

Equipo de Competencia Económica

De la Autonomía a la Centralización: Implicaciones de la reforma de simplificación orgánica en México para el futuro de la competencia económica

Después de múltiples polémicas y críticas durante el sexenio del expresidente Andrés Manuel López Obrador, en noviembre de 2024, el Congreso Mexicano aprobó un dictamen que retoma la iniciativa de reforma constitucional presentada por éste para simplificar la estructura orgánica del Estado y desaparecer a ciertos Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCAs) y otros organismos reguladores, reasignando sus funciones a dependencias del Poder Ejecutivo.¹

La reforma constitucional aún requiere ser aprobada por la mayoría de los Congresos estatales. Sin embargo, se espera que esto ocurra en las próximas semanas y sin cambios sustanciales (no obstante el texto de la reforma, incluidos sus transitorios, se beneficiarían de una segunda revisión objetiva).

En el sistema jurídico mexicano actual, los OCAs son entidades que, aunque forman parte del Gobierno, gozan de autonomía constitucional, de gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio, independencia presupuestaria y atribuciones independientes y diferenciadas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos organismos fueron creados con la intención de ejercer funciones con mayor especialización técnica, plena independencia y ejercer su presupuesto de forma autónoma.

La iniciativa ha suscitado un intenso debate en los ámbitos jurídico y político. Por un lado, se argumenta que la reforma podría optimizar la eficiencia administrativa y reducir costos. Por otro, se advierte que la recentralización de ciertas funciones bajo el Ejecutivo Federal podría comprometer la independencia institucional, aumentar la vulnerabilidad a la injerencia política y generar dudas sobre la transparencia gubernamental. Asimismo, se plantean preocupaciones relacionadas con la protección de derechos fundamentales y el impacto en el desarrollo de sectores económicos clave.

Aunque todavía existe la posibilidad de que se realicen modificaciones a la propuesta de reforma constitucional, a continuación examinamos los principales elementos propuestos:

I. Desaparición y modificación de OCAs y otros organismos reguladores

- **Acceso a la información pública y protección de datos personales:** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) será eliminado, y sus funciones relativas a transparencia serán asumidas por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, órganos de control del Poder Judicial, contralorías del Congreso de la Unión y contralorías estatales. Además, el Instituto Nacional Electoral asumirá la competencia sobre el acceso a la información pública y protección de datos personales de los partidos políticos. Por otro lado, el órgano regulador para la protección de datos personales en posesión de los particulares se definirá en las leyes reglamentarias que se emitan (existiendo la posibilidad de que sean asignadas a la Procuraduría Federal del Consumidor).
- **Competencia Económica:** La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) serán eliminados, transfiriendo sus facultades en materia de competencia económica a un nuevo organismo descentralizado bajo el ámbito de influencia de la Secretaría de Economía.

¹ Véase el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/nov/20241120-IV.pdf>

- **Telecomunicaciones:** Las funciones del IFT como regulador sectorial en materia de telecomunicaciones y radiodifusión (emisión de concesiones, permisos, supervisión etc.) serán transferidas a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y a la nueva Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT), la cual, aparentemente se convertiría en el nuevo regulador de telecomunicaciones. Esta medida busca centralizar la regulación del sector bajo el control del Ejecutivo Federal.
- **Energía:** La Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) serán extinguidas.² Sus funciones serán asumidas por la Secretaría de Energía, centralizando también la regulación técnica y económica en materia energética bajo el control del Ejecutivo Federal.
- **Medición de pobreza y programas sociales y evaluación educativa:** El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) absoverá el mandato constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) consolidando el análisis estadístico relacionado con pobreza y programas sociales. Asimismo, las funciones del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) se transfieren a la Secretaría de Educación Pública.

II. Implicaciones Jurídicas de la Reforma

1. De la Autonomía Constitucional a la Descentralización Administrativa

Aunque la propuesta de reforma discutida no señala el carácter jurídico de las instituciones que sustituirán a la COFECE y al IFT, el 20 de noviembre de 2024, la actual presidenta Claudia Sheinbaum, señaló durante una de sus conferencias matutinas diarias, que las funciones de estos organismos serían absorbidas por dependencias del gobierno federal, transformándolos en órganos descentralizados.

