo fin? ¿Qué impacto tendrá en los ciudadanos o en los negocios locales?

Sólo con un AIR positivo –es decir, que demuestre que la regulación propuesta generará un beneficio neto– debería procederse a la emisión de la norma. De esta forma se garantiza la calidad regulatoria, evitando crear reglas innecesarias o excesivamente gravosas.

## **Registro de Trámites y Servicios / Plataforma Nacional de Mejora Regulatoria:**

Un elemento fundamental para diagnosticar y mejorar la regulación a nivel municipal es contar con un inventario completo de los trámites, servicios y regulaciones existentes.

La Ley General dispuso la creación del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios –una plataforma tecnológica única– cuyo propósito es compilar toda la información sobre los trámites, servicios, regulaciones y actos de gobierno de todo el país.

Este Catálogo Nacional funciona como una base de datos pública y centralizada: permite a cualquier ciudadano consultar en un solo portal electrónico los requisitos, costos y fundamentos legales de todos los trámites y servicios, ya sean federales, estatales o municipales.

Para los municipios, la participación en esta plataforma no es opcional; de hecho, la legislación establece que la inscripción y actualización en el Catálogo Nacional es obligatoria y permanente para todas las autoridades públicas del país, siendo la información registrada jurídicamente vinculante.

En otras palabras, cada ayuntamiento debe registrar sus trámites municipales (por ejemplo, licencias de construcción, permisos de uso de suelo, registros locales, pago de impuestos municipales, entre otros) en la Plataforma Nacional de Mejora Regulatoria, mantenerlos actualizados y asegurar que los datos publicados (requisitos, tiempos de respuesta, marco legal, etc.) sean precisos.

Contar con este registro municipal depurado permite identificar trámites duplicados, obsoletos o excesivamente complejos, así como detectar oportunidades de simplificación.

Además, dota de seguridad jurídica tanto a ciudadanos como a funcionarios, al quedar claros cuáles son los trámites vigentes y sus condiciones.

Un diagnóstico de mejora regulatoria serio comienza, precisamente, por la revisión de este catálogo: ¿El municipio tiene todos sus trámites inscritos? ¿Hay trámites “ocultos” que no estén en la plataforma (lo cual estaría fuera de la ley)? ¿Se están actualizando las fichas cuando cambian las normativas? Los lineamientos actuales de la Plataforma Nacional enfatizan la importancia de la homologación de la información y el cumplimiento estricto de esta obligación de registro, dado que la

plataforma es la piedra angular para la transparencia y la simplificación a nivel nacional.

### **Consejos y autoridades locales de mejora regulatoria:**

Para llevar a cabo todas estas acciones, la institucionalización es clave. La mejora regulatoria a nivel municipal suele articularse a través de un Consejo Municipal de Mejora Regulatoria o figura equivalente, que congrega a funcionarios de distintas áreas e incluso representantes ciudadanos o empresariales, con la misión de coordinar las políticas de simplificación en el municipio.

La LGMR prevé la existencia de Consejos Locales en las entidades federativas que incluyan a los municipios, o bien que cada municipio establezca su propio consejo.

Asimismo, muchas leyes estatales (armonizadas con la LGMR) obligan a los ayuntamientos a designar un enlace o unidad de mejora regulatoria, responsable de operar el programa en la administración local.

Un municipio moderno debe cumplir con estas disposiciones: si la ley estatal lo requiere, crear formalmente su Comité o Consejo de Mejora Regulatoria, e incluso si no es obligatorio, designar un responsable (por ejemplo, dentro de la Secretaría del Ayuntamiento o de Desarrollo Económico) para impulsar el tema.

Esta autoridad local será la encargada de elaborar la agenda regulatoria municipal, coordinar los AIR, alimentar la Plataforma Nacional con la información municipal, y en general, fungir de enlace con la CONAMER y la comisión estatal en la materia.

Contar con una instancia dedicada garantiza continuidad a las acciones de mejora regulatoria más allá de cambios de administración, y envía el mensaje de que el municipio se toma en serio la calidad de sus regulaciones.

## **Prácticas para un diagnóstico efectivo de mejora regulatoria en el municipio**

Realizar un diagnóstico de mejora regulatoria implica evaluar de manera integral el estado que guarda la regulación municipal (tanto las normas como los trámites) e identificar medidas de mejora concretas.

