



**Diagnóstico 2014 del Programa
Modernización y promoción del marco
regulatorio y operativo en materia
mercantil
G005**

**Dirección General de Normatividad
Mercantil**

Contenido	Pág.
1. Antecedentes	3
1.1. Identificación y descripción del problema	4
1.1.1. Identificación y estado actual del problema	4
1.1.2. Evolución del problema	5
1.1.3. Experiencias de atención	7
1.1.4. Árbol de problemas	9
2. Objetivos	10
2.1. Árbol de objetivos.	10
2.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.	11
3. Cobertura	12
3.1. Identificación y caracterización de la población potencial	12
3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo	12
3.3. Cuantificación de la población objetivo	13
3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo	13
4. Diseño de la intervención	13
4.1. Tipo de intervención	13
4.2. Etapas de la intervención	13
4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios	14
4.4. Matriz de Indicadores para Resultados	14
4.5. Estimación del costo operativo del programa	14
5. Presupuesto	15
5.1. Fuentes de financiamiento	15
5.2. Análisis de techos presupuestarios	15

En términos generales, los temas más representativos que administran las áreas de la Dirección General de Normatividad Mercantil son:

- Registro Público de Comercio-Sistema Integral de Gestión Registral (RPC-SIGER)
- Registro Único de Garantías Mobiliarias (RUG)
- Correduría Pública
- Portal www.tuempresa.gob.mx
- Prestadores de Servicios de Certificación y Firma Electrónica Avanzada
- Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

1.1. Identificación y descripción del problema

1.1.1. Identificación y estado actual del problema

La facilitación de la actividad empresarial es un factor determinante para promover la inversión, la competitividad y el crecimiento económico. En este sentido, resulta importante facilitar la vida corporativa de las empresas. Para ello, es necesario tomar en cuenta la problemática de contar con un marco regulatorio y jurídico que proteja los derechos y seguridad de los ciudadanos y que al mismo tiempo no se impongan costos excesivos que frenen el avance de la competitividad que deriven de la regulación gubernamental.

Actualmente en México la llamada economía digital, como parte inicial del comercio electrónico, se encuentra detenida, por un sentido de inseguridad jurídica que se atribuye a diversos factores: falta de difusión y la resistencia a modificar costumbres tradicionales de gestión gubernamental por parte de los ciudadanos, empresarios, inversionistas, incubadoras, entre otros. El frágil marco jurídico actual en materia de comercio electrónico no ofrece conceptos claros y definidos; su estructuración y excesiva normatividad o reglamentación y la falta de homologación en los diversos niveles de gobierno, no ofrece un ambiente adecuado para el desarrollo de un ambiente de negocios.

Derivado de lo anterior, la problemática actual existente se centra en los **obstáculos en el entorno regulatorio mercantil y tecnológico vinculados a la vida corporativa de las empresas**, éstos son principalmente:

- Altos costos de transacción asociados con los diversos actos de comercio.
- Vulnerabilidad en el registro de dicho actos, lo cual afecta la certeza jurídica de la actividad comercial, principalmente para la parte de comercio electrónico.

A nivel internacional encontramos la problemática identificada en diversos estudios como el *Doing Business*, reporte elaborado por el Banco Mundial y los esfuerzos jurídicos por regular lo que ha sido denominado "comercio electrónico", con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL).

En paralelo, se han realizado trabajos y colaboraciones nacionales que han resultado en la expedición de normas y leyes encaminadas a fortalecer la estructura del comercio que promueva una mayor competencia en los mercados, como las modificaciones a diversas normatividades y la publicación de otras reglamentarias como respuesta a la problemática de las dificultades asociadas a la vida corporativa de las empresas:

- Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, publicados en el D.O.F. el 13 de junio de 2011.
- Reglamento del Registro Público de Comercio, última reforma 23/09/2010.
- Acuerdo por el que se establecen las formas para llevar a cabo las inscripciones y anotaciones en el registro Público de Comercio y en el Registro Único de Garantías Mobiliarias, publicado en el D.O.F. el 12 de octubre de 2010.
- Aclaración al Acuerdo por el que se establecen las formas para llevar a cabo las inscripciones y anotaciones en el Registro Público de Comercio y en el Registro Único de Garantías Mobiliarias, publicado en el D.O.F. el 19 de octubre de 2010.

