



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

**Economía, Derecho y Empresa
ante una nueva era:
digitalización, IA y
competitividad en
un entorno global**

Coord.
Ricardo Diego Pérez Calle

Dykinson, S.L.

Economía, Derecho y Empresa ante una nueva era:
digitalización, IA y competitividad en un entorno global



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

ECONOMÍA, DERECHO Y EMPRESA ANTE
UNA NUEVA ERA: DIGITALIZACIÓN, IA Y
COMPETITIVIDAD EN UN ENTORNO GLOBAL

Coord.

Ricardo Diego Pérez Calle

Dykinson, S.L.

2024



Esta obra se distribuye bajo licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

La Editorial Dykinson autoriza a incluir esta obra en repositorios institucionales de acceso abierto para facilitar su difusión. Al tratarse de una obra colectiva, cada autor únicamente podrá incluir el o los capítulos de su autoría.

ECONOMÍA, DERECHO Y EMPRESA ANTE UNA NUEVA ERA: DIGITALIZACIÓN, IA Y COMPETITIVIDAD
EN UN ENTORNO GLOBAL

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid - 2024

N.º 185 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2024

ISBN: 978-84-1170-935-4

NOTA EDITORIAL: Los puntos de vista, opiniones y contenidos expresados en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. Dichas posturas y contenidos no reflejan necesariamente los puntos de vista de Dykinson S.L, ni de los editores o coordinadores de la obra. Los autores asumen la responsabilidad total y absoluta de garantizar que todo el contenido que aportan a la obra es original, no ha sido plagiado y no infringe los derechos de autor de terceros. Es responsabilidad de los autores obtener los permisos adecuados para incluir material previamente publicado en otro lugar. Dykinson S.L no asume ninguna responsabilidad por posibles infracciones a los derechos de autor, actos de plagio u otras formas de responsabilidad relacionadas con los contenidos de la obra. En caso de disputas legales que surjan debido a dichas infracciones, los autores serán los únicos responsables.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	15
RICARDO DIEGO PÉREZ CALLE	

SECCIÓN I.

EMPRESA, SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN: NUEVOS RETOS

CAPÍTULO 1. MAPPING THE LANDSCAPE OF MATURITY MODELS: A SYSTEMATIC REVIEW OF HIGH-IMPACT CONTRIBUTIONS AND EMERGING THEMES	19
DAVID SANCHEZ-WELLS PEDRO L. GONZALEZ-R. JOSE L. ANDRADE-PINEDA	
CAPÍTULO 2. CONTROL DE GESTIÓN, INSTRUMENTO CLAVE EN PERÍODOS DE CRISIS. ENFOQUE EN LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN PYMES Y MICROEMPRESAS.....	37
MARÍA DEL CARMEN HERNANDO VIVAR BEATRIZ NARBONA REINA	
CAPÍTULO 3. CAPITAL SOCIAL Y REDES ORGANIZACIONALES.....	56
CAROLINA LEYTON-PAVEZ PATRICIA HUERTA-RIVEROS	
CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA CRISIS COVID-19 SOBRE EL EMPRENDIMIENTO FEMENINO	65
MARINA ESTRADA DE LA CRUZ IGNACIO MIRA SOLVES JESUS MARTINEZ MATEO	
CAPÍTULO 5. GESTIÓN DE RIESGOS Y <i>COMPLIANCE</i> EN LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS EN VENEZUELA	90
LILIANA VAUDO	
CAPÍTULO 6. HOW MUCH BRAND EQUITY MANAGE A HIGHER EDUCATION INSTITUTION FOR ITS STUDENTS? CASE STUDY OF PRIVATE UNIVERSITIES IN MÉXICO	109
JAVIER CASANOVES-BOIX MÓNICA PÉREZ-SÁNCHEZ SONIA GARCÍA-LAFUENTE ALBA DE JUAN-MORA	

CAPÍTULO 30. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LA CAPACIDAD DIGITAL Y LA <i>PERFORMANCE</i> ORGANIZACIONAL: DESARROLLO Y CONTRASTE DE UN MODELO TEÓRICO A TRAVÉS DEL USO DE PLS-SEM.....	596
RICARDO DIEGO PÉREZ CALLE NIEVES GARCÍA CASAREJOS JAVIER GARCÍA BERNAL	
CAPÍTULO 31. A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW ON GENETIC ALGORITHMS AND THEIR USE IN LAST MILE LOGISTICS USING DRONES	621
DAVID SANCHEZ-WELLS PEDRO L. GONZALEZ-R. JOSE L. ANDRADE-PINEDA	
CAPÍTULO 32. IMPLICACIONES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA EN POLÍTICA Y EN LA GENERACIÓN DE DISCURSOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS	638
VÍCTOR RENOBELL SANTARÉN	
CAPÍTULO 33. LAS COMPETENCIAS DIGITALES DE LA CIUDADANÍA EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL ¿URGE REDISEÑAR EL MARCO COMPETENCIAL?	656
DIANA CAROLINA WISNER GLUSKO	