Los órganos descentralizados son entidades administrativas creadas mediante ley o decreto del Congreso o del Ejecutivo, cuya finalidad es desempeñar funciones específicas de interés público. Aunque cuentan con autonomía técnica, operativa y administrativa, ésta es limitada y no alcanza el nivel de independencia plena que caracteriza a los OCAs.

Desde el punto de vista jurídico, los órganos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, aunque con un grado de independencia que les permite tomar decisiones técnicas en ciertos ámbitos.

En cuanto a la toma de decisiones, podrían delegar ciertas funciones a comités especializados o directores generales dentro de los nuevos órganos descentralizados. La reforma no señala cómo serán los órganos de gobierno de los organismos descentralizados, pero los comentarios de la presidenta Sheinbaum y de algunos legisladores involucrados en el proceso, parecen indicar que serán organismos colegiados. La reforma constitucional elimina también el proceso de selección de comisionados basado en exámenes técnicos, por lo que el procedimiento de nombramiento de estos comisionados aún está por ser definido.

2. Impacto en el régimen de competencia económica

La propuesta de reforma incluye la creación de un nuevo organismo antimonopolios que absorbería las funciones en materia de competencia económica de la COFECE y el IFT, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de independencia técnica y operativa en sus decisiones, organización y funcionamiento, garantizando la actual separación funcional entre la autoridad que investiga y la que resuelve los procedimientos.

La unificación de las facultades de supervisión en competencia económica en un solo organismo podría tener efectos positivos, por un lado, elimina la doble ventanilla para los agentes económicos que son investigados

² La CRE y la CNH, aunque tienen cierto nivel de autonomía funcional y de gestión, no son organismos constitucionales autónomos. Son órganos reguladores creados por leyes secundarias (Ley de Hidrocarburos y Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética) que, aunque están vinculados a la Constitución en su regulación, no derivan directamente de un mandato constitucional como los organismos autónomos.

o que desean realizar concentraciones en mercados que involucran tanto telecomunicaciones o radiodifusión (actualmente competencia del IFT) así como otros mercados competencia de la COFECE. Esto eliminará los conflictos competenciales que, particularmente en mercados digitales, iban al alza entre el IFT y la COFECE y que resultaban en retrasos procesales considerables en lo que los tribunales resolvían que OCA era competente para conocer del asunto.

Por otro lado, la creación de un organismo descentralizado bajo el Ejecutivo Federal podría politizar decisiones regulatorias, el nuevo organismo podría priorizar objetivos políticos o económicos de corto plazo sobre los principios de libre competencia. Especialmente en sectores estratégicos donde la competencia es esencial, como transporte, telecomunicaciones y energía, y en aquellos en los que el Estado participe, existe el riesgo de que las nuevas políticas públicas en materia de competencia económica puedan beneficiar artificialmente a ciertas empresas con participación estatal.

Otro desafío será la pérdida de especialización técnica. Si bien hay ámbitos en los que se necesita ser más eficiente, como los tiempos de análisis y aprobación de las concentraciones, la COFECE ha construido una sólida base de personal capacitado con conocimiento en análisis económico y jurídico, esencial para abordar problemas complejos en mercados globalizados. Por lo tanto, dependiendo de cómo se implementen estas reformas en la legislación secundaria, el nuevo organismo descentralizado podría generar incertidumbre sobre si se mantendrán los altos estándares técnicos y los procedimientos establecidos o si se dará un éxodo de expertos como resultado de un posible recorte presupuestal excesivo, poniendo en riesgo la efectividad de las normas de competencia en el país.

Sin embargo, no se puede emitir una evaluación concreta hasta analizar los cambios a la legislación que pueden materializarse en una nueva ley o en la reforma a la legislación existente. Sólo entonces será posible evaluar si se trata de un retroceso legal o simplemente de un cambio de diseño institucional.

3. Impacto directo en sectores regulados: energía, telecomunicaciones y radiodifusión

En mayor o menor medida, la COFECE, el IFT, la CNH y la CRE han sido organismos relevantes en la promoción de mercados competitivos, la protección indirecta de los consumidores y el fortalecimiento de la actividad económica.