Asimismo, diversos trabajos efectuados de acuerdo a las etapas de avance y evolución del programa:

- Estudio de Comercio Electrónico en México 2013 (AMIPCI).
- Estrategia y ruta de cambios en la normativa para fomentar el comercio electrónico y la confianza en las transacciones electrónicas 2013 (INFOTEC).
- Estudios y evaluaciones efectuadas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM): Evaluación de Diseño 2013 del Programa de Regulación y Modernización del Servicio del Registro Público de Comercio y Apoyo a los Registros Públicos de la Propiedad, así como la Aplicación de la Ley Federal de Correduría Pública.

La problemática actual afecta negativamente la competitividad de las empresas y la certeza jurídica de la actividad comercial; para ello, se ha generado de forma paulatina una política pública lineal; sin embargo el problema ha evolucionado.

El comercio electrónico es un elemento que permite al sector productivo impulsar la competitividad y eficiencia de las empresas mexicanas.

1.1.2. Evolución del problema

El planteamiento inicial que dio origen al programa G005 “Modernización y promoción del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”, obedece a políticas publicas establecidas en líneas de acción concatenadas y que han evolucionado conforme cambia el problema de política pública que se pretende resolver:

Meta Nacional	Línea de acción	Programa sectorial	Problemática del Programa
PND 1995-2000, Programa presupuestario, que su origen se sitúa bajo la premisa y objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: "la modernización de la Administración Pública y la consolidación de un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares, para	Línea de acción: Seguridad Jurídica en la Propiedad de los Bienes en los Derechos de los Particulares".	Programa de comercio Interior, abasto y protección al consumidor 02/02/1998, Política "2 Fortalecimiento de la seguridad Jurídica y Agilización de las transacciones Comerciales". El cual prevé que el fortalecimiento de la seguridad jurídica requiere una modernización de los servicios registrales de	Incertidumbre jurídica sobre la propiedad, posesión de bienes y las transacciones mercantiles entre particulares, sus altos costos.

<p>contar con una administración pública accesible, eficiente y al servicio de la población, que se encargue de promover la inversión y propiciar el sano desempeño de las actividades productivas".</p>		<p>comercio y de la propiedad, "para lo cual se deberá promover, en coordinación con los gobiernos estatales, la modernización de los Registros públicos de las entidades federativas".</p>	
<p>PND 2001-2006 Objetivo rector 2: Elevar y extender la competitividad del país.</p>	<p>Estrategia b). Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.</p>	<p>La misión de la Secretaría de Economía: "Crear las condiciones necesarias para fortalecer la competitividad, tanto en el mercado nacional e internacional, de todas las empresas del país; en particular de las micro, pequeñas y medianas. Instrumentar una nueva política de desarrollo empresarial que promueva la creación y consolidación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico sostenido y generen un mayor bienestar para todos los mexicanos.</p>	<p>Costos indirectos que inciden en la erogación final de las transacciones y operaciones mercantiles, desincentivando la formalización y la existente diversidad normativa para los actos jurídicos</p>
<p>PND 2007-2012 Eje 2 Consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana para impulsar la generación de empleos. Objetivo rector 2.6, Dar certidumbre jurídica a los factores económicos a través de la adecuación y aplicación del marco jurídico, así como la modernización de los proceso de apertura de empresas.</p>	<p>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos Rentabilidad y riesgo de la inversión Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, Simplificación administrativa y regulatoria</p>	<p>Estrategias 2.6.3. Consolidar el proceso de modernización del registro público de comercio (RPC) y promover la modernización de los registros públicos de la propiedad (RPP). 2.6.4. Promover a la Correduría Pública como una opción para que sociedades mercantiles y comerciantes sean más competitivas mediante el acceso, con menor costo, a la seguridad jurídica mercantil. 2.6.10. Promover el comercio electrónico y el uso de la firma electrónica y los servicios de conservación de mensajes de datos</p>	<p>Las dificultades asociadas a la vida corporativa de las empresas</p>

