

Los órganos reguladores como entes subordinados y a la orden del Ejecutivo

Beatriz E. Garfias García*

Al tratar el tema de los órganos reguladores observamos que en el nivel internacional sirven para desarrollar el crecimiento de distintos rubros importantes de mercado y con ello, beneficiar a los consumidores, es decir, a los ciudadanos. Sin embargo, en México, esa función de los órganos reguladores no ha sido alcanzada. Por tanto, en el desarrollo de este trabajo señalamos y comprobamos que su diseño institucional y su falta de autonomía han desembocado en su ineficiencia, y su utilización, como concentraciones de poder en un ámbito económico neoliberal. Han servido al Poder Ejecutivo federal para continuar el rumbo de sus políticas económicas y para legitimar sus decisiones fundamentales.

Las grandes reformas a nivel mundial en los campos económico, político y social¹ han sentado las bases para orientar los cambios de estructura y accionar de las administraciones públicas contemporáneas. Así, los gobiernos en las distintas latitudes se han dado a la tarea de generar políticas públicas y directrices que sirvan para la implementación de mejores modelos tanto económicos como políticos.

México no es la excepción de ello y también ha estado inmerso en

tales políticas de cambio global. Así, el contexto internacional proclive a la búsqueda de transformaciones políticas, pero sobre todo económicas, se ha enfocado a desarrollar la función regulatoria del Estado. Ello implica que, a través del establecimiento de instituciones autónomas, se fomente la competencia en diversos mercados específicos.

En esa tesitura, la política económica y la política regulatoria deberán transitar en el mismo sentido para diseñar instituciones estatales que se encarguen de inhibir monopolios; de atacar barreras artificiales que puedan ser creadas por los gobiernos; y de coadyuvar en las acciones sancionadoras y la promoción de la competencia. De lo contrario, se corre el riesgo de obtener resultados limitados que repercutirán en el nivel de bienestar y confianza de los ciudadanos de cada

lugar. Es decir, aumentaría la inestabilidad jurídica.

Ello se traduce en que es deseable una política de competencia que se encuentre en equilibrio en ausencia de prácticas viciosas y anticompetitivas, con el fin de evitar acciones que tiendan a alterar las condiciones estructurales de mercado. Entonces la función reguladora de los órganos consiste en desplegar un conjunto de acciones encaminadas a restringir la elección o decisión de los agentes con relación a una actividad económica con la finalidad de corregir sus fallas.

Es así que, ante esa nueva necesidad, surgen en el seno de los modelos económicos neoliberales nuevos órganos que se encargan de funciones regulatorias, los cuales, a su vez, descargan de las funciones ejecutivas las funciones regulatorias. En el caso

* Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Campus Sta. Fe.

¹ El desarrollo tecnológico, la apertura de los mercados y el aumento de flujo de capitales extranjeros, influyeron en la modificación de las políticas económicas de los Estados generando la desregulación del mercado, la privatización de las empresas públicas, la explotación de recursos naturales. Ello con el objeto de que las empresas transnacionales pudieran incrementar significativamente sus ganancias.

mexicano, las secretarías de Estado ceden a los órganos reguladores dichas competencias.

El modelo neoliberal asume como un obstáculo la multiplicidad de roles que juegan las secretarías cuando se buscan fomentar políticas regulatorias y sociales, puesto que se originan una serie de contradicciones debido a la falta de coordinación entre ellas. Adicionalmente la mezcla económica –política– social de las mismas políticas dificulta la evaluación objetiva de los ministerios o secretarías (Córdova, 2002: 65).

Por tanto, el neoliberalismo no sólo concibe la función reguladora como un mecanismo para solucionar las fallas del mercado y de los agentes externos, sino también para solucionar las fallas del gobierno que se convierten en distorsiones del mercado. Con ello, desde una perspectiva internacional, el Estado le confiere una participación moderada a organismos autónomos de expertos para ejercer dicha función reguladora en un marco institucional adecuado para la eficiente actuación en el mercado (Riviera, 2003).

Los órganos reguladores surgen entonces para proteger al consumidor del poder del mercado de monopolios al acercarlos al marco legal. Por tanto, deben caracterizarse por su preparación técnica, independencia política y legitimación democrática (Cortés, 2002:30) para lograr, efectivamente, sus objetivos y actuar como jueces del mercado para asegurar que el consumidor tenga acceso a bienes y servicios a precios razonables. De ahí la importancia de su existencia.

No obstante, cuando los órganos reguladores no logran cumplir con tales características se les ha criticado. Primero, en cuanto a que se ha considerado una huida del Estado al delegar decisiones de vital importancia al poder de élites especializadas que no tienen responsabilidad política y, más aún, cuando al no cumplir con esas características funcionan a favor de algunos cuantos².

A la luz de lo dicho mientras se hace evidente que deben existir organismos que vigilen la operatividad de los organismos reguladores, también denominados *Watchdogs*³; de igual forma se hace evidente que éstos, deben actuar de manera autónoma en un ámbito donde exista una separación entre las decisiones administrativas y las político –económicas que genere certidumbre jurídica entre los

inversionistas sobre las decisiones que tomarán los órganos en comento, mismas, que muchas veces no se deciden con los mismos criterios que la Ley.

Así, tal independencia se busca a través de la separación jurídica formal del gobierno central⁴; de la independencia política de la intervención estatal y de presiones e influencias del gobierno y; de la autonomía financiera.