A continuación, se detallan prácticas recomendadas que los municipios modernos pueden aplicar para llevar a cabo un diagnóstico efectivo:

### **1. Inventario y revisión del marco regulatorio vigente:**

El punto de partida es levantar un inventario completo de las regulaciones municipales (bandos, reglamentos, acuerdos, disposiciones administrativas) y de los trámites y servicios que ofrece el ayuntamiento.

Este inventario debe contrastarse con el Catálogo Nacional para verificar que todos los trámites y servicios estén debidamente registrados en la plataforma.

Cualquier trámite no inscrito representa un foco rojo a subsanar de inmediato. Con la lista completa en mano, conviene analizar la vigencia y relevancia de cada regulación:

¿Hay reglamentos municipales desactualizados, quizás anteriores a leyes federales o estatales recientes? ¿Existen regulaciones redundantes o contradictorias entre sí?

En cuanto a trámites, se debe mapear el proceso de cada uno e identificar cuántos requisitos, pasos y dependencias involucra.

Esta radiografía inicial sienta las bases del diagnóstico. Un buen apoyo es utilizar el concepto de “Inventario o Acervo Regulatorio” que maneja la LGMR, esto es, un documento electrónico que contenga datos e

información respecto de todas las regulaciones, trámites y servicios vigentes del municipio, clasificadas por dependencia y tipo de materia.

Muchos municipios elaboran este inventario en colaboración con la CONAMER o la secretaría técnica estatal, aprovechando formatos homologados.

## **2. Evaluación de cargas administrativas y calidad de los trámites:**

Con los trámites identificados, el siguiente paso es medir su costo y complejidad, tanto para la ciudadanía como para la propia administración.

Aquí resultan útiles metodologías especializadas como el programa SIMPLIFICA de la CONAMER, el cual permite medir el costo económico de los trámites y servicios y, a partir de ello, detectar cuáles son susceptibles de simplificación.

El programa SIMPLIFICA promueve que estados y municipios desarrollen e implementen Programas de Mejora Regulatoria focalizados, buscando eliminar o simplificar trámites y modernizar la gestión.

Aplicando este tipo de metodología, un municipio puede responder con datos duros:

¿Cuántas horas-hombre le toma a un ciudadano o empresa completar determinado trámite municipal? ¿Cuántas visitas a oficinas, cuántos documentos y cuántos pagos requiere? ¿Cuál es el costo monetario (tasas, copias, traslados) asociado?

Al ponderar esta información, se puede priorizar la atención en aquellos trámites con mayor carga o impacto negativo. Por ejemplo, si se encuentra que la licencia de funcionamiento de negocios tarda 30 días y exige 15 requisitos, es evidente que allí hay una oportunidad de mejora.

La simplificación administrativa debe enfocarse en reducir esos tiempos y requisitos sin sacrificar el cumplimiento de los objetivos regulatorios.

Algunas acciones derivadas del diagnóstico pueden ser: fusionar trámites que estaban dispersos, eliminar requisitos cuya utilidad no esté justificada, crear formatos únicos, implementar la figura de manifestación bajo protesta (donde el ciudadano declara cierto hecho en lugar de presentar un certificado), o digitalizar pasos que aún se hacen en papel.

Todo cambio propuesto debe reflejarse en un plan concreto dentro del Programa Municipal de Mejora Regulatoria.

### **3. Análisis de impacto regulatorio aplicado a reglamentos municipales:**

El diagnóstico no solo abarca trámites; también las normas municipales deben evaluarse. Es recomendable revisar los reglamentos locales más importantes (ej. construcción, desarrollo urbano, comercio, ecología) bajo la óptica de la mejora regulatoria.

Esto implica realizar, aunque sea en forma retrospectiva, un mini-AIR ex post de dichas regulaciones: ¿Están logrando resolver el problema para el que fueron creadas? ¿Han generado efectos secundarios indeseados? ¿Cuál ha sido su impacto en la economía local o en la vida de los ciudadanos?

La CONAMER ha impulsado incluso la implementación de la manifestación de impacto regulatorio ex post como herramienta para evaluar normas ya vigentes. Con base en este análisis, el municipio podría identificar la necesidad de reformar o derogar ciertas disposiciones.