El sector de telecomunicaciones es uno de los más dinámicos y estratégicos en cualquier economía moderna y muchos expertos atribuyen su avance al diseño institucional independiente, implementado en las reformas constitucionales de 2013.

Cabe mencionar que la centralización podría generar conflictos de interés, ya que el gobierno federal podría convertirse a la vez en regulador y agente económico que compite en el sector de telecomunicaciones a través de empresas estatales como CFE Telecom Internet para Todos y la Red Compartida Mayorista.

Un organismo regulador en telecomunicaciones sin autonomía podría perder credibilidad y capacidad para mediar en conflictos entre operadores privados y el propio gobierno, afectando negativamente la confianza de inversionistas, la expansión de la infraestructura digital en el país y la potencial violación a los capítulos 18 y 22 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Asimismo, la propuesta no contempla qué pasará con los actuales agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, que fueron designados como tales por el IFT, y que actualmente cumplen con obligaciones de regulación asimétrica. Esto solo quedará claro hasta la emisión o modificación de la ley secundaria sectorial.

Por su parte, la propuesta de eliminar la CRE y la CNH y transferir sus facultades al Poder Ejecutivo podría tener un impacto significativo en los mercados de energía e hidrocarburos. La desaparición de estas entidades podría aumentar la percepción de riesgo en el sector energético mexicano, particularmente en áreas como exploración, extracción de hidrocarburos, generación de energías renovables y distribución de electricidad.

Su eliminación podría limitar la capacidad del nuevo regulador para garantizar condiciones equitativas en el mercado, favoreciendo potencialmente a actores estatales como PEMEX y CFE, afectando la dinámica de competencia.

Un argumento a favor de la centralización es que podría mejorar la coordinación entre las políticas públicas del Ejecutivo y la regulación del sector energético. Sin embargo, esto depende de la capacidad del nuevo regulador para operar de manera eficiente, transparente y con la misma calidad técnica que sus predecesores.

III. Conclusiones

La propuesta de reforma a ciertos OCAs en México representa un momento decisivo en la discusión sobre el diseño institucional mexicano. Será clave que las leyes secundarias que se reformen o se emitan sean producto de estudios cuidadosos y que involucren a las múltiples partes interesadas para evitar retrocesos en los mercados y derechos de las personas físicas y morales, considerando no solo criterios de eficiencia administrativa, sino también su papel técnico especializado como reguladores y el cumplimiento a las obligaciones internacionales de México, particularmente del T-MEC.

Si bien los argumentos a favor de la reforma pueden centrarse en mejorar la eficacia, reducir costos o aumentar la rendición de cuentas, es imprescindible que, pese a la pérdida de autonomía constitucional, se implementen mecanismos sólidos para evitar la politización de sus funciones garantizando que existan controles para que los nuevos entes sigan promoviendo mercados competitivos y eficientes, atendiendo al dinamismo propio de cada sector, en beneficio de los consumidores y las empresas.

En Pérez-Llorca México, continuamos monitoreando y analizando detalladamente la evolución del panorama jurídico e institucional en México. Contamos con una amplia experiencia en materia de competencia económica, telecomunicaciones, energía, transparencia y protección de datos personales. Nuestro equipo de experimentados profesionales está en una posición única para proporcionar asesoramiento especializado y eficaz, asegurando que nuestros clientes estén bien preparados para abordar y mitigar los posibles desafíos legales en estas áreas.

Contactos



Patricio Martínez Osorio

Líder del Área de Competencia Económica

patricio.martinez@perezllorca.com

T. +52 55 5202 7622



Gustavo González del Castillo

Asociado Senior del Área de Competencia Económica

gustavo.gonzalez@perezllorca.com

T. +52 55 5202 7622

Oficinas

Europe ↗

Barcelona
Lisbon
Madrid

Brussels
London

America ↗

New York
Mexico City
Monterrey

Asia-Pacific ↗

Singapore

La información contenida en esta Nota Jurídica es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico.

Este documento ha sido elaborado el 28 de Noviembre de 2024 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

©2024 Pérez-Llorca. Todos los derechos reservados.

perezllorca.com ↗

Pérez-Llorca