

Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro
Oficio. CEMER/754/2015
Santiago de Querétaro, Qro., 10 de agosto de 2015

ACUSE
Mtra. Araceli Oropeza Huerta
Enlace de Mejora Regulatoria y
Directora de Área del Centro de Capacitación
Teórico Práctico de Protección Civil
P R E S E N T E



Mediante oficio número DO/UO/061/2015 fue remitido a esta Comisión el "*Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil*", con la solicitud de determinar si dicho proyecto requería la formulación de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

Atentos a dicha solicitud en similar CEMER/178/2015, esta Comisión determinó la necesidad de presentar Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), respecto del procedimiento identificado como E720P0501 *visto bueno para trámite de licencia de alcohol*.

Es así que con similar número CCPC/UEPC/0028/2015, recibido el 23 de junio de 2015 en esta Comisión, se recibió la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) de nueva regulación, el cual realiza el análisis del procedimiento señalado en el párrafo anterior y del cual una vez visto su contenido se emite el siguiente:

DICTAMEN PRELIMINAR

Para los efectos del presente dictamen, se entiende por:

1. Comisión o CEMER: Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.
2. Unidad Estatal u organismo desconcentrado: La Unidad Estatal de Protección Civil de Querétaro.
3. Manual: "Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil de Querétaro".

Dictamen de Impacto Regulatorio.

4. MIR: Manifestación de Impacto Regulatorio.

5. OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PLAZO

Como ha quedado precisado, la MIR se recibió el 23 de junio del presente a través del enlace de mejora regulatoria de la Unidad Estatal de Protección Civil, por lo que de conformidad con el artículo 53 de la Ley, esta Comisión cuenta con un plazo de 30 días hábiles siguientes a la recepción de la MIR, para emitir el dictamen correspondiente, resultando que el plazo máximo para la emisión del presente lo es el día 18 de agosto de 2015, según lo señalado en el *ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL HORARIO DE ATENCIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 14 de junio de 2013, documento que contiene los días laborables para esta Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría.

Dado lo anterior, y considerando que se está dentro del plazo concedido por la Ley para la emisión del presente, se procede a analizar la competencia de esta Comisión respecto del manual descrito, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Que el artículo 4 fracción II de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, nos establece que son sujetos de la misma, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, siendo estas las enunciadas en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, numeral que en cuya fracción I, contempla a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; dependencia a la que se encuentra adscrito el órgano público desconcentrado denominado: Unidad Estatal de Protección Civil, según el artículo 16 de la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Que el artículo 48 en relación con el 9 de la Ley de Mejora Regulatoria

del Estado de Querétaro, nos establece que cuando las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, elaboren anteproyectos de iniciativas de ley y actos administrativos de carácter general que tengan por objeto establecer derechos y obligaciones a los gobernados; deberán enviarlos a través de sus enlaces a la Comisión junto con una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

De lo anterior se observa que el documento remitido corresponde al procedimiento *visto bueno para el trámite de licencia de alcohol*, contenido en el Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil, mismo que según lo señalado en la MIR en su contenido incluye los derechos y obligaciones impuestos al gobernado en la solicitud de dicho trámite.

Es así que la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) que se analiza en el presente dictamen, fue remitido por la Mtra. Araceli Oropeza Huerta, quien mediante oficio SG/UEP/0649/2014 del 21 de mayo de 2014, fue nombrada enlace de mejora regulatoria por el Lic. José Gerardo Quirarte Pérez, Director General de la Unidad Estatal de Protección Civil. Bajo dicha designación es procedente que de conformidad con el artículo 22 en relación con el artículo 48 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, el enlace de mejora regulatoria sea quien presente la MIR, así como el anteproyecto que se pretende emitir.

TERCERO. Analizada la competencia de este órgano regulatorio respecto del procedimiento señalado, de conformidad con los artículos 49, 53, 54 y 55, de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro; es procedente entrar al análisis del mismo y de su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio.

CUARTO. Antecedentes: Corresponde analizar el primer apartado de la MIR relativo a la problemática que dio origen a la emisión del procedimiento en estudio, donde según lo señalado refiere:

El Estado como autoridad tiene dentro de sus encomiendas el velar por la sociedad que la rige y conforma, es por ello que surge la necesidad imperante de regular la

venta, consumo y/o almacenamiento de bebidas alcohólicas, dado que de no ser así su venta indiscriminada puede dañar el tejido social de la población en general.

De esta forma se argumenta que se trata de una función o tarea concurrente entre los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal.

QUINTO. Objeto: Establecido el antecedente de la problemática a regular, corresponde entonces analizar las circunstancias que justifican la expedición del manual y en específico del procedimiento de *visto bueno para trámite de licencia de alcohol*, el cual señala como objeto:

Prevenir los riesgos que puedan afectar a la población mediante la implementación de verificaciones a inmuebles en los que se pretenda comprar, vender, procesar o consumir bebidas alcohólicas; aplicando normatividad y reglamentación vigente para priorizar acciones correctivas y determinación de medidas de mitigación como resultado de un pronóstico de daños, del análisis y evaluación del riesgo e interrelación de peligrosidad.

El análisis del segundo apartado de la MIR denominado *de los objetivos generales*, señala la intención de *homologar los criterios de inspección y/o verificación entre las Unidades Municipales y la Unidad Estatal, agilizando con ello los vistos buenos y mejorar el tiempo de respuesta al particular.*

Con lo señalado esta Comisión no es omisa en observar la existencia de una justificación real, que acredita la actuación de la autoridad con la intención de prevenir cualquier posible afectación a la población, mediante inspecciones y revisiones en materia de protección civil a los establecimientos que soliciten licencia para almacenaje, venta o consumo de bebidas alcohólicas; lo cual se traduce en obligaciones a los particulares, toda vez que la opinión técnica de protección civil constituye un requisito para la persona física o moral que pretenda tramitar la licencia aludida, por lo cual su regulación debe atender a la normatividad en la materia.

La referida normatividad la encontramos en el tercer punto de la MIR, donde se enuncia el fundamento legal del proyecto que se presenta ante esta Comisión, punto en el cual conviene priorizar cada Ley enunciada, según el orden citado:

a) Ley Sobre Bebidas Alcohólicas del Estado de Querétaro, publicada el 20 de enero de 2012 en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga, la cual tiene por objeto regular las actividades relacionadas con el almacenaje, venta y porteo de bebidas alcohólicas que realicen personas físicas o morales, así como el consumo en establecimientos y el funcionamiento de los mismos.

Al tratarse de una Ley especial en la materia, su análisis obliga a una interpretación integral, de inicio la norma de referencia en su capítulo quinto, artículo 25, prevé los requisitos para el trámite de la licencia para almacenaje, venta, porteo o consumo de bebidas alcohólicas y en el último párrafo del citado numeral se enuncia como función potestativa de la Secretaría de Gobierno el *solicitar a las áreas competentes, opiniones técnicas respecto del establecimiento donde funcionaría la licencia solicitada, señalando el cumplimiento o incumplimiento de las normas y condiciones sanitarias y de seguridad exigibles.*

De conformidad con el numeral referido, la actividad solicitada corresponde a una opinión técnica, que se vuelve requisito esencial, toda vez que el artículo 27 fracciones IV y XIV de dicha Ley, señala como supuestos para negar o revocar la licencia los siguientes:

IV. Que el establecimiento no cuente con las medidas de protección civil que señalen las autoridades competentes para ello; y

XIV. Que las opiniones técnicas de las autoridades de salud o de protección civil sean negativas.

En la interpretación de los citados numerales se enuncia la opinión técnica de protección civil, punto donde es importante resaltar que en análisis integral de la

norma de referencia se identifica en todos sus apartados como autoridad competente a la Unidad Municipal de Protección Civil, que atendiendo a la temporalidad de la misma es de considerar que hiciera referencia a dichas unidades municipales, al no existir autoridad estatal en la materia.

b) Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro, publicada el 13 de enero de 2012 en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga, en dicho ordenamiento se establecen disposiciones relativas a la integración, funcionamiento y operación del Sistema Estatal de Protección Civil en el Estado de Querétaro, al mismo tiempo que se regulan las bases, procedimientos, estrategias y políticas de prevención, mitigación, coordinación y colaboración con los distintos órdenes de gobierno; entre estas funciones se encuentra en el capítulo segundo, sección tercera denominada *de la Unidad Estatal de Protección Civil*, que en su artículo 18 fracción IX, señala como objeto de dicha Unidad:

IX. Practicar visitas periódicas de verificación o inspección a cualquier establecimiento, inmueble o instalación en los diversos municipios del Estado, por medio del personal debidamente comisionado y acreditado, de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y, en su caso promover la aplicación de las normas técnicas correspondientes y las sanciones que correspondan...

Atribución que en el capítulo noveno denominado *De las verificaciones e inspecciones*, artículo 78, se establece como función de la Unidad Estatal; la verificación, inspección y sanción, para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de protección civil. Al respecto del tema de visto bueno u opinión técnica, la Ley en análisis no señala el procedimiento para su aplicación, siendo materia de las normas reglamentarias su regulación, según su primer artículo transitorio.

c) Ley de Hacienda del Estado de Querétaro, publicada el 21 de julio de 2014, en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga, ordenamiento cuyo objeto es regular la Hacienda Pública del Estado de Querétaro y la totalidad de sus ingresos por cualquier concepto, esta Ley en su numeral 144 fracción I, establece lo

siguiente:

Artículo 144. Por los servicios que presta la Unidad Estatal de Protección Civil, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, de acuerdo a las siguientes cuotas:

I. Por las inspecciones que realice a efecto de emitir la opinión técnica respecto de los establecimientos en los que se pretenda almacenar, vender o consumir bebidas alcohólicas:

a) Por la primera visita de inspección, 12.5 VSMGZ. (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14)

b) Por la segunda visita de inspección, 25 VSMGZ. (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14)

c) Por la tercera visita de inspección y por cada visita subsecuente, 50 VSMGZ; (Ref. P. O. No. 77, 20-XII-14).

En el ordenamiento en cita, se establece en la modalidad de derecho, la emisión de la opinión técnica que emita la Unidad Estatal.

Ahora bien, del análisis integral de las normas que sirven como fundamento para la emisión del denominado visto bueno, se encuentra que la norma que de origen a las opiniones técnicas en materia de protección civil a los establecimientos que soliciten la licencia para almacenamiento, venta o consumo de bebidas alcohólicas, es la Ley Sobre Bebidas Alcohólicas del Estado de Querétaro, en la cual se reconoce la participación de las autoridades municipales de protección civil, para efecto de cumplir con dicho requisito, situación que atiende a una cuestión de temporalidad pero que para su cumplimiento desde la publicación de la Ley especial ha sido cubierta por los Municipios del Estado y que con la emisión de la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro, se convirtió en una tarea dual, al considerarse una función de la creada Unidad Estatal de Protección Civil.

El trámite de origen que se analiza corresponde a la emisión de visto bueno de Protección Civil, con la intención de obtener licencia para almacenaje o venta de bebidas alcohólicas, en ese sentido el requisito -antes de la publicación de la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro- era cubierto con la emisión del visto bueno, o llamado opinión técnica de la autoridad municipal de Protección Civil. No obstante, con la creación y las funciones otorgadas en el citado ordenamiento a la

Unidad Estatal de Protección Civil, y con el establecimiento de un derecho en la Ley de Hacienda del Estado, se convierte en un requisito adicional para obtener la licencia el contar con la opinión técnica de esta autoridad estatal. Con la circunstancia descrita se hace necesario traer al análisis el principio de necesidad, contenido en el artículo 10 fracción III de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, donde se enuncia que únicamente habrá de emitirse medida regulatoria cuando resulte indispensable y quede plenamente justificado, por lo que a la luz del procedimiento en análisis se ha encontrado que se trata de un trámite que realizan los Municipios del Estado y que al imponerlo al particular se traduce en una doble obligación respecto de un mismo trámite cuya única diferencia consiste en la autoridad que lo emite.

En opinión de la OCDE, un ambiente propicio para los negocios es un factor importante para la prosperidad económica, por lo que en el presente análisis se traen las observaciones que tal Organización ha emitido y que sin convenientes analizar:

1. Cuando un emprendedor debe cumplir con numerosos trámites para obtener los permisos, las autorizaciones y los documentos necesarios para iniciar y operar una empresa, y tiene que tratar con muchas dependencias de los tres niveles de gobierno, se generan redundancias, retrasos y costos adicionales. Además del pago de derechos, cargos e impuestos, los empresarios incurrían en un costo de oportunidad por el tiempo que invierten en cumplir con los trámites administrativos...

2. Los trámites complicados y los retrasos con frecuencia obligan a algunos empresarios a claudicar y abandonar sus proyectos, otros deciden continuar sin sujetarse a todos los trámites requeridos; de hecho, muchos terminan desarrollando su actividad empresarial en el sector informal.

3. Simplificar los trámites empresariales y, con ello, mejorar el ambiente de negocios, facilita la creación de empresas en el sector formal de la economía y, por ende, promueve la competencia y la productividad. Trámites sencillos reducen el costo de hacer negocios e incrementan los incentivos para operar en el sector formal, lo que fortalece la capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Además, trámites sencillos y eficientes eliminan incentivos para la corrupción. (Sic)

DE LA GUÍA PARA MEJORAR LA CALIDAD REGULATORIA DE LOS TRÁMITES ESTATALES E IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO DE LA OCDE:

...Entre los retos más importantes en este campo destaca, primero el evitar traslapes; es decir, que dos o más órdenes de gobierno regulen la misma actividad... (sic).

Con estas precisiones se hace prudente señalar que el procedimiento que se analiza es requisito accesorio del trámite de licencia para almacenaje, venta y consumo de bebidas alcohólicas, el cual al solicitarse de una autoridad estatal y municipal, hace gravoso para el particular.

Además esta Comisión no es omisa en observar que los costos que se traducen en obligaciones de hacer para el particular que pretende obtener una licencia para almacenaje, venta o consumo de alcohol en establecimiento (visto como un trámite a cargo de la administración pública estatal), en términos del artículo 43 en relación con el artículo 41 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro; deben estar previstos en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o cuando proceda en acuerdos generales.

Siendo esta consideración aplicable al procedimiento de *visto bueno para trámite de licencia de alcohol* que se analiza en el presente dictamen, respecto del cual al entrar en análisis de su fundamentación jurídica se observa que según se detalló en el considerando que antecede, no existe en la Ley de la materia la regulación del mismo, aunado a este argumento en el *Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro*, al revisar el contenido de la ficha técnica del trámite identificado como *inspecciones para emitir opinión técnica a establecimientos en los que se pretenda almacenar, vender o consumir bebidas alcohólicas*, se encuentra asentado que el trámite no tiene fundamento jurídico pues -según se detalla- se está en proceso de elaboración del Reglamento de la Ley Estatal de Protección Civil, no obstante es un trámite que se vuelve requisito para la obtención de la licencia de alcoholes y respecto del cual se recauda un derecho por la autoridad estatal.

SEXTO. Principios rectores de la mejora regulatoria: Analizado el contenido del documento, esta Comisión procede a encontrar la congruencia del mismo con los principios rectores en mejora regulatoria contenidos en el artículo 10 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro; apartado donde la autoridad emisora de la MIR, señala que es congruente con los principios de:

- Necesidad, señalado en la fracción III del numeral citado, dado que se trata de un trámite plenamente justificado y en beneficio del ciudadano.
- Multinivel, señalado en la fracción VII del numeral citado, toda vez que como señaló la Unidad Estatal, se pretende homologar los criterios de inspección entre la autoridad municipal y estatal.
- Calidad y eficiencia, señalados en la fracción VIII del numeral citado, en donde se resalta que se mejoraran los tiempos para la emisión de vistos buenos (*sic*).

No obstante por los argumentos expuestos, es notorio que el manual y en específico el procedimiento enunciado no atiende a los principios de mejora regulatoria interpretados en su conjunto según el principio de integridad, cuando de inicio no concurre con el de necesidad al no haber quedado justificada a existencia del procedimiento *visto bueno para tramite de licencia de alcohol*, contraviniendo específicamente los siguientes principios:

I.- Menor interferencia e Impacto: implica racionalizar el uso de regulaciones como forma de intervención de la Administración Pública en la consecución de los fines sociales que tiene atribuidos, por lo que toda regulación debe implementarse, mantenerse, sustituirse o eliminarse, interfiriendo e impactando en la menor medida de lo posible en la esfera de los gobernados.

II.-Multinivel: Implica privilegiar la cooperación estrecha entre los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la duplicidad en el diseño y aplicación de las regulaciones, así como favorecer la unicidad y fluidez de estas mismas.

III.- Economía y Sinergia: implica hacer mas con menos en el actuar de la

Dictamen de Impacto Regulatorio.

Administración Pública orientándola al cumplimiento de sus fines, en el menor plazo posible, al servicio de la sociedad, a través del uso racional y eficiente de los recursos y del tiempo.

SÉPTIMO. Por la naturaleza de la regulación el apartado VII denominado *Consulta Pública* no aplica al presente proyecto.

OCTAVO. Esta Comisión ha observado que el procedimiento no ha quedado debidamente acreditado bajo los principios de mejora regulatoria como una medida regulatoria que deba integrarse al manual de procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil.

Por lo que la Unidad Estatal deberá eliminar el procedimiento *denominado visto bueno para licencia de alcohol*, de su manual de procedimientos y adicionalmente atendiendo a estas observaciones deberá realizar las gestiones necesarias para derogar el apartado de la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro vigente, artículo 144 fracción I y sus incisos, relativo al derecho que se cobra por dicho concepto y en el reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro establecer los criterios de resolución para la emisión de opiniones técnicas por parte de las Unidades Municipales de Protección Civil.

En razón de lo anterior y con fundamento en los artículos 54 y 55 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, se emiten los siguientes:

RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Esta Comisión es competente para conocer del presente manual.

SEGUNDO. El presente dictamen es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

TERCERO. Se determina que el procedimiento identificado como E720P0501 *visto bueno para trámite de licencia de alcohol*, contenido en el *Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil de Querétaro*, NO se ajusta al Plan Querétaro 2010-2015.

CUARTO. Se determina que el procedimiento E720P0501 *visto bueno para trámite de licencia de alcohol*, contenido en el *Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil de Querétaro* NO se ajusta a los principios rectores de la mejora regulatoria.

QUINTO. Se observa a la Unidad Estatal de Protección Civil para que realice las modificaciones ya expuestas en el último apartado de los considerandos del presente dictamen, consistente en la exclusión del Procedimiento mencionado en el resolutivo anterior, a efecto de estar en posibilidades de validar el proyecto de "Manual de Procedimientos de la Unidad Estatal de Protección Civil".

SEXTO. De acuerdo con el artículo 56 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, el presente dictamen, se publicará en el periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" dentro de los primeros siete días hábiles del mes próximo.

Así lo determinó la M. en A. P. María de los Ángeles Pérez Rojas, Titular de la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, quien fue asistida en la elaboración del presente, por el Lic. Francisco Alejandro Trejo Calderón Jefe del Área de Normatividad de la Comisión de Mejora Regulatoria, en base a lo establecido en el artículo 12 fracción V de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

ATENTAMENTE



M. en A. P. María de los Ángeles Pérez Rojas.
Titular de la Comisión de Mejora Regulatoria
del Estado de Querétaro.

C c.p. Lic. José Gerardo Quirarte Pérez. Director General de la Unidad Estatal de Protección Civil. Para conocimiento.
Lic. Laura Guzmán Lozada. Directora Administrativa de la Secretaría de Gobierno. Para conocimiento.

Dictamen de Impacto Regulatorio.