Por ejemplo, si un reglamento de desarrollo urbano contiene trámites duplicados que ya regula el Estado, conviene eliminarlos para no duplicar cargas.

O si el reglamento de comercio establece sanciones desproporcionadas, podría ajustarse para no inhibir la apertura de negocios. Esta evaluación regulatoria debe hacerse de manera colaborativa, idealmente con la

participación de las dependencias ejecutoras y de los usuarios afectados, para recabar una visión completa.

#### **4. Mecanismos de participación ciudadana y transparencia:**

Un municipio moderno incorpora las voces de la ciudadanía y del sector privado en su diagnóstico de mejora regulatoria. Para ello, se pueden establecer consultas públicas y mesas de trabajo con cámaras empresariales, colegios de profesionistas, universidades y organizaciones civiles locales.

Estos actores externos suelen ofrecer perspectivas valiosas sobre obstáculos burocráticos cotidianos que los funcionarios internos podrían pasar por alto.

Por ejemplo, transportistas locales podrían señalar que el trámite municipal para placas o permisos de circulación es excesivamente lento; desarrolladores inmobiliarios podrían aportar ideas para agilizar las licencias de construcción; usuarios de mercados municipales quizás sugieran flexibilizar ciertos requisitos de uso de suelo.

Incluir estas observaciones en el diagnóstico enriquece las soluciones y legitima las reformas propuestas. Además, mantener informada a la población sobre los hallazgos y planes de mejora (por medios como el portal web municipal, sesiones de cabildo abiertas o comunicados oficiales) fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.

Recordemos que la mejora regulatoria en México se enlaza con principios de Gobierno Abierto: portales como la Plataforma Nacional de Mejora Regulatoria hacen pública mucha información y facilitan el escrutinio ciudadano.

Un ayuntamiento comprometido debe aprovechar esa plataforma no solo para publicar, sino también para recibir retroalimentación de los usuarios de sus servicios.

#### **5. Diseño de un Programa Municipal de Mejora Regulatoria:**

El diagnóstico culmina con la elaboración de un Programa que sintetice las reformas y acciones de mejora a implementar en el corto, mediano y largo plazo.

Los Programas de Mejora Regulatoria son, en palabras de la entonces COFEMER, un instrumento fundamental de planeación, transparencia y rendición de cuentas, que permiten a la sociedad conocer las acciones concretas de simplificación que emprenderá la autoridad.

En este programa se establecen objetivos (por ejemplo, reducir en 30% los tiempos de atención de trámites X o Y; derogar regulaciones obsoletas; expedir nuevos reglamentos necesarios), indicadores de cumplimiento, responsables y cronogramas.

Es importante alinear este programa municipal con la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria y con los programas estatales, para garantizar coherencia.

Muchas veces, la CONAMER y las entidades federativas ofrecen guías y lineamientos para la elaboración de estos programas locales.

Por ejemplo, existen lineamientos sobre cómo seleccionar indicadores y metas, cómo reportar avances semestrales, etc. Un programa bien estructurado permitirá darle seguimiento puntual al proceso de mejora regulatoria, institucionalizará las mejoras (para que no dependan de voluntades individuales) y hará posible evaluar resultados.

Cabe mencionar que las acciones específicas de mejora regulatoria pueden englobar también programas federales específicos que apoyan a los municipios, como el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) para facilitar la apertura de negocios de bajo riesgo en 72 horas, o la adopción de la licencia de construcción simplificada (VECS), entre otros.

La CONAMER ofrece certificaciones a los municipios que cumplen exitosamente con estos programas (por ejemplo, certificación PROSARE para la operación del SARE, certificación SIMPLIFICA por eliminar

cargas administrativas, etc.), lo cual puede motivar a los gobiernos locales a alcanzar estándares nacionales.

## **6. Capacitación y fortalecimiento institucional:**

Ningún diagnóstico o programa tendrá éxito sin el factor humano. Por ello, es crucial invertir en la \*\*capacitación\*\* de los servidores públicos municipales en materia de mejora regulatoria.

Esto incluye familiarizarlos con la LGMR y la legislación estatal correspondiente, entrenarlos en la realización de análisis de impacto (ex ante y ex post), en el manejo de la Plataforma Nacional de MR (cómo inscribir y actualizar trámites correctamente), y en el uso de herramientas como SIMPLIFICA, SARE, etc.