Fuente: PND 1994-2000, 2001-2006 y 2007-2012.

El desarrollo y ejecución del programa en cuanto a su problemática y objetivos, se encuentran vinculados a lograr bajos costos en las transacciones asociadas a los actos de comercio de las empresas y a lograr certeza jurídica, constituyendo un elemento esencial para promover la competitividad entre los agentes económicos y producir un adecuado ambiente de negocios. Asimismo, históricamente lograr resolver la problemática planteada obedece a la necesidad de establecer las condiciones de seguridad jurídica y bajos costos para la vida de las empresas, desde su creación hasta su liquidación.

Actualmente el estudio *Doing Business 2014* plantea la problemática relacionada a las excesivas normatividades que desincentivan a los empresarios a establecerse o formalizarse en el país, e incluye en el estudio áreas de regulación como la apertura de una empresa; centrandose su análisis en las regulaciones tripartitas que afectan el ciclo de vida de una empresa. La incidencia en estos parámetros está relacionada directamente con las actividades y acciones que ejecuta este programa, por lo que la mejora de los procesos, disminuye costos y contribuye a fortalecer y a abatir el excesivo marco regulatorio.

En el estudio *Doing Business 2012* solo 18 entidades federativas mejoraron en más de un área medida; sin embargo, para 2014, 29 entidades lograron mejorar su percepción de la manera de hacer negocios.

Con relación al *Doing Business en México 2014*, la gran mayoría de las empresas del país (96.1%) son microempresas que emplean a un máximo de 9 personas y muchas de ellas operan en la informalidad, con acceso limitado al crédito, ausencia de mano de obra calificada y falta de protección legal. Estas son algunas causas por las que, a pesar de ser las más numerosas, solo aportan el 18% de la producción nacional.

Cabe puntualizar que la problemática ha evolucionado derivando en una serie de áreas de conflicto:

- Falta de estimulación del comercio basado en Tecnologías de la Información.
- Escasa certeza jurídica a los participantes.
- Exceso de reglamentación.
- Necesidad de considerar la libertad del mercado y la realidad comercial de cada sector.
- Falta de protección a los distintos intereses involucrados, usuarios, empresas, productores, entre otros.
- Escasa relación estrecha con las políticas de Gobierno Electrónico.
- Necesidad de cambios y reformas al esquema regulatorio e institucional.

1.1.3. Experiencias de atención

En el ámbito internacional diversos países han implementado acciones encaminadas a resolver circunstancias y áreas de conflicto como el caso del portal Chile Click en Latinoamérica, BizPal en Canadá, Circe en España y una mención al caso de mejora regulatoria en Portugal.