SECCIÓN II NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA ECONOMÍA

CAPÍTULO 34. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DE LA TRIBUTACIÓN EN IVA DE LAS DONACIONES EMPRESARIALES DE BIENES A LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO	676
MARTA MELGUIZO GARDE	
CAPÍTULO 35. EL IMPUESTO Y LAS NORMAS CONTABLES DE LAS ENTIDADES DEPORTIVAS	689
AMOROSO CLAUDIO	
CAPÍTULO 36. EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS MAYORES: UNA PROPUESTA DE INDICADORES PARA RESIDENCIAS	704
GEORGINA SOLAZ MORENO AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ TERESA SAVALL MORERA	

CAPÍTULO 37. DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES: DESAFÍOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO.....	737
DANIÉLA DEL PILAR ZAVANDO CERDA	
KARL MÜLLER GUZMÁN	
ANA MARÍA ARAYA CORTÉS	
OMAR QUEVEDO PÉREZ	
CAPÍTULO 38. MEJORA REGULATORIA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN INSTANCIAS SUBNACIONALES MEXICANAS.....	757
JESÚS FERNANDO VILLARREAL GÓMEZ	
ANTONIO ROSALÍO RODRÍGUEZ BERRELLEZA	
ALBERTO GUERRERO REYES	
GLORIA ARACELI NAVEJAS JUÁREZ	
CAPÍTULO 39. REFLEXIÓN SOBRE LA CAPITALIZACIÓN CONTINUA EN LOS MERCADOS FINANCIEROS: LA INFRAVALORACIÓN DE LA TASA ANUAL EQUIVALENTE DERIVADA DE SU NO IMPLEMENTACIÓN.....	776
JOSE MARÍA VALLE CARRASCAL	
SUSANA BLANCO GARCÍA	
CAPÍTULO 40. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS MONEDAS Y ACTIVOS DIGITALES EN OPERACIONES REALIZADAS A TRAVÉS DE SISTEMAS ELECTRÓNICOS.....	791
CARLOS BILBAO CONTRERAS	
CAPÍTULO 41. CAPACIDAD PREDICTIVA DE LA DURACIÓN DE UN CICLO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE UN MERCADO FINANCIERO.....	808
JAVIER RIVAS	
CAPÍTULO 42. THE ROLE OF INDEPENDENT DIRECTORS IN THE SPANISH REIT MARKET.....	821
LETICIA CASTAÑO VA	
JOSÉ EMILIO FARINÓS VIÑAS	
ANA MARÍA IBÁNEZ ESCRIBANO	

SECCIÓN III.

RETOS DEL DERECHO ANTE NUEVOS ESCENARIOS

CAPÍTULO 43. LA INVASIÓN DE LA PRIVACIDAD POR LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	849
HÉCTOR ÁLVAREZ GARCÍA	

MEJORA REGULATORIA:
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN INSTANCIAS
SUBNACIONALES MEXICANAS

JESÚS FERNANDO VILLARREAL GÓMEZ

Universidad Autónoma de Baja California

ANTONIO ROSALÍO RODRÍGUEZ BERRELLEZA

Universidad Autónoma de Baja California

ALBERTO GUERRERO REYES

Universidad Autónoma de Baja California

GLORIA ARACELI NAVEJAS JUÁREZ

Universidad Autónoma de Baja California

1. INTRODUCCIÓN

La mejora regulatoria ha evolucionado a través de los años hasta convertirse en la política pública que es hoy. Aquel movimiento que inició con la simplificación administrativa de trámites ahora se encuentra consolidado como un sistema indispensable al interior de la administración pública. Tanto el administrador público como el administrado son beneficiarios de los avances de la mejora regulatoria.

En México, la Ley General de Mejora Regulatoria funge como ley marco para la normatividad federal y la local. Tanto en el ámbito federal como en el local, los diversos ordenamientos prevén figuras de participación ciudadana en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, no se garantiza una certeza jurídica en los procedimientos de designación de estos invitados ciudadanos a las instancias colegiadas en la materia.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO CENTRAL

- Estudiar el impacto de la regulación del procedimiento de designación de los invitados ciudadanos en las instancias subnacionales de mejora regulatoria en México sobre la participación ciudadana.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el marco normativo local de algunas entidades federativas en México relativo a la participación ciudadana en las instancias colegiadas de mejora regulatoria.
- Comparar la regulación del procedimiento de designación de los invitados ciudadanos entre algunas instancias subnacionales.

3. METODOLOGÍA

Se realiza una labor de hermenéutica jurídica en el estudio de diversos textos jurídicos como leyes, reglamentos, jurisprudencia y doctrina. Asimismo, se aplica el método analítico-sintético aunado a un estudio comparativo local para un trabajo con enfoque cualitativo. De igual forma, se realiza una investigación de campo a través de diversas solicitudes de acceso a la información pública y las correspondientes respuestas a estas solicitudes por parte de las autoridades subnacionales.

4. RESULTADOS

1. La legislación local prevé la participación ciudadana para instancias subnacionales de mejora regulatoria.
2. La normativa local de algunas instancias subnacionales mexicanas es ambigua o incluso omisa en establecer un procedimiento claro para la designación de invitados ciudadanos para las instancias colegiadas en materia de mejora regulatoria.