Por su parte, en lo que respecta a los funcionarios de los órganos reguladores, los criterios internacionales de independencia recomiendan:

- Cuidar la imparcialidad en la designación evitando las influencias de particulares en el sector; y más aún, evitando la intervención de los poderes del Estado.
- En la remoción de funcionarios se deben definir las causales y el mecanismo para que exista transparencia en el proceso, además de señalar las excepciones.
- Se deben fijar de manera transparente los tiempos para el desempeño de las funciones. El parámetro internacional es de 5 años.
- La colegiabilidad de la titularidad del órgano.

Hipótesis

Con lo anterior en mente, es que al observar la importancia de los órganos reguladores trasladamos la experiencia internacional a nuestro país y nos preguntamos: ¿Si los órganos reguladores mexicanos son independientes y cumplen a cabalidad con el objeto de su creación? Ya que muchas veces se ha dicho que en México los órganos reguladores carecen de bases normativas de diseño institucional para ser realmente autónomos, y no tienen entre sí una homogeneidad que genere coordinación interinstitucional.

Es precisamente el objeto del presente trabajo: aportar los suficientes elementos para contestar nuestra pregunta, ya que desde su creación y hasta la actualidad los distintos órganos reguladores mexicanos, al parecer, han sido dotados paulatinamente de más facultades que han ampliado sus alcances de acción, pero no han llegado a gozar de plena autonomía ni cumplir con sus objetivos. Es decir, que los mismos han cobrado cada vez más importancia en la toma

² Tal como ocurrió con la designación del actual presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Mory de Swaan, de quien se discutió mucho si realmente cumplía con la experiencia debida en el sector.

³ Perros Guardianes.

⁴ Por ejemplo, en España, el Tribunal de Defensa de la Competencia es un órgano autónomo con personalidad jurídica pública diferenciada y autonomía de gestión (incluso tiene capacidad de autoorganización) que se adscribe al Ministerio de Economía y Hacienda pero ejerce sus funciones con plena independencia sometido al ordenamiento jurídico.

de decisiones nacionales pero sujetos al Poder Ejecutivo. Así, éste, ha podido mantener el *Status quo* en sus políticas económicas, cobijado por las decisiones de los órganos que operan a su favor.

En ese orden de ideas, en el cuerpo del trabajo se desarrollan de manera sucinta ciertos órganos reguladores mexicanos, no con el objetivo de profundizar en la historia de su creación o actuación, sino para captar ciertos rasgos o variables que se consideran importantes en la autonomía. Posteriormente, se muestra un ejercicio de análisis comparativo entre los mismos órganos y se concluye con la respuesta al cuestionamiento que se planteó en esta parte del documento.

México y sus órganos reguladores

En nuestro país, en realidad, no se han hecho muchos estudios acerca de la naturaleza de los órganos reguladores, de sus funciones, del peso de sus decisiones, o de la orientación de sus acciones. Empero, la escasez de literatura en el rubro no es proporcional a su importancia, sino que nos indica que quizá por su falta de autonomía, se continúan viendo aún como parte del Poder Ejecutivo Federal y como órganos subordinados a alguna secretaría, con miembros designados por el propio Poder Ejecutivo.

En México, los órganos reguladores son órganos desconcentrados; de acuerdo a algunos estudiosos del derecho, ello significa que son órganos secundarios facultados para llevar a cabo actos de procedimiento, trámite o decisión, dotados de la suficiente autonomía para el cumplimiento de sus tareas. En otras palabras, es hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible (Acosta, 2004:460).

Esa desconcentración está plasmada legalmente en el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”

Entonces, de inicio, nos percatamos que por su naturaleza jurídica, los órganos regulatorios no gozan de

autonomía operativa, en virtud de que jerárquicamente están subordinados a alguna Secretaría, quien desconcentra ciertas facultades o funciones que le eran propias.

Sin embargo, no basta este argumento para responder la pregunta que se planteó, sino que nos dice que conviene analizar los elementos orgánicos y funcionales de cada organismo, tal como son sus medios personales, su patrimonio y el grado de independencia que gozan respecto de su superior jerárquico, además de ubicarlos en el momento coyuntural que fueron creados desde una visión de institucionalismo histórico⁵. Al parecer, el que carezcan de bases normativas en su diseño institucional, no es una casualidad, sino que es un puente de coordinación para que el mismo Poder Ejecutivo pueda controlar, sin compartir el poder, las decisiones económicas trascendentes.

Origen de los órganos desconcentrados

En nuestro país antes de la década de los ochentas el Estado prestaba servicios públicos a sus gobernados. No obstante, con el auge del modelo neoliberal hubo una transición, cuando las empresas públicas comenzaron a privatizarse, reduciéndose de 1155 en 1982 a sólo 195 en 1996, cuando el Estado participaba en 45 de las 73 ramas económicas que existían, lo que desembocó en la necesidad de regular algunos sectores del mercado para garantizar una mayor justicia social y equidad distributiva al evitar el control y acaparamiento de ciertos nichos de mercado por unos cuantos sujetos.

La regulación de los sectores estratégicos de la economía se creó mucho tiempo después, generando un alto nivel de debilidad institucional.

El Estado se convirtió en regulador y los nuevos entes reguladores que se originaron fueron vistos como unidades dependientes de las Secretarías y, a su vez, del Poder Ejecutivo. Fueron dotados con autonomía técnica y operativa, pero dependiendo jerárquicamente de un órgano de la administración centralizada (Cuadro 1).