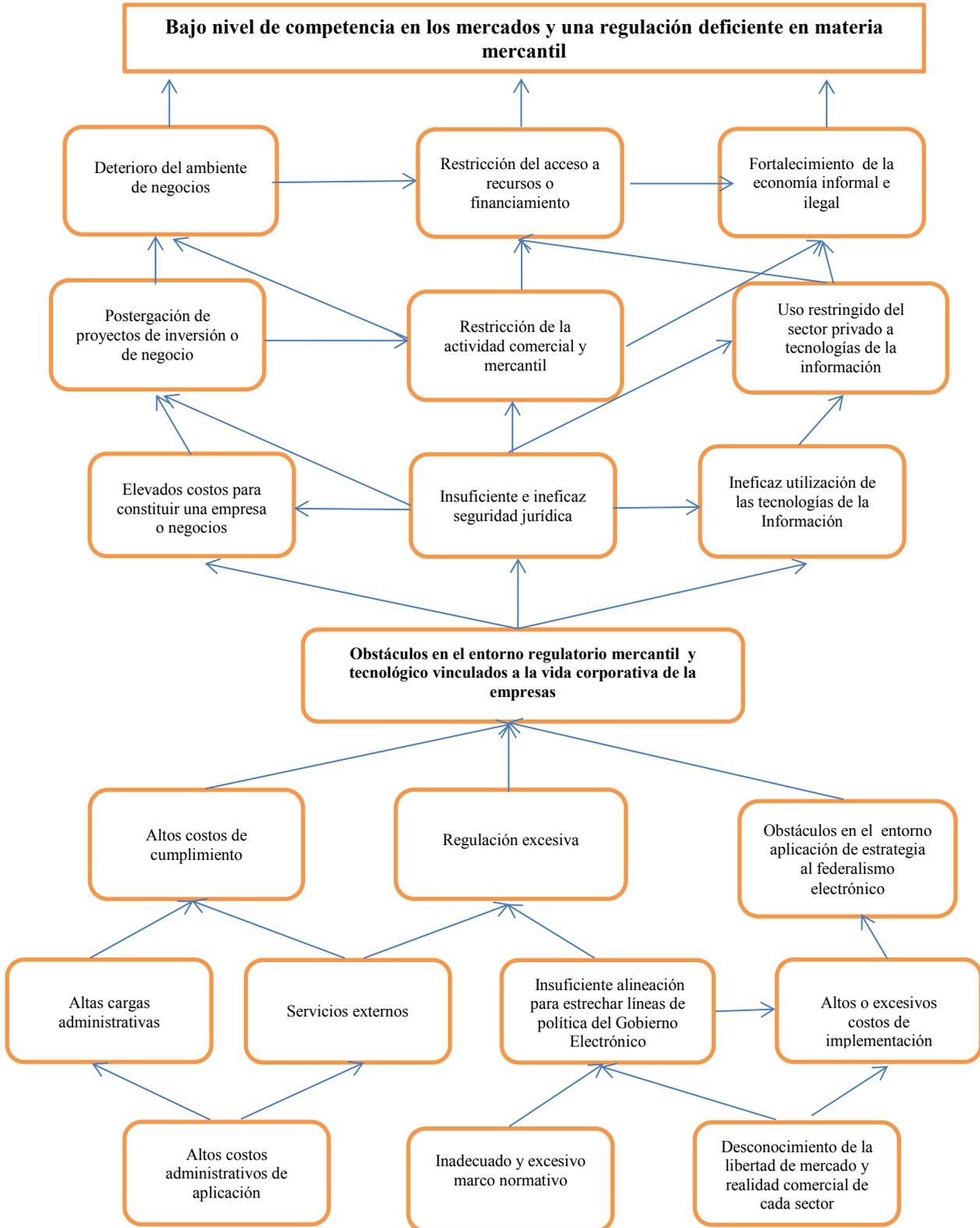
Se tienen experiencias sobre el fortalecimiento de los sistemas registrales mobiliarios:

- Secured transactions systems and collateral registries (2010). Investment Climate Advisory Services, The World Bank Group.