3. Las autoridades de las instancias subnacionales en materia de mejora regulatoria confirman que no existe ningún procedimiento de selección de integrantes de los Consejo locales previsto en la ley, y dichas autoridades tampoco implementan procedimiento predeterminado alguno. Por lo tanto, la invitación de estos Consejos locales a los ciudadanos se realiza de manera discrecional por parte de las autoridades.

A continuación se expondrán los resultados obtenidos de la investigación para los estudios de los casos de las entidades federativas seleccionadas como muestra del universo nacional.

4.1. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Para el caso del gobierno subnacional de la Ciudad de México, su Ley de Mejora Regulatoria prevé el Consejo Local en la materia contando con Invitados Permanentes, entre los que se encuentran representantes ciudadanos provenientes de confederaciones, cámaras y asociaciones empresariales. Asimismo, esta instancia colegiada local podrá convocar a Invitados Especiales con derecho de voz, pero no de voto. Entre éstos se encuentran previstos representantes de organizaciones civiles y de consumidores, así como de colegios, barras y asociaciones de profesionistas y del sector académico.

El artículo 12 de la Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México enuncia a los integrantes del Consejo de esta entidad federativa; prácticamente todos son del Gobierno de la Ciudad de México, con la excepción de los cuatro representantes del Cabildo previstos en la fracción II del mencionado precepto (Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, Artículo 12). Estos integrantes del Consejo tienen tanto derecho de voz como de voto.

Mientras, el artículo 13 del mismo ordenamiento establece en sus fracciones V, VI y VI que serán invitados permanentes al Consejo los siguientes: un representante de las confederaciones empresariales, de las cámaras empresariales y de las asociaciones empresariales, respectivamente (Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, Artículo 13). A diferencia de los integrantes del Consejo previstos en el artículo

12, los invitados permanentes podrán participar con derecho de voz, pero no de voto.

Finalmente, el artículo 14 de la citada Ley dispone que el Consejo tendrá como invitados especiales a representantes de: organizaciones de consumidores; colegios, barras y asociaciones de profesionistas; y del sector académico especialista en materias afines (Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, Artículo 14). Igual que los invitados permanentes enunciados en el artículo que precede, los invitados especiales también gozan del derecho de voz, pero no de voto.

Entre los elementos que se pueden detectar en estas disposiciones respecto de la participación, se resaltan un par de ellos. El primer elemento consiste en una restricción a la participación ciudadana: ni los invitados permanentes ni los invitados especiales cuentan con derecho de voto en el seno del Consejo. Evidentemente, el legislador de la Ciudad de México, similar al legislador federal, manifestaron su voluntad de que las votaciones del Consejo no radicasen en representantes provenientes de la participación ciudadana. El segundo elemento destacable es que la legislación es omisa en señalar la cantidad de representantes relativos a los invitados especiales ni los mecanismos o procedimiento para seleccionar a esos representantes.

El gobierno de la Ciudad de México informó mediante respuesta a solicitud de transparencia que ni la Ley de Mejora Regulatoria local ni la demás normatividad aplicable establece algún procedimiento de selección para los Invitados Permanentes y simplemente se les invita vía oficio. El Director de Mejora y Análisis de Impacto Regulatorio, adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Normatividad de la Agencia Digital de Innovación Pública, mediante oficio número ADIP/DGAJN/DMyAIR/1177/2023 de fecha 11 de mayo de 2023, al respecto respondió que la Ley de Mejora Regulatoria local y demás normativa aplicable: “no prevé ningún procedimiento de selección para invitados permanentes (...) únicamente se formula invitación mediante oficio a la persona representante de la confederación, cámara y asociación empresarial” (Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México, 2023: p. 3).

En lo concerniente a la convocatoria para Invitados Especiales, el ya mencionado Director de Mejora y Análisis de Impacto Regulatorio, en el citado oficio, también respondió que ni la Ley en la materia ni la demás normativa aplicable prevén algún proceso de selección para los invitados especiales y que también “son invitados mediante oficio, con motivo de la naturaleza de los asuntos a tratar en la sesión correspondiente” (Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México, 2023: p. 4).

De la información proporcionada por el gobierno de esta entidad federativa, se desprende que la instancia colegiada subnacional no emite una convocatoria abierta al público ni justifica criterios predeterminados para que los ciudadanos puedan ser convocados a participar en ella, más allá del criterio de la naturaleza de los asuntos a tratar en la sesión. En otras palabras, ni la legislación ni la demás normativa aplicable (como reglamentos, manuales de organización o de procedimiento, acuerdos o decretos) prevén algún procedimiento de selección de los invitados permanentes o invitados especiales del Consejo. Los ciudadanos no gozan de certidumbre jurídica para poder participar en la referida instancia subnacional colegiada en materia de mejora regulatoria.

4.2. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO

Para el caso del gobierno subnacional del Estado de México, su Ley para la Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios dispone situaciones normativas similares mediante las que se dota de discrecionalidad a la instancia gubernamental para convocar a Invitados Especiales o Permanentes.