⁵ De acuerdo con Guillermo Ruiz, esta visión estudia las instituciones como resultado de los procesos en el transcurso del tiempo y como factores de importancia en la formación de la historia política. Ya que siendo el hombre el productor de tales instituciones, este enfoque lo analiza a él como el constructor de la historia de acuerdo a las circunstancias que lo condicionan en su creación, así como los resultados que tienen las instituciones que produce. (Véase Ruiz, 2009)

**Cuadro I
Organización Órganos Reguladores**

Área	COFETEL	COFECO	CRE	CNBV
Nombramiento	Facultad del Ejecutivo	Facultad del Ejecutivo	Facultad del Ejecutivo	No hay un Pleno. Las decisiones son tomadas por la Junta de Gobierno.
Proceso de Nombramiento	Especificado	Especificado	Especificado	Especificado
Integrantes del Pleno	5, incluido el Presidente	5, incluido el Presidente	5, incluido el Presidente	1 presidente, 10 vocales y 2 vicepresidentes.
Duración del Encargo	8 años, renovables por un período	10 años, no renovables	5 años, renovables	No especificado
Toma de Decisiones	Por mayoría de votos, salvo que la ley requiera una mayoría calificada.	Por mayoría de votos. El Presidente del Pleno tiene voto de calidad.	Por mayoría de votos. El Presidente del Pleno tiene voto de calidad.	Por mayoría de votos. El Presidente del Pleno tiene voto de calidad.

Así, desde el sexenio de Carlos Salinas la función regulatoria comenzó a tener una importante presencia en el país, por lo que comenzaron a surgir entes reguladores del sector económico. Esa tendencia se pronunció y afianzó en el sexenio de Ernesto Zedillo, quien con la marcha de todas las políticas de liberalización comercial, desregulación, y privatización; se benefició del momento para asentar las políticas neoliberales que dictaban que el Estado ya no sería un agente primordial de desarrollo, sino el nuevo encargado de mantener el equilibrio macroeconómico y libre de la competencia.

Pero en contraste de las disposiciones internacionales, la creación, naturaleza y estructura de los órganos reguladores mexicanos, fue sujeta a las decisiones presidenciales en un contexto donde reinaba el modelo económico neoliberal y en donde los empresarios podían seguir jugando un papel predominante en las decisiones de poder. Ello, lo podemos ilustrar con el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que fue creada por el mismo Zedillo mediante un decreto, quien “a diferencia de su antecesor {...} se aisló de los principales interlocutores involucrados en el proceso de reformas e intentó hacer los cambios desde Los Pinos sin escuchar las posiciones de las partes y cortejar sus consensos” (Pardinas, 2001).

Cabe señalar, que para efectos del presente estudio se decidió tratar sólo los casos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), por pertenecer a los sectores vitales de nuestra economía.

COFETEL

La propensión a crear un órgano regulador para el sector de las telecomunicaciones con carácter independiente fue de alcance mundial. Ello, con el objetivo de superar la tendencia característica del ramo hacia los monopolios y, asegurar la competencia.

Para ello, en muchos casos se ha buscado separar las funciones de regulación del sector de las de control de las empresas estatales del ramo y la privatización de las empresas estatales del sector. Y en la consecución de esas funciones es donde entra el papel de un órgano regulador que goce de independencia del Estado para lograr un equilibrio en el mercado.

Así, los principales objetivos que busca un órgano regulador en el ámbito de telecomunicaciones son los siguientes (Oropeza, 2006):

- 1) Mejorar la administración de los bienes escasos que se manejan en el sector, v.g., el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales.
- 2) Tener decisiones autónomas que coadyuven con su mejor operación y decisiones libres de la subordinación del gobierno.
- 3) Fomentar la certeza jurídica por medio de la transparencia en los procesos, los trámites y actuaciones de la autoridad para evitar abusos en las decisiones de gobierno y al seno de la misma institución.
- 4) De manera vinculada con lo anterior otorgar seguridad a los participantes del sector.

Sin embargo, tales objetivos muchas veces no se cumplen al seno de nuestra Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) porque desde su creación el órgano ha estado sujeto al Poder Ejecutivo y ha operado como un instrumento más del poder presidencial, al tener un diseño institucional débil, donde no decide sino opina.

Ernesto Zedillo consolidó las políticas iniciadas por Salinas reformando el artículo 28 constitucional para prohibir las prácticas antimonopólicas y abriendo la puerta para privatizar y permitir la inversión extranjera en las comunicaciones vía satélite, argumentando que el Estado mexicano no tenía recursos para modernizar la infraestructura, pero lo cierto es que los Estados Unidos ejercieron presión para que tales cambios ocurrieran. Así, el 7 de junio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) con el objetivo de fomentar la competencia en el sector y clarificar la regulación del sector al unificarlo en una sola ley.

Antes de la expedición de la LFT, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) era la encargada de decidir sobre cualquier asunto correspondiente a su área de competencia, atendiendo las órdenes que giraba el titular del Ejecutivo Federal.

La LFT fue discutida de forma breve en ambas Cámaras del Congreso de la Unión durante mayo de 1995, y aunque el papel del nuevo órgano regulador no fue mencionado en el sucinto debate en la Cámara de origen; sí fue mencionado en la Cámara de Diputados, en donde se destacó el diputado panista José Alberto Castañeda y la diputada María Teresa Gómez Mont y Urueta, quien consideró, erróneamente, que el órgano que debía crearse obligaba al Ejecutivo a “ceder el campo decisorio a instancias especializadas”, lo cual quizá en otro panorama hubiera sido válido, pero la naturaleza de la Comisión, la designación de sus miembros y lo limitado de sus funciones indicaban otra cosa.

En ese contexto, el decreto firmado por Zedillo creó la COFETEL con el objetivo de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, a fin de ofrecer más y mejores servicios para un mayor número de personas. Pero en realidad la Comisión se creó como un ente técnico sin compromiso por el servicio público. Ésta se creó en 1996 como órgano desconcentrado de la SCT y le fueron transferidas algunas funciones de la misma para encargarse de regular y promover el desarrollo de las telecomunicaciones, sus atribuciones están establecidas en el artículo 25 de la LFT.