- The World Bank Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems (2005), The World Bank.
- UNCITRAL, Legislative Guide on Secured Transactions (2010). United Nations.
- NLCIFT 12 Principles of Secured Transactions Law in the Americas (2006), National Law Center for Inter-American Free Trade.
- Referencias Gubernamentales:
- Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional. (2007). Doing Business en México 2007.
- ----- . (2009). Doing Business en México 2009.
- ----- . (2012). Doing Business en México 2012.
- ----- . (2013). Doing Business en México 2013.
- ----- . (2014). Doing Business en México 2014.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2007). Extracto de la guía para mejorar la calidad regulatoria de Trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México.
- La Ley Interamericana de Garantías Mobiliarias (Ley Modelo) de la Organización de Estados Americanos.
- Actualmente “Ley Modelo sobre Comercio Electrónico” y “Proyecto de Ley Modelo sobre las Operaciones Garantizadas” que elaboró la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) para fortalecer la regulación que rige el uso de métodos de comunicación y almacenamiento de información en sustitución de papel y la garantía real y derechos y obligaciones y oponibilidad de una garantía real y el sistema registral.

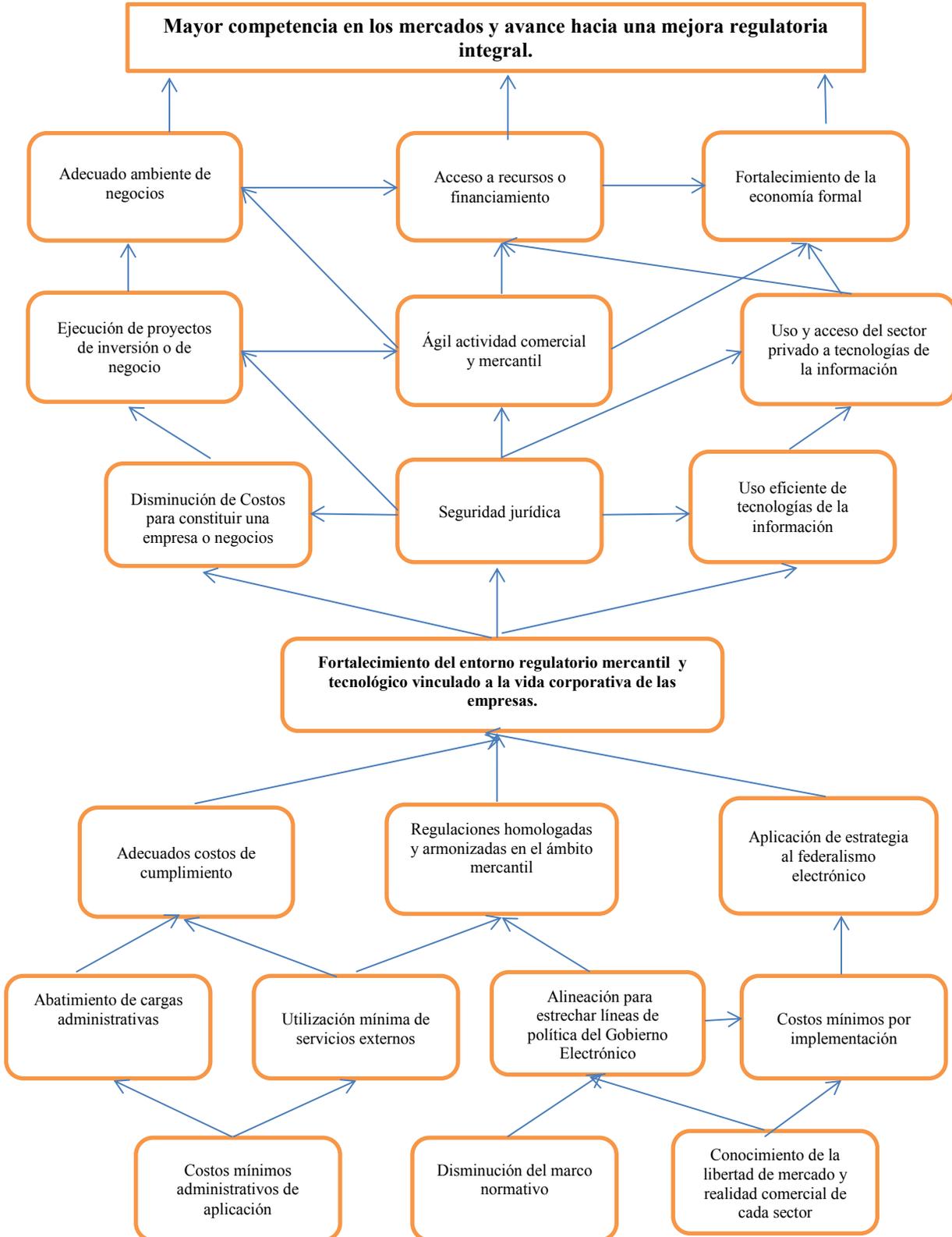
En cuanto a la creación de una ventanilla única federal, el *Doing Business de 2008* recomienda puntualmente la creación de una ventanilla única para la apertura de empresas. Durante el 2008, México se encontraba en una recesión económica provocada por la crisis económica en Estados Unidos, debido a que es el principal destino de las exportaciones mexicanas (78.76 % en 2013); asimismo, el 47.91% de la Inversión Extranjera en México proviene de Estados Unidos (1999-2014). En este sentido, las propuestas de la OCDE y del Banco Mundial para crear una ventanilla única para la apertura de empresas, fueron atendidas por la Secretaría de Economía mediante la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad. Es así como la idea de crear una ventanilla única entra a la agenda gubernamental, con la finalidad de simplificar la apertura de empresas para incrementar la competitividad y el empleo.