Para el caso del Estado de México, su Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y sus Municipios, también prevé la figura de Invitados del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, pero su legislación no distingue entre los Invitados Permanentes y los Invitados Especiales (como sí sucede en otras legislaciones subnacionales). El Capítulo Tercero de la Ley regula diversos aspectos de esta instancia colegiada subnacional.

El artículo 14 de la Ley local prevé que el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria “es un órgano consultivo de análisis en la materia, y de

vinculación con los sujetos obligados y con los diversos sectores de la sociedad (Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios, Artículo 14).” Si bien es un órgano consultivo de análisis y pretende la vinculación con los diversos sectores de la sociedad, la integración del consejo revela la preponderancia gubernamental.

El artículo 15 de la citada Ley conforma la integración del Consejo local con siete miembros del gabinete del gobierno estatal (el Gobernador, cinco Secretarios de Estado y el Titular de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria), además de tres Presidentes Municipales. Mientras que la representación de los diversos sectores de la sociedad es mucho menor. Del sector académico, el Consejo contará con un representante de la Universidad Autónoma del Estado de México; además se contará con un representante del Colegio de Notarios del Estado.

Del sector empresarial, el texto legal de la fracción VIII resulta ambiguo. Lo anterior, porque pareciera que solamente incluye dentro del Consejo a un representante de los organismos empresariales, al menos desde una interpretación gramatical. La mencionada fracción prevé lo siguiente: “VIII. Un representante de los organismos empresariales legalmente constituidos y asentados en el Estado, de acuerdo con las actividades que realizan sus agremiados: industriales, comerciales y de servicios, así como de los organismos patronales (Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios, Artículo 15, fracción VIII)”. Es decir, la redacción de la fracción claramente establece que se trata de un solo representante de estos organismos empresariales, y no de un representante por cada organismo empresarial; pero luego enuncia diversos tipos de organismos empresariales y organismos patronales.

El mismo numeral 15 de la Ley, en su último párrafo, se estipula que el Presidente del Consejo (el Gobernador del Estado) “podrá invitar a las personas o representantes de dependencias u organizaciones cuya participación y opiniones considere pertinentes y oportunas de acuerdo con los temas a analizar, los cuales tendrán derecho a voz (Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios, Artículo 15, último párrafo).” Similar al caso de la Ciudad de México, la Ley del Estado de México solamente otorga a estos invitados el derecho de voz,

pero no de voto. Cabe destacar el vocablo ‘podrá’ como una acción potestativa del Presidente del Consejo (el Gobernador del Estado). En otros términos, esto se traduce en un supuesto en el que el Consejo, por decisión de su Presidente, ni siquiera convoque a invitados que sean representantes de organizaciones. Esta relegación de la participación ciudadana se suma a los escasos espacios en la integración del Consejo para representantes del empresariado o de la academia. Se está ante la presencia de disposiciones muy adversas para una Ley que supuestamente crea al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria como un espacio de consulta y vinculación con los diversos sectores de la sociedad.

En lo que respecta a las acciones de la administración pública local del Estado de México, la Consejería Jurídica se transformó en la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus atribuciones coordina la mejora regulatoria, a través de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria. Por tal motivo, cuando se presentó la solicitud de transparencia a la mencionada dependencia, fue el Director General de Mejora Regulatoria quien emitió la respuesta, vía oficio 222B0301A/098/2023.

En su respuesta, la autoridad estatal indica que “la invitación de los participantes, la determina el Presidente del Consejo, de conformidad con los temas a tratar en cada sesión (Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno del Estado de México, 2023, p. 2).” Sin mayor explicación, la autoridad estatal manifestó que el Presidente de esta instancia colegiada ejerce su facultad de discrecional, según los temas a tratar en cada sesión. Es decir, que la legislación local ni la demás normatividad aplicable en el Estado de México garantiza un mecanismo o procedimiento transparente y abierto para que la ciudadanía participe en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.

4.3. EL CASO DEL ESTADO DE JALISCO

En el caso del Estado de Jalisco, la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios prevé, en su artículo 14, la integración del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. Al igual que en las instancias colegiadas subnacionales de las entidades federativas analizadas anteriormente, el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria de Jalisco también se integra preponderantemente por funcionarios del

sector público. De las fracciones I a V del referido precepto, se desprende que son integrantes del Consejo Estatal el Gobernador del Estado y miembros de su gabinete. Esto resulta parecido a las demás legislaciones locales, con la salvedad de la fracción V que señala a los siguientes integrantes: “V. Del Poder Ejecutivo del Estado, los titulares de las secretarías que se requieran, según el tema que se trate (Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Artículo 14, fracción V)”. De la redacción de esta fracción, se deduce que el Poder Ejecutivo Estatal tiene una especie de carta abierta para sumar cuántos integrantes considere necesario; lo que irrumpiría con cualquier tipo de equilibrio al que se pudiera aspirar durante las participaciones del Consejo. El mismo numeral 14 suma la participación de un representante del Poder Legislativo local, uno del Poder Judicial, los Titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos estatales, otro del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco y un Presidente Municipal.