El primer Pleno estuvo integrado por cuatro comisionados, Carlos Casasús, Jorge Arreola, Jorge Lara y Enrique

Melrose, todos designados por el Presidente, a través de la Secretaría. El Decreto fue omiso con relación a la duración del cargo y a las causales por la que los funcionarios podrían ser removidos del cargo. Mismo que de inicio se consideró como una laguna grave porque dejó en indeterminación aspectos importantes del cargo y aumentó el nivel de dependencia de los comisionados y sus decisiones con respecto del Ejecutivo.

Posteriormente, con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia el pleno fue renovado en su totalidad: Javier Arredondo fue electo como comisionado presidente, los demás miembros fueron Salma Jalife, Clara Luz Álvarez y Abel Hibert, quienes desempeñaron el cargo hasta marzo de 2006.

En ese año se efectuaron reformas al marco jurídico que, sin fortalecer a la Comisión, establecieron mecanismos para buscar la independencia en la decisión de los comisionados. Así, el Pleno estaría integrado por cinco comisionados que el Senado ratificaría y la primera designación de los comisionados, se hizo excepcionalmente por plazos de 5, 6, 7 y en dos casos por 8 años, pudiendo ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión por 8 años; pudiendo ser removidos sólo por causas graves.

Igualmente la primera designación del Presidente de la Comisión la hizo el Titular del Ejecutivo Federal, durando en su cargo 4 años; los subsecuentes serían elegidos por los miembros del Pleno. Héctor Osuna presidió el Pleno y lo acompañaron Ernesto Gil Elorduy, José Luis Peralta, Gerardo González Abarca (TV Azteca) y Eduardo Ruiz Vega (Televisa). Sin embargo los dos últimos no durarían mucho tiempo en el puesto, pues en primera instancia Fox había propuesto a Gonzalo Martínez Pous y Rafael del Villar, amigos de Francisco Gil Díaz, cuyos nombramientos fueron objetados por el Senado de la República, por lo que solicitaron un Amparo que les fue concedido y la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el actuar de la Cámara Alta, ya que no estaba facultado para ratificar este tipo de nombramientos.

En ese entonces presidía la SCT Luis Téllez Kuenzler, quien en una entrevista concedida al *Financial Times* (Lapper and Thompson, 2007) declaró que la COFETEL defendía más los intereses de los grandes corporativos que el de los consumidores, lo que confirma la tesis de que los órganos reguladores no cumplen su función primordial y beneficia a los poderes fácticos. El señalamiento llamó la atención, pues su experiencia profesional lo vincula con Emilio Azcárraga y se dijo que su llegada a la dependencia fue una concesión de los regulados.

El desempeño de la Comisión durante este tiempo estuvo sujeto a varias críticas por su parcialidad, en diciembre de 2009 se reveló que la Procuraduría General de la República investigaba desde el mes de febrero a Héctor Osuna, Ernesto Gil y José Luis Peralta por ejercicio indebido de funciones tras negar la prórroga de concesión a MVS Multivisión, argumentando que no había presentado en tiempo y forma su solicitud, por favorecer a Cablevisión.

En la misma línea trascendió que el órgano regulador había modificado el contenido de las actas relativas a la negativa de prórroga de MVS e incluso que en una ocasión el comisionado Del Villar había desconocido su firma en algún acta.

De la misma manera, el entonces diputado Javier Corral denunció que el Presidente Fox había recibido una propuesta de Televisa para que Osuna presidiera el organismo, aunque éste indicó que su nombramiento se hizo con apego a la ley.

Finalmente, cuando Juan Molinar Horcasitas encabezó la Secretaría impulsó la candidatura de Mony de Swaan para que presidiera el Pleno, una vez que la Secretaría de Gobernación y Miguel Alessio pactaron la destitución de Osuna. Su nombramiento causó controversia porque no cumplía con los requisitos que la ley impone para desempeñar el cargo de comisionado.

Esta breve reseña del cambio constante en los funcionarios de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cuadro 2), nos sirve para asentar en el trabajo la poca autonomía que tienen los órganos reguladores mexicanos, en tanto que cada sexenio cambian sus miembros a merced de las decisiones presidenciales: “Decretazos”.

En suma, podemos afirmar que la Comisión no es autónoma porque sus facultades regulatorias son limitadas; su presupuesto, aunque se toma como “unidad de gasto autónoma”, debe pasar por la Secretaría; sus miembros están sujetos totalmente al Ejecutivo y; por tanto su competencia y decisiones se sujetan en gran medida a lo que cada sexenio desee el Presidente.

CRE

Cuando se advirtió la necesidad de regular en materia de energía, las principales propuestas tenían que ver con (Cortés, 2001:84).

- Un programa integral de desarrollo del sector energético, basado en la implementación de políticas públicas a largo plazo, para fomentar la inversión y replantear el modelo de organización.

Cuadro 2 COFETEL				
Comisionados	1995-2000	2000-2005 (1)	2005-2010	2010-actual
Carlos Casasús*	■			
Jorge Arreola	■			
Jorge Lara	■			
Enrique Melrose	■			
Jorge Arredondo*		■		
Salma Jalife		■		
Clara Luz Álvarez		■		
Abel Hibiart		■		
Héctor Osuna*			■	
Gerardo González Abarca			■	
Rafael del Villar (2)			■	
Eduardo Ruiz Vega			■	
José Luis Peralta			■	
Ernesto Gil Elorduy			■	
Gonzalo Martínez Pous (2)			■	
Alexis Milo				■
Mony de Swaan*				■

Comisionado Presidente*

(1) A pesar de que el Decreto no establecía el período de duración del cargo y dicha laguna legal se subsanó hasta 2006, Vicente Fox Quezada renovó el Pleno en su totalidad.

(2) El Senado de la República objetó sus nombramientos, ante los cuales interpusieron un Juicio de Amparo por violación a sus derechos constitucionales. Tras ganarlo y resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La desmonopolización del sector para lograr compatibilidad de la empresa pública y privada.
- La creación de un marco institucional que atrajera competencia.
- Con el rediseño de la empresa pública.
- La redefinición de las funciones del Estado en las áreas de regulación, operación y propiedad.
- Los subsidios transparentes.

No obstante, más allá de ello para el caso concreto del sector eléctrico, era necesaria la necesidad de revisar la configuración, facultades y sistemas de control de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para garantizar el adecuado desenvolvimiento de los procesos de liberalización y defensa de la competencia.

La CRE fue creada también mediante Decreto Presidencial el 4 octubre de 1993, como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Su objetivo fue encargarse de resolver sobre cuestiones derivadas de la aplicación de disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica. Es decir, sus atribuciones se delimitaban a tareas de consulta en la industria eléctrica⁶.

La integraron cinco comisionados, incluido el Presidente del Pleno quienes fueron designados por el Titular del Ejecutivo a propuesta del Secretario de Energía, por un período de seis años, renovables; sin establecer los requisitos técnicos para ocupar el cargo ni las causas por las que podrían ser removidos. Los requisitos técnicos fueron subsanados en 1998, con una reforma, pero no así los límites de renovación para ejercer el cargo.

El antecedente directo de la transformación que sufrió la CRE fueron las reformas realizadas a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, ya que con el objeto de estimular la inversión y el empleo, y fortalecer el desarrollo de la industria, autorizaron la participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas.

Tal situación obligó a reconfigurar la actuación de la CRE y a ampliar sus facultades, por lo que en septiembre de 1995 el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso una iniciativa para expedir la Ley de la Comisión Reguladora

⁶ Sus atribuciones están establecidas en el artículo 3 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

de Energía, a fin de que regulara la participación de los particulares ya no sólo en la industria eléctrica sino también en el mercado del gas.

Dentro de sus nuevas facultades estaba la aprobación de los términos y condiciones de la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y de gas licuado de petróleo por medio de ductos, así como el establecimiento de los precios y tarifas por la prestación de estos servicios.

El Pleno continuó siendo integrado por cinco comisionados, incluido el presidente designado por el Titular del Ejecutivo, pero se redujo el período de encargo a 5 años renovables y se establecieron las causas por las cuales podrían ser removidos.

En 2008 como resultado de un proceso legislativo, se ampliaron una vez más las facultades de la CRE para que regulara la venta de primera mano de gas, petroquímicos y combustóleos, así como el transporte y la distribución por medio de ductos de bioenergéticos y petroquímicos; también se le otorgó plena autonomía para la toma de decisiones.

De la misma manera se modificaron los lineamientos para los comisionados, pues éstos serán nombrados por el Titular del Ejecutivo por períodos escalonados de sucesión anual iniciando el 1° de enero del año respectivo, renovables por una ocasión. (Cuadro 3).

Lo que podemos concluir con el análisis de la CRE, es que cada presidente cambia a sus Comisionados de manera casi discrecional como lo mostraremos en la gráfica adjunta. Pueden destacarse dos elementos.

- El primero es que los Comisionados casi en su totalidad pertenecen por diseño institucional al sexenio en turno; y la segunda es que, aquellos que no, en algunos casos como el de Flores García (de 1994 a 2003) o el de Raúl Monteforte Sánchez (1996 a 2005), son designados varias veces trascendiendo de sexenio y ocupando el mismo cargo debido a las lagunas jurídico –institucionales.
- Segundo, a pesar de que se han ido modificando gradualmente las facultades de la Comisión y han aumentado, se puede decir que no tenemos una Comisión Reguladora de Energía independiente del Ejecutivo y que, aún los consumidores no han visto reflejada la acción de la Comisión de manera loable y significativa en la prestación del servicio eléctrico.

Cuadro 3. Comisionados de la CRE

Georgina Kessel Martínez *														
Rolando Martínez Batista														
Jaime Álvarez Soberanis														
Raúl Gastelum														
Héctor Olea Hernández *														
Raúl Nocedal Moncada														
Javier Humberto Estrada Estrada														
Rubén F. Flores García														
Dionisio Pérez-Jácome F*														
Raúl Monteforte Sánchez														
Adrián Roji Uribe														
Francisco J. Barnés de Castro														
Francisco Xavier Salazar Díez *														
*Comisionados presidentes	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	

- i. Noé Navarrete González e Israel Hurtado Acosta fueron nombrados en 2006.
- ii. Actualmente Adrián Roji Uribe y Francisco Barnés de Castro continúan siendo comisionados. Salazar Díez continúa siendo el Presidente
- iii. Fuente: CRE.

CFC

Como hemos descrito, los cambios económicos mundiales obligaron a que México adecuara su normatividad y sus estrategias, lo que dentro de otros muchos resultados provocó el surgimiento de los órganos reguladores como desconcentrados para regular la competencia.

La competencia es un mecanismo regulador que permite que funcione una economía de mercado, de lo contrario la presencia de monopolios sería una constante, que terminaría afectando al consumidor.

Una primera señal de esta nueva tendencia fue la adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), que más tarde se traduciría en un cambio al marco legal y a la política económica, culminando más tarde con la suscripción del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, al cual le seguirían otros instrumentos jurídicos internacionales en materia comercial.

Bajo ese esquema se expidió La Ley Federal de Competencia Económica que entró en vigor el 22 de junio de 1993. Dicha ley creó la Comisión Federal de Competencia

Económica (CFC) en el mismo año, como un desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, conforme a la LFCE⁷.

Está conformada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente, nombrado por el Ejecutivo Federal duran en su cargo 10 años, no renovables y sólo pueden ser removidos de su cargo por causas graves. Por tal motivo podemos afirmar que se trata de un ente jurídico transexenal.

La CFC Es un órgano regulador transversal con facultades para regular todos los sectores relacionados con la concentración y prácticas monopólicas. Atiende principalmente dos tipos de regulación: “*ex ante*” porque aprueba las concentraciones de posibles monopolios, y “*ex post*” referente a la investigación y sanción de prácticas antimonopólicas (Faya, 2010:49).

⁷ Artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica.

La función de la Comisión en su regulación “*ex ante*” ha sido satisfactoria, sin embargo lo que respecto a la “*ex post*” la situación es distinta y de conformidad con el estudio realizado en 2010 por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, respecto al desempeño de los órganos reguladores en nuestro país, ésta es deficiente y pareciera atender a la agenda del Presidente del Pleno; y en cuestión de sanciones, éstas son pequeñas con relación al daño provocado por el agente económico y su cobro no suele hacerse efectivo.

En consecuencia podemos afirmar que el ente regulador no cumple con su función, pues es ampliamente conocido que la competitividad de nuestro país es precaria y está lejos de la práctica internacional. Además los sujetos regulados ejercen presión económica y política que infieren en la toma de decisiones, por lo que su autonomía es cuestionada, así como la capacidad de sus comisionados para cumplir con las funciones que establece la LFCE. Igualmente no se coordina con los demás órganos reguladores para tomar decisiones en el mismo sentido y evitar de esta manera quedar sujetos al poder de los sujetos regulados.

CNBV

El error de diciembre provocó que Zedillo propusiera reformar al sistema financiero mexicano en aras de impulsar la capitalización y la competitividad para garantizar la solvencia de los intermediarios financieros y proteger los depósitos del público ahorrador.

Para tal efecto propuso modificar los porcentajes de la tenencia accionaria de las instituciones de banca múltiple, permitiendo una mayor participación de las personas morales nacionales y extranjeras. Una actitud contraria a la del gobierno salinista que pugnaba porque los mexicanos tuvieran el control de los bancos.

El sistema financiero se orientó así hacia un esquema de banca universal al permitir la prestación conjunta de una amplia gama de servicios, a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo. También se otorgaron autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecían productos y servicios financieros, para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía (CNBV).

Estos cambios llevaron a fusionar a la Comisión Nacional de la Banca (1924) y la Comisión Nacional de Valores

(1946), por lo que en abril de 1995 el Congreso aprobó expedir la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El objeto de este organismo regulador es supervisar y regular a las entidades que conforman el sistema financiero mexicano, para garantizar el debido cumplimiento de la normatividad; mantener y fomentar el equilibrio del sector; dictar regulaciones tendientes a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios, proteger los intereses del público; así como suspender la operación de las instituciones que cometan infracciones graves y reiteradas.

Sin embargo, las reformas realizadas por Zedillo Ponce de León para limpiar el sistema financiero mexicano, lo convirtió en uno de los más concentrados del mundo. En 1994 los 5 principales bancos de México detentaban el 74% de los activos y para 2001, ya concentraban el 88%.

En lo que atañe a su estructura, la Comisión está integrada por una Junta de Gobierno, que a nivel administrativo se considera una razón debilitadora de la autonomía, conformada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y dos Vicepresidentes. La SHCP designará cinco vocales; el Banco de México tres; las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro uno cada una. Por cada vocal propietario será nombrado un suplente.

De lo anterior se desprende que ante las necesidades financieras que se vivían en México a la entrada del Presidente Zedillo, se creó una Comisión que facilitó la vigencia y control de sus políticas económicas, pero que incrementó el nivel de concentración del sector, en beneficio del regulado y en perjuicio del usuario. Actuó bajo sus órdenes y sirvió para regular los aspectos bancarios según las necesidades que el Ejecutivo creyó convenientes. Lo cual, demuestra, en consonancia con los demás casos la poca autonomía real que gozan los desconcentrados, los cuales sin duda cumplen con intereses político-económicos-electorales, no así con el crecimiento del sector.

Cuadro Comparativo

El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Armendáriz, 2010) realizó un estudio que concluyó que estos órganos no son competitivos, ni realizan su función de manera adecuada, que les permita promover una sana competencia en los distintos sectores estratégicos que regulan (Cuadro 4).

**Cuadro 4
Resultados**

Órgano Regulador	Puntaje	Debilidades
COFETEL	4.2	<ul style="list-style-type: none"> • Duplicidad de funciones con la SCT. • La SCT tiene poder de decisión en muchos temas que fragmentan las funciones regulatorias. • Alta rotación de comisionados.
CFC	5.2	<ul style="list-style-type: none"> • Su ubicación como órgano desconcentrado de la SE no es conveniente, algunos de sus objetivos pueden ser contrarios a los de la Secretaría. • Falta de coordinación entre estructuras y con los demás entes reguladores. • Los nombramientos de los Comisionados no se hacen con base en criterios técnicos, sino políticos. • Falta de transparencia en sus procesos internos para dar mayor certeza jurídica en la aplicación de multas. • Débil regulación en materia preventiva. • Bajo nivel de investigación sobre posibles actos de competencia desleal. • El órgano debe ser nacional y no federal para eliminar controversias por cuestión de competencia. • Las sanciones que impone no son proporcionales al daño económico provocado por el competidor. • Existen 7 instancias de defensa que inhiben el cobro de las multas impuestas.
CRE	5.1	<ul style="list-style-type: none"> • Su actuación ha sido poco eficaz y ha sido relegado por otros agentes reguladores. • Su participación es limitada en Pemex y CFE. • No ha contribuido al desarrollo del sector energético. • Sus atribuciones son amplias e imprecisas. • Poca capacidad para incidir en la dirección de las actividades, porque son monopolios públicos.
CNBV	6.1	<ul style="list-style-type: none"> • La regulación es insuficiente en el sector de ahorro y crédito popular; supervisión limitada; y falta de autonomía para garantizar su imparcialidad.

La puntuación más alta que se puede obtener son 10 puntos.

Conclusiones

Después de haber hecho un breve recorrido para revisar desde la perspectiva de autonomía y posibilidad del cumplimiento de objetivos de los órganos regulatorios mexicanos, consideramos que es posible reponder nuestra pregunta de investigación, en virtud de los elementos que se mencionan. Los cuales, han reforzado nuestra hipótesis en el sentido de que nuestras Comisiones al carecer de independencia y estar supeditadas al Poder Ejecutivo Federal son ineficientes y no han cumplido con sus propósitos primordiales.

Por lo tanto, las políticas económicas del modelo neoliberal, han prevalecido porque no existen órganos que contrapesen las decisiones del Ejecutivo. Constante que sigue intacta y que difícilmente cambiara mientras no se cuestione la verdadera autonomía de estas instituciones. Así, podemos señalar que el diseño institucional apuntalado en el sexenio de Ernesto Zedillo constituyó un blindaje a las decisiones económicas del momento, lo cual, aún perdura.

Con tales consideraciones, en nuestras conclusiones planteamos los siguientes puntos:

- Desde su origen, la naturaleza jurídica de los órganos regulatorios mexicanos implica una subordinación a alguna Secretaría de Estado, por lo tanto su personalidad jurídica, financiamiento y decisiones implica una relación de supra subordinación que limita sus alcances.

Abundando en ello podemos citar un estudio reciente de la OCDE en el sector de telecomunicaciones en donde se señala que el mercado mexicano tiene las características de las primeras etapas de liberalización en cuanto a la concentración, comportamiento y resultados.

- La designación de sus miembros proviene del poder ejecutivo, lo cual merma también la autonomía de los órganos y, tal como se ha revisado sobre todo con el ejemplo de la COFETEL y la CRE, nos podemos percatar que cada Presidente se ha arrogado la facultad de nombrarlos y que éstos tienen una relación muy cercana con él, lo que evidentemente disminuye las de los órganos regulatorios y fortalece las atribuciones del Ejecutivo. Lo anterior en el caso de la CFC es una excepción, ya que al durar en su cargo 10 años los Comisionados operan de manera transexenal.
- Debido a su falta de independencia y debilidad tanto decisoria como sancionadora, los órganos reguladores mexicanos no han podido ser pilares en el desarrollo de los distintos sectores que abarcan. Así, muchas veces han actuado a favor de intereses propios, de los intereses del gobierno o de los intereses de las grandes empresas, antes que el de los consumidores.
- Parte de la debilidad de los órganos ha sido la indeterminación que existe en ciertos rubros legales para ellos. Formas de designación, facultades, competencias, tiempo, requisitos de entrada para comisionados, etcé-

tera y, aunque gradualmente ha habido un esfuerzo por darles un más amplio margen de acción, se considera insuficiente y más aún, en tanto sigan dependiendo tanto de un poder central.

- En lo que alude a sus decisiones, aunque en general, operan por mayoría como órganos colegiados, sigue pareciéndonos importante la sombra del Presidente en el sentido de éstas, por ejemplos en la CFC no hay comunicación en las áreas dictaminadoras del Presidente y la de los Comisionados.
- Las sanciones que imponen a los sujetos regulados son impugnadas generalmente y una vez que quedan firmes, lo cual puede tomar varios años, son pocas las que se pueden hacer efectivas, por lo que el poder de coacción de la autoridad tiene una baja percepción.
- Consideramos también que los órganos se han convertido en concentraciones y extensiones de poder que no han permitido que se desempeñen en beneficio de los ciudadanos y del desarrollo mexicano. Basta recordar lo mencionado por el ex Secretario Téllez para percatarnos que falta arduo trabajo en cada una de las Comisiones.
- Aunque el tema de las decisiones de las Comisiones rebasa nuestro campo de estudio, también nos es posible afirmar que éstas han servido a los presidentes en momentos coyunturales para actuar en la misma dirección de las políticas de gobierno.
- Ernesto Zedillo creó la Cofetel y la CNBV e impulsó la CRE manteniendo la debilidad institucional de aquellas Comisiones e incrementando la concentración de poder de los agentes económicos que comandan los grandes empresarios como Slim, Azcárraga o Salinas Pliego. El poder no se ha compartido y las decisiones de gobierno han continuado en el mismo sentido. Esto lo reafirmamos hasta la fecha con fallos como el que la CFC realizó respecto a la dominancia de Telmex y Telcel en donde la Cofetel debió haber actuado y no lo hizo.

Por lo antes expuesto, es posible afirmar que requiere un cambio en los órganos actuales. Desde el aspecto legal para crear instituciones que, efectivamente, sean funcionales en una realidad económica que los hace necesarios y que termine con la práctica conocida como “Decretazos” que no otorgan seguridad jurídica, lo que inhibe la inversión y entrada de nuevos competidores.

Es necesario otorgarles autonomía verdadera, personalidad jurídica plena y patrimonio propios. Asimismo, es impostergable que sus atribuciones sean lo suficiente amplias para que puedan dar resultados más allá de las

pretensiones de los gobernantes y minimizar las designaciones por “dedazo”, otorgando los puestos por méritos técnicos que les permitan cumplir con sus objetivos, así como evitar el uso político, económico y electoral al cual están sujetos.

Bibliohemerografía

- Acosta Romero, M. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Armendáriz Guerra, P., et al. (2010). “Evaluación del Desempeño de los Órganos Reguladores en México”. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Recuperado de <<http://www.cnbv.gob.mx/cnbv/historiacnbv/Paginas/Fusion.aspx>>.
- Cortés, J. (2001). “La Comisión Reguladora de Energía: ¿desconcentración y la independencia?”. *Revista Mexicana de Derecho Público*. Número 1. 84.
- (2002). “Orden Jurídico Administrativo Federal y Mejora Regulatoria”. *Este País*, número 140.
- Córdova, C. y Hanlon, D. (2002). *Regulatory Governance: Improving the institutional Basis of Sectoral Regulators*. OCDE.
- Frías, V. (2010). “Propuesta de Cambio, Red Mexicana de Competencia y Regulación”. México: CIDAC.
- Gaitán Montiel, A. (2007). *Análisis de la Autonomía de cuatro órganos reguladores en el Derecho Positivo Mexicano*. México: Tesis de Licenciatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Gasca Campuzano, C. (2007). *La Comisión Federal de Competencia. Problemas de diseño normativo e institucional*. México: Tesis de Licenciatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- González de Cossio, F. (2005). *Competencia Económica. Aspectos jurídicos y económicos*, México: Porrúa.
- Lapper, R. y Thompson, A. (April 3, 2007). “Signal on Mexico telecomms regulation”. Recuperado de <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/db2bca44-e202-11db-af9e-000b5df10621.html#axzz1mHcNM0ql>>.
- López Ayllón, S. et al. (2007). “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*. Vol. 16 (1), primer semestre. 101–145.
- Oropeza, J. (2006). *Análisis de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano regulador de telecomunicaciones*. México: Tesis de Licenciatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Pardinas, J. (1° de marzo de 2011). “Liderazgo Político y Reforma Económica”. Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099967>>.

Riviera Urrutia, E. (2003). *Regulación Económica y Competencia, Curso Internacional sobre aspectos económicos y legales de la competencia*. Costa Rica: CEPAL-COPROCOM-IDRC.

Ruiz Morales, G. (2009). *La influencia de las leyes electorales sobre los partidos políticos de oposición: La LOPPE y el PAN; el CFE y el PRD*. México: Tesis de Maestría, El Colegio de México A.C.

Sánchez Ugarte, F., et al (2004). *The First Decade of the Federal Competition Commission*. México: Comisión Federal de Competencia.

Terán, H., compilador (1999). *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana. Experiencias en el Sector Productivo en México y en el Mundo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.

Corrupción

El periodo 1994-2000 también estuvo marcado por escándalos de corrupción y por la impunidad ante la inmoralidad en el ejercicio de la función pública en casos como el de Oscar Espinosa y del Pemexgate, así como la creación del Registro Nacional de Vehículos para colocar en él al argentino Ricardo Miguel Cavallo, identificado como torturador en su país. En 2010, el nombre de Ernesto Zedillo salió a relucir, aunque sin gran impacto en los medios de comunicación, vinculado al escándalo que rodea a la empresa de asesoría Álvarez Puga y Asociados, acusada de evasión fiscal

Nexos de EZP con la empresa Álvarez Puga y Asociados

En abril de 2010, la PGR dio a conocer que la empresa de asesoría Álvarez Puga y Asociados, estaba siendo investigada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y el IMSS, derivado de una práctica que se denomina “outsourcing” y que consiste en la evasión de responsabilidades fiscales para las empresas. Se realizó entonces, un operativo de fiscalización simultáneo al despacho Álvarez Puga y Asociados en siete de las 45 ciudades del país donde la firma de abogados tiene presencia.

El SAT informó que de acuerdo con funcionarios de la dependencia, estos esquemas “abusivos” de sustitución laboral consisten en transferir a trabajadores de empresas a sociedades cooperativas, para eludir el pago de reparto de utilidades, impuestos federales y locales, así como contribuciones de seguridad social.

Estas sociedades registran como cooperativistas o industriales (realmente empleados) al personal que se transfiere de las empresas, de tal modo que reciben remuneraciones bajo el concepto de previsión social, alimentos, bonos u otros similares en lugar de salarios omitiendo la retención y entero del impuesto sobre la renta correspondiente.

Los trabajadores, al ser integrados a estos esquemas, pierden el acceso a servicios de salud, pensiones de cesantía y vejez, guardería para sus hijos y crédito para una vivienda digna.

Diversas fuentes afirman que dicha empresa, es propiedad de Ernesto Zedillo, Santiago Creel Miranda y Marcelo de los Santos, y que en realidad los hermanos Álvarez Puga son prestanombres de éstos. Su director general es José Antonio Aguilar Bodegas, y también participa en ella, Pablo Salazar Mendiguchía, de quien a la vez sería prestanombres, Santiago Creel Garza Ríos, hijo del panista Santiago Creel. También se menciona que ahí laboran uno de los hijos de Ernesto Zedillo, uno de Miguel De la Madrid, así como los vástagos de Emilio Gamboa Patrón, Fidel Herrera y Ulises Ruiz.

Los Álvarez Puga pasaron de tener un restaurante en 1998 en la terminal de autobuses del centro de Tuxtla Gutiérrez, a poseer uno de los