1.1.4. Árbol de problemas



2. Objetivos

2.1. Árbol de objetivos



2.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención

Objetivo general:

Fortalecer el entorno regulatorio mercantil y tecnológico vinculado a la vida corporativa de la empresas.

Los objetivos específicos son:

1. Promover reformas legales en materia de normatividad mercantil que brinden certeza jurídica.
2. Desarrollar y promover, con base en el uso de tecnologías de la información, la implementación de herramientas que fomenten menores costos de transacción y seguridad jurídica en trámites, servicios y actos mercantiles.
3. Fomentar el desarrollo y modernización del Registro Público de Comercio, para generar mejores condiciones al régimen de garantías y promover un mejor ambiente de negocios.

Los principales objetivos del programa G005 encuentran su justificación en el ámbito de la normatividad mercantil como impulsora de la actividad económica, para facilitar la vida corporativa de las empresas, generando un adecuado ambiente de negocios, mediante el fomento a la apertura de empresas bajo un fortalecido entorno de seguridad jurídica, con reducidos costos de transacción en los trámites y servicios mercantiles en el ámbito federal, el uso de tecnologías de la información y la utilización de la figura del Corredor Público, impulsando la modernización del Registro Público de Comercio.

Los objetivos del programa se encuentran alineados al PND y PRODEINN 2013-2018 de la siguiente manera:

Meta Nacional	México Próspero
Objetivo de la Meta Nacional	4.7. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo
Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional	4.7.2 Implementar una mejora Regulatoria integral
Objetivo PRODEINN 2013 - 2018	4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria Integral
Estrategia	1.2 Promover la normatividad mercantil como impulsora de actividad económica, facilitar la vida corporativa de empresas y adecuado ambiente de negocios

Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none">1.2.1 Facilitar la apertura de empresas1.2.2 Reducir costos de transacción en trámites y servicios mercantiles1.2.3 Facilitar trámites mercantiles mediante el desarrollo y uso de tecnologías de la información1.2.4 Desarrollar y promover el uso de un nuevo sistema informático integral para el Registro Público de Comercio y la Propiedad1.2.5 Facilitar la vida corporativa de las empresas a través de la figura del corredor público1.2.6 Promover el fortalecimiento del sistema de información de unidades económicas de México.
-------------------------	---

3. Cobertura

3.1. Identificación y caracterización de la población potencial

Para el caso concreto del programa presupuestario G005, se ha determinado un área de enfoque potencial, ya que sus beneficiarios no pueden ser referidos como poblaciones.