En lo que respecta a la participación ciudadana, la legislación jalisciense enuncia a diversos integrantes provenientes de la ciudadanía. Sin embargo, esta participación se ve muy diluida por la sobrerrepresentación de los integrantes provenientes del sector público. Entre los integrantes del Consejo provenientes de la ciudadanía se encuentran los representantes de: el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Mexicano de Comercio Exterior y el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria. Asimismo, se podría considerar que el Presidente del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción tiene una naturaleza dual: una como miembro proveniente de la ciudadanía y otra del sector público.

La fracción XVIII de multicitado artículo 14 de la Ley jalisciense refiere a los invitados especiales del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. Esta disposición establece lo siguiente: “Podrán ser invitados especiales del Consejo Estatal, dependiendo del asunto que se trate, todas aquellas personas o instituciones que tengan relación con los temas a tratar, previamente aprobados por el Presidente (Ley de Mejora

Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Artículo 14, fracción XVIII).”

Nuevamente aparece el vocablo ‘podrán’, lo que refleja el carácter potestativo del Consejo Estatal para convocar a invitados especiales. También se exige que estos invitados especiales sean aprobados previamente por el Presidente del Consejo Estatal (el Gobernador del Estado). Además, el criterio discrecional se acentúa cuando el texto legal menciona que dependerá de los asuntos a tratar. Esto impide que haya algún tipo de certeza jurídica para los ciudadanos que aspiren a ser invitados a las sesiones del Consejo.

Una cuestión que resulta aún más preocupante de esta legislación es la relativa a la votación de los integrantes del Consejo jalisciense. El mismo artículo 14, en su número 6 (su último párrafo), estipula que solamente los integrantes previstos en las fracciones I, II y III (el Gobernador, el Secretario de Innovación, Ciencia y Tecnología y el Coordinador General de Innovación Gubernamental del Gobierno del Estado) tendrán derecho de voz y de voto; el resto de los integrantes tendrán solamente el derecho de voz (Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Artículo 14, numeral 6). Esta disposición desmorona cualquier aspiración de pluralidad en las votaciones del Consejo Estatal. Con esta redacción, el texto legal reduce la votación y toma de decisiones de esta instancia colegiada subnacional en materia de mejora regulatoria a solamente 3 individuos.

En lo concerniente a los invitados especiales, se le pidió a la autoridad local información, vía solicitud de transparencia de folio 142042023000290, respecto del procedimiento de selección de los invitados. La autoridad dio respuesta a la solicitud mediante Oficio No. ET/068/2023.

En su respuesta a la solicitud de acceso a la información que se le presentó, la Dirección General de Mejora Regulatoria (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico estatal) comentó que los criterios para seleccionar a los Invitados son precisamente los referidos en la ley, que versan de la siguiente manera: “todas aquellas personas o instituciones

que tengan relación con los temas a tratar” (Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, 2023: p. 3).

La autoridad jalisciense también respondió que a partir de la pandemia, desde 2021 se han dirigido las invitaciones a “aquellos sectores que ayudan a la reactivación económica y que promuevan la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. (Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, 2023: p. 3)” De la legislación estatal y de la respuesta de la autoridad local, no se desprende la existencia de algún mecanismo predeterminado para la selección de los representantes ciudadanos ante la instancia colegiada subnacional en materia de mejora regulatoria.

4.4. EL CASO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Para el caso del Estado de Nuevo León, su Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa prevé que al Consejo Estatal se integren dos representantes de universidades, dos presidentes de cámaras y asociaciones constituidas legalmente en la entidad, un representante del Colegio de Corredores Públicos con plaza en la entidad y dos ciudadanos que “se hayan destacado por su contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, al desarrollo económico o social de la localidad propuestos por miembros del Consejo y aprobados por su Presidente (Ley para la Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León, Artículo 9, fracción XIV).”

Se presentó solicitud de acceso a la información pública de folio 192732523000030 a la autoridad estatal. La autoridad competente de dar respuesta a esta solicitud de transparencia fue la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía del gobierno neoleonés. El Director General de esta Comisión Estatal proporcionó respuesta a la solicitud mediante el Oficio No. CEMER/284/2023.

En su respuesta a la solicitud de transparencia que se le planteó, la Directora General de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria,

respondió que su antecesora remitió diversos oficios a un rector de una universidad pública y a otro de una privada, así como a los presidentes de ciertas asociaciones empresariales.

De igual manera informa que la titular anterior del órgano también giró oficio de invitación a dos ciudadanos que cumplen con la trayectoria en la materia; y que estos últimos fueron aprobados por el Gobernador del Estado. Es decir, tanto la propuesta de estos ciudadanos como su aprobación atienden a criterios discrecionales. Como bien lo señala la autoridad local, la legislación estatal no prevé un procedimiento de selección.

Sin embargo, la autoridad estatal reveló una situación igual que el resto de los casos de las instancias colegiadas subnacionales aquí estudiadas. En su respuesta, la autoridad neoleonés indicó que “dentro de la Ley para la Mejora Regulatoria y la Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León, no se contempla un procedimiento para la designación de los miembros a que hace referencia el artículo 9, fracciones VI, VII, IX y XIV (Secretaría de Economía del Gobierno del Estado de Nuevo León, 2023: p. 4).” Con esta respuesta, se confirma que las invitaciones del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria de Nuevo León a representantes provenientes de la ciudadanía es una acción que se realiza con discrecionalidad por parte de la autoridad estatal.

5. DISCUSIÓN

Como lo ha expuesto el propio Gobierno de la República Mexicana, la política pública de mejora regulatoria debe estimular “la innovación, la confianza en la economía, la productividad y la eficiencia a favor del crecimiento y bienestar general de la sociedad (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2018).” Resulta complicado estimular la confianza en la economía y alcanzar el bienestar general de la sociedad si la ciudadanía no está involucrada en el proceso de las políticas públicas.

De la normativa nacional y subnacional estudiada y de las respuestas de las instancias locales a las solicitudes de acceso a la información pública, se descubre que no se ha promovido debidamente la participación ciudadana. Estos consejos estatales continúan la inercia pauta por el Consejo Nacional y su normativa. La participación ciudadana en

la instancia nacional se ve reducida a un Observatorio Nacional que cuenta como un muy pequeño número de integrantes y la forma en que éstos son seleccionados no es el mejor ejemplo de apertura, pluralidad o de transparencia.

Esta tendencia nacional de relegación en perjuicio de la participación ciudadana se ve replicado en las instancias subnacionales. Estos consejos estatales tienen una reducida, ambigua e incierta selección de sus integrantes provenientes de la ciudadanía. Habrá que discutir la participación ciudadana en ambos órdenes de gobierno.

5.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA INSTANCIA NACIONAL

El Sistema Nacional de Mejora Regulatoria se conforma, entre otros componentes, por un Consejo Nacional y un Observatorio Nacional en la materia. El Consejo Nacional se integra por funcionarios federales como algunos representantes de autoridades locales. Por su parte, el Observatorio Nacional es una instancia de orden público, pero de representación ciudadana.

5.1.1. La relegación de la participación ciudadana en el ámbito nacional

El artículo 32 de la Ley se limita a mencionar que la designación de los integrantes del Observatorio Nacional se realizará por el Consejo Nacional conforme al procedimiento que para tal efecto se establezca (Ley General de Mejora Regulatoria, Artículo 32).

La referida remisión legislativa del artículo 32 de la Ley a un procedimiento regulado en disposiciones diversas sienta un precedente normativo de relegación respecto a la designación de los representantes provenientes de la ciudadanía. Esa disposición se asume por las legislaturas locales no sólo como un mensaje jurídico sino político que se traduce en un desplazamiento institucional de la debida regulación del procedimiento para la selección de representantes de la ciudadanía en materia de mejora regulatoria.

La disposición estipula que el Observatorio Nacional estará integrado solamente por cinco miembros. Además de que se trata de una muy

pequeña representación ciudadana, su selección por parte del Consejo Nacional y la carencia de un procedimiento genera ambigüedad y se presta para un alto grado de discrecionalidad por parte de los gobernantes. Sin un procedimiento claro en la Ley General para la selección de los ciudadanos que integrarán el Observatorio Nacional, obviamente se restringe la aspiración de los ciudadanos a formar parte de este Observatorio. Aunado a lo anterior, la minúscula cantidad de cinco integrantes del Observatorio Nacional representa un desprecio a la pluralidad.

5.1.2. Los fundamentos constitucionales de la mejora regulatoria

En lo que respecta a los fundamentos constitucionales de la mejora regulatoria, son diversos los preceptos que consagran su implantación en el orden jurídico mexicano.

El último párrafo del artículo 25 de la Constitución Mexicana mandata a todos los órdenes de gobierno implementar políticas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios. Este mandato constitucional se establece en aras de contribuir a los objetivos previstos en los párrafos primero, sexto y noveno del mismo precepto constitucional.

De conformidad con el primer párrafo de este artículo 25 constitucional, al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, siendo sus componentes los siguientes:

1. La garantía de un desarrollo integral y sustentable;
2. El fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático;
3. La competitividad, el fomento al crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
Estos últimos cuatro elementos permiten dos cuestiones:
 - a. el pleno ejercicio de la libertad
 - b. la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El párrafo sexto del mismo precepto constitucional prescribe la participación del Estado Mexicano con los sectores privado y social “para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, párrafo sexto)”.

Como se puede apreciar del texto constitucional, la participación ciudadana, tanto del sector privado como del sector social, no se trata de un obsequio bondadoso del legislador ordinario. Por el contrario, la participación del Estado Mexicano con los sectores privado y social constituye un mandato constitucional para el legislador. Esto, aun cuando podría parecer que el legislador federal y los legisladores locales buscaron cumplir con el mandato constitucional en una versión mínima.

5.1.3. Los invitados especiales del Consejo Nacional

Por su parte, la Ley General de Mejora Regulatoria prevé la existencia del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. Entre sus componentes se encuentra el Consejo Nacional y el Observatorio Nacional, así como los sistemas locales de mejora regulatoria. Puesto que el Consejo Nacional se integra mayoritariamente por titulares de dependencias federales y algunos representantes locales, cuenta solamente con un representante ciudadano: el Presidente del Observatorio Nacional. Cabe destacar que el Consejo Nacional tiene Invitados Permanentes; pero prácticamente se trata de representantes de ciertos Órganos Constitucionales Autónomos. Además de los Invitados Permanentes, el Consejo Nacional también tiene Invitados Especiales con los que sí se fortalece la presencia de representantes ciudadanos. Estos Invitados Especiales del Consejo Nacional son representantes ciudadanos que provienen de:

1. Confederaciones, cámaras y asociaciones empresariales;
2. Colegios, barras y asociaciones de profesionistas;
3. Organizaciones y asociaciones de la sociedad de civil;
4. Organizaciones de consumidores, y
5. Académicos especialistas en materias afines.

Al igual que los Invitados Permanentes, los Invitados Especiales sólo tienen derecho de voz y no de voto. La Ley General no prevé el procedimiento de selección de estos representantes ciudadanos.

Aunado a lo anterior, la Ley General también prevé el establecimiento de los Consejos Locales de las entidades federativas. Ahora bien, aunque cada legislatura local tiene competencia para legislar (en el marco de la Ley General), se han descubierto algunas similitudes en entre las

diversas leyes estatales. En lo concerniente a las instancias colegiadas en materia de mejora regulatoria de estos gobiernos subnacionales, la inclusión de representantes de los sectores privado y social se encuentra sumergida bajo altos niveles de discrecionalidad. La participación ciudadana en las instancias subnacionales de mejora regulatoria se desarrollará en el apartado siguiente.

5.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS INSTANCIAS SUBNACIONALES

Ya se destacó que el legislador optó por realizar una remisión legislativa desde la Ley General de Mejora Regulatoria hacia un ordenamiento de menor jerarquía para prever la existencia de un procedimiento regulado en disposiciones diversas. Como ya se señaló, esto representa un referente jurídico pero también se puede asumir como un mensaje político dirigido a las legislaturas subnacionales. La falta de certeza jurídica, a rango legal, en la regulación de condiciones mínimas para la selección de los integrantes ciudadanos de las instancias subnacionales de mejora regulatoria, pudieran atender a cuestiones políticas más que a cuestiones de técnica legislativa.

Si el legislador federal dotó de esa discrecionalidad a ordenamientos jurídicos de inferior jerarquía para la selección de ciudadanos a integrar las instancias colegiadas de mejora regulatoria, las legislaturas subnacionales posiblemente tampoco garantizan el procedimiento de selección a rango legal y lo remitan a ordenamientos jurídicos de inferior jerarquía.

5.2.1. Invitados ciudadanos sin derecho a voto

La participación ciudadana en las instancias colegiadas subnacionales de mejora regulatoria, además de ser rebasada en cantidad por el sector gubernamental, también se ve impedida para votar en la toma de decisiones. Las diversas leyes locales que se analizaron otorgan espacios a los ciudadanos bajo distintos formatos. Alguna legislación local prevé la participación ciudadana bajo el formato de invitados permanentes, otras bajo el esquema de invitados especiales y otras utilizan ambas opciones.

Sin importar la variación en el formato de participación que se encuentre de una entidad federativa a otra, se detectó una constante. Esa constante consiste en las leyes locales consiste en negar el derecho de voto a los miembros del consejo subnacional que provengan de la ciudadanía. Es decir, se les otorga el derecho de voz, pero no de voto. Esta restricción garantiza que la toma de decisiones se encuentre centralizada en los miembros del Consejo local proveniente del sector gubernamental. El caso especialmente grave es el relativo a la legislación del Estado de Jalisco en el que la votación se concentra solamente en tres funcionarios del gobierno estatal.

5.2.2. Inexistencia del procedimiento de selección de ciudadanos

Sin distinción de la entidad federativa o de la autoridad estatal, en todos los casos analizados se reveló la ausencia total de algún procedimiento para la selección de los integrantes de los Consejos locales que provengan de la ciudadanía. Así como en la Ley General de Mejora Regulatoria no se estableció ningún procedimiento para que se seleccionen a los integrantes provenientes de la ciudadanía, las leyes de las entidades federativas tampoco lo prevén.

Desde luego, esa no es una omisión intrascendente. La falta de un procedimiento de selección de los miembros provenientes de la ciudadanía que se integrarán a las instancias colegiadas subnacionales de mejora regulatoria engendra un alto grado de discrecionalidad a favor del gobierno y simultáneamente en perjuicio de la ciudadanía. Al no establecer un procedimiento de selección de integrantes ciudadanos, la ciudadanía desconoce la forma en la que podría participar en esas instancias y los gobiernos puede elegir de manera caprichosa quienes se sumarán a estas.

La omisión de crear un procedimiento de selección no fue perpetrada exclusivamente por los legisladores locales, también han incurrido en ella las autoridades locales. Si los legisladores locales fueron omisos en establecer un procedimiento de selección, el Poder Ejecutivo de cada entidad federativa bien pudo haber ejercido su facultad reglamentaria para expedir disposiciones que garanticen un procedimiento de selección de los integrantes del Consejo local provenientes de la ciudadanía.

El Ejecutivo local de cada entidad federativa pudo emitir convocatoria pública abierta a la ciudadanía en general para que participasen en el proceso de selección. Pero claramente ésta no es la prioridad del sector gubernamental porque el aumento de participación ciudadana resulta inversamente proporcional al grado de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Cabe destacar que en los casos subnacionales estudiados como muestra de México, estas entidades federativas son gobernadas por distintos partidos políticos. En uno de los casos incluso, la ley estatal de mejora regulatoria fue promulgada por Gobernador del Estado que provino de una candidatura independiente. Es decir, esta relegación de la participación ciudadana no es un tema de un solo partido político. Es una tendencia que se reproduce independientemente de la ideología política. La toma de decisiones centralizada, la relegación de la participación ciudadana y la discrecionalidad para elegir a los ciudadanos integrantes de las instancias de mejora regulatoria constituye un elemento innegable de los gobernantes.

6. CONCLUSIONES

De los casos estudiados, se descubrió una carencia de algún procedimiento estipulado para la selección de integrantes del Consejo que sean ciudadanos y que garantice el principio de seguridad para que estos últimos aspiren a participar. La participación ciudadana se topa con una ausencia de normativa que exija una convocatoria pública abierta a los sectores privado y social de la comunidad. Y a pesar de que existe un Observatorio Nacional previsto en la Ley General en la materia, esta figura no es replicada mediante Observatorios Locales en las legislaciones subnacionales.

Como conclusión, se deduce que el marco normativo local de las instancias colegiadas en materia de mejora regulatoria de los gobiernos subnacionales debe adecuarse para garantizar certeza jurídica en los procedimientos de designación de invitados provenientes de la ciudadanía. Lo anterior, con la finalidad de fortalecer la democracia

participativa y las prácticas de gobierno abierto a través de la participación ciudadana, garantizando la seguridad jurídica.

El problema de una débil participación ciudadana en las instancias colegiadas subnacionales de mejora regulatoria es todavía mayor. Aun cuando los gobiernos subnacionales adecuasen su marco normativo para instaurar procedimientos predeterminados para la selección de consejeros/invitados ciudadanos, tal adecuación normativa no garantizaría una efectiva participación ciudadana. La adecuación al marco normativo (para la creación de un procedimiento predeterminado de selección) bien podría limitarse a figurar como "letra muerta" en las leyes locales o sus reglamentos. Todavía se tendría que determinar si existe una efectiva participación ciudadana; pero esto implicaría un segundo paso, una vez que ya se hubiere garantizado (normativamente al menos) un procedimiento predeterminado para la selección de estos ciudadanos.

7. REFERENCIAS

- Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México, D. G. de A. J. y N. (2023). Oficio No. ADIP/DGAJN/DMyAIR/1177/2023 Respuesta a solicitud de acceso a la información pública folio 092077923000179 (p. 28) [Respuesta a solicitud de acceso a la información pública]. Gobierno de la Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley General de Mejora Regulatoria, 38 (2018).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. (2018, abril 9). ¿Qué es la Mejora Regulatoria? gov.mx. <http://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria>
- Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, U. de T. (2023). Oficio ET/068/2023 Respuesta a solicitud de acceso a la información pública folio 142042023000290 (p. 3) [Respuesta a solicitud de acceso a la información pública]. Gobierno del Estado de Baja California.
- Ley de Mejora Regulatoria para la Ciudad de México, (2017), Últ. Reforma G.O.C.D.M.X. 10-Junio-2022.
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2d7b855efa97f397a5ad80d00f8a3809385a4666.pdf>

- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Pub. L. No. Número 27307/LXII/19 (2019), Últ. Reforma 29-Julio-2021.
https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20de%20Mejora%20Regulatoria%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios%20-230223.pdf
- Ley para la Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa del Estado de Nuevo León, (2017), Últ. Reforma 10-Junio-2022.
https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20PARA%20LA%20MEJORA%20REGULATORIA%20Y%20LA%20SIMPLIFICACION%20ADMINISTRATIVA%20DEL%20ESTADO.pdf?2022-06-10
- Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios, (2018), Última Reforma 10-Marzo-2022.
<https://legislacion.legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/legislacion/74-REGULATORIA.doc>
- Secretaría de Economía del Gobierno del Estado de Nuevo León, C. E. de M. R. (2023). Oficio No. CEMER/284/2023 Respuesta a solicitud de acceso a la información pública folio 192732523000030 (p. 9) [Respuesta a solicitud de acceso a la información pública]. Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno del Estado de México, C. E. de M. R. (2023). Oficio No. 222B0301A/098/2023 Respuesta a solicitud de acceso a la información pública folio 00135/SJDH/IP/2023 (p. 14) [Respuesta a solicitud de acceso a la información pública]. Gobierno del Estado de México.