La profesionalización del personal redunda en una implementación más efectiva y en menor resistencia al cambio. Asimismo, se recomienda difundir una cultura organizacional que valore la mejora continua de procesos.

Los incentivos internos pueden ayudar: por ejemplo, reconocer a las dependencias municipales que logren simplificar trámites o mejorar sus tiempos de respuesta.

A nivel de estructura, asegurar que la autoridad de mejora regulatoria municipal (ya sea la unidad o el consejo) tenga suficientes facultades y apoyo de alto nivel (respaldo del Presidente Municipal y del Cabildo) para promover los cambios identificados, es esencial.

Si la mejora regulatoria se ve como una prioridad de la administración, será más fácil superar inercias burocráticas y concretar las reformas.

## **Conclusión**

La modernización municipal pasa inexorablemente por la ruta de la mejora regulatoria. Un municipio moderno es aquel que somete su quehacer normativo y administrativo a una evaluación constante, con miras a perfeccionar sus regulaciones y simplificar sus trámites en beneficio de la sociedad.

El diagnóstico de mejora regulatoria no es un ejercicio teórico, sino una herramienta práctica que permite a los gobiernos locales ver hacia adentro, detectar ineficiencias y trazar una hoja de ruta de cambios.

Sustentado en el sólido marco jurídico que brinda la Constitución y la Ley General de Mejora Regulatoria –las cuales han instituido esta política como un deber permanente de las autoridades–, el diagnóstico se convierte en el cimiento de un gobierno municipal más ágil, transparente y orientado al ciudadano.

A lo largo de este artículo se han desglosado las piezas clave de ese proceso: desde entender las bases legales (que legitiman y obligan la actuación municipal en mejora regulatoria), pasando por conocer e implementar los instrumentos técnicos (agenda, análisis de impacto, registros públicos, etc.), hasta adoptar mejores prácticas administrativas (inventarios regulatorios, metodologías de simplificación, participación ciudadana, capacitación funcional).

Las claves para un municipio moderno en este ámbito radican en la planificación y la voluntad política: planificar mediante agendas y programas, y sostener la voluntad de simplificar incluso ante la resistencia al cambio.

Un ayuntamiento que logra simplificar trámites reduce costos tanto al ciudadano como al propio gobierno, fomentando un clima propicio para la inversión y la actividad económica local.

Al depurar su marco normativo, da certeza jurídica y elimina disposiciones obsoletas que a veces entorpecen la vida cotidiana.

Al abrir sus procesos a la participación y al escrutinio (por ejemplo, publicando oportunamente su agenda regulatoria y los proyectos de

reglamento para consulta pública), fortalece la confianza ciudadana y la legitimidad de sus reglamentos.

Y al apoyarse en la tecnología (usando la Plataforma Nacional de MR como base de datos y aprovechando herramientas digitales para trámites), se encamina hacia un gobierno digital acorde al siglo XXI.

En conclusión, el diagnóstico de mejora regulatoria es tanto un punto de partida como un proceso continuo. Punto de partida, porque brinda la fotografía inicial desde la cual se emprenderán las mejoras; proceso continuo, porque la mejora regulatoria no se agota en una lista de acciones, sino que requiere monitoreo, evaluación y ajustes permanentes.

Un municipio verdaderamente moderno internaliza la filosofía de la mejora regulatoria como parte de su gestión diaria, cumpliendo con la ley, pero yendo más allá de la mera formalidad: buscándola como medio para garantizar el máximo bienestar de la sociedad con el mínimo costo para ésta.

Las claves están dadas en el marco jurídico y en las experiencias exitosas; corresponde ahora a cada municipio aplicar con liderazgo y creatividad esas claves para transformar sus gobiernos locales en modelos de eficiencia y servicio ciudadano en el México del siglo XXI.

### **Fuentes consultadas:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 25, 73); Diario Oficial de la Federación (DOF 05-02-2017); Ley General de Mejora Regulatoria (2018); CONAMER - Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (marco normativo y programas); Plataforma Nacional de Mejora Regulatoria (Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios); Lineamientos y guías de mejora regulatoria; publicaciones especializadas en la materia.

<https://directrizlegal.com.mx/> | rguillencordero@directrizlegal.com.mx

<https://directrizlegal.com.mx/> | rguillencordero@directrizlegal.com.mx

Copyright © 2025