El área de enfoque potencial: Personas físicas (terceros) que se dediquen al comercio, personas morales (sociedades mercantiles), así como los actores en el proceso y operación mercantil, incluyendo los del ámbito estatal y federal.

Población o área de enfoque potencial:

- ✓ Oficinas del Registro Público de Comercio
- ✓ Registradores o encargados del Registro
- ✓ Corredores y Notarios Públicos
- ✓ Personas morales (Sociedades mercantiles en todas sus conformaciones y clasificaciones)
- ✓ Instituciones bancarias, financieras de arrendamiento, intermediarios financieros, aseguradoras
- ✓ Personas físicas que se dediquen al Comercio
- ✓ Personas físicas que cuenten con Garantías mobiliarias

3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo

El área de enfoque objetivo: Es el área de enfoque potencial que se pretende atender en el ejercicio fiscal actual.

Población o área de enfoque objetivo:

- ✓ Oficinas del Registro Público de Comercio
- ✓ Registradores o encargados del Registro
- ✓ Corredores y Notarios Públicos
- ✓ Personas morales (Sociedades mercantiles en todas sus conformaciones y clasificaciones)
- ✓ Instituciones bancarias, financieras de arrendamiento, intermediarios financieros, aseguradoras
- ✓ Personas físicas que se dediquen al Comercio

- ✓ Personas físicas que cuenten con Garantías mobiliarias

Para el caso del programa, el área de enfoque potencial es igual al área de enfoque objetivo, ya que actualmente se atienden a todos estos grupos.

3.3. Cuantificación de la población objetivo

Tipo De Usuario	Número (2013-2014)
Oficinas del Registro Público de Comercio Prestan servicios	269
Registradores o encargados del Registro capacitados	50
Corredores y Notarios Públicos con forma electrónica avanzada	2,236
Garantías inscritas en el RUG (instituciones bancarias, financieras de arrendamiento, intermediarios financieros, aseguradoras, personas físicas que cuenten con Garantías mobiliarias)	79,573
Actos mercantiles registrados en las plataformas electrónicas (sociedades mercantiles, personas físicas que se dediquen al comercio)	56,846

Área de enfoque: Usuarios internos y externos de trámites o servicios en el ámbito mercantil.

3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

El programa tiene planeado actualizar el área de enfoque potencial cada seis años; mientras que el área de enfoque objetivo se actualiza anualmente.

4. Diseño de la intervención

4.1. Tipo de intervención

Este programa presupuestario no otorga apoyos económicos a la población que atiende. El programa otorga principalmente servicios y trámites de forma electrónica y mediante plataformas electrónicas, tales como:

- ✓ Sistema Integral de Gestión Registral - SIGER (Registro Público de Comercio - RPC)
- ✓ Sistema Integral de Gestión Registral (Propiedad)
- ✓ Registro Único de Garantías Mobiliarias - RUG
- ✓ Módulo único de Autorizaciones - MUA (Portal tu empresa)
- ✓ Módulo de registro rápido de actos mercantiles - FED@NET
- ✓ Sistema de Información Empresarial Mexicano - SIEM
- ✓ Trámites de correduría pública
- ✓ Otorgamiento de firma electrónica

4.2. Etapas de la intervención

El programa interviene por medio de dos grandes etapas:

1. Desarrollar y promover, con base en el uso de tecnologías de la información, la implementación de herramientas que fomenten menores costos de transacción y seguridad jurídica en trámites, servicios y actos mercantiles.

Esta etapa involucra lo siguiente:

- Convenios de Coordinación con las entidades estatales: Convenios y acuerdos de coordinación con otras instituciones.
- Desarrollo e implementación de Plataformas electrónicas (SIGER)
- Capitaciones a los servidores públicos estatales y municipales de las 32 entidades.
- Dotación de hardware y software (equipamiento)
- Operación del SIGER en las oficinas estatales
- Dotación de enlaces estatales
- Desarrollo e implementación de la firma electrónica avanzada otorgada por fedatarios públicos.
- Desarrollo del módulo SIGER (Propiedad)
- Desarrollo de otras plataformas (Registro Inmediato de Empresas- RIE)
- Desarrollo e implementación y otorgamiento de certificados raíz para los prestadores de servicios de certificación

2. Fomentar el desarrollo y modernización del Registro Público de Comercio, para generar mejores condiciones al régimen de garantías, y promover un mejor ambiente de negocios.

La cual, incluye:

- Desarrollo, implementación y operación del portal tuempresa.gob.mx
- Desarrollo e integración del SIGER 2.0
- Desarrollo, implementación y operación del Módulo único de Autorizaciones
- Convenios de Coordinación con las entidades estatales (Actualización o modificatorios)

4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios

Actualmente se cuenta con el control de trámites y servicios que otorga la Unidad Administrativa, así como registros en la expedición de habilitaciones y certificados electrónicos otorgados a funcionarios públicos estatales y corredores, la cual se actualiza cada 6 meses.

4.4. Matriz de Indicadores para Resultados

Nivel	Resumen Narrativo
Fin	Contribuir a promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral mediante el fortalecimiento del entorno regulatorio mercantil y tecnológico vinculado a la vida corporativa de las empresas.
Propósito	Fortalecimiento del entorno regulatorio mercantil y tecnológico vinculado a la vida corporativa de las empresas.
Componente	Recepción de mejores condiciones para acceder al régimen de garantías.
Actividad	Acciones para fortalecer y garantizar la seguridad jurídica para un adecuado ambiente de negocios mediante el comercio electrónico.

	Acciones para garantizar la seguridad jurídica.
	Licenciados en derecho interesados en aplicar el examen como aspirantes a corredor público.

4.5. Estimación del costo operativo del programa

En 2013, el programa G005 “Modernización y promoción del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”, recibió recursos por un monto de \$172,030,086 (Ciento setenta y dos millones treinta mil ochenta y seis pesos 00/100 M.N); mientras que para 2014 recibió un total de \$221,637,030.00 (Doscientos veintiún millones seiscientos treinta y siete mil treinta pesos 00/100 M.N) desglosado de la siguiente manera:

316 Dirección General de Normatividad Mercantil
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014
(Cifras en pesos)

Unidad / Actividad / Programa Presupuestario	1000 Servicios personales	2000 Materiales y suministros	3000 Servicios generales	Total
316 Dirección General de Normatividad Mercantil	22,318,605	2,820,191	196,498,234	221,637,030
010 Seguridad técnica y jurídica mercantil	22,318,605	2,820,191	196,498,234	221,637,030
G005 Modernización y promoción del marco regulatorio y operativo en materia mercantil	22,318,605	2,820,191	196,498,234	221,637,030
Total	22,318,605	2,820,191	196,498,234	221,637,030

Fuente: Coordinación Administrativa de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, Informe de presupuesto 2014.

5. Presupuesto

5.1. Fuentes de financiamiento

El presupuesto otorgado al programa G005 proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y corresponde a la aplicación de mantenimiento y modernización de la plataforma electrónica, a los nuevos desarrollos tecnológicos necesarios para continuar con la modernización y actualización de los sistemas y procesos que disminuyan los costos de transacción asociados con los diversos actos de comercio, así como a la promoción de las reformas legales en materia de normatividad mercantil que brinden certeza jurídica.

5.2. Análisis de techos presupuestarios

En la actualidad, el alto costo de las tecnologías de la información y su actualización o desarrollo, sumado a los costos de mantenimiento y operación, elevan los costos operativos del programa,

por lo que sería de mucha utilidad que el programa pudiera recibir recursos adicionales para resolver de mejor manera el problema de política pública que se pretende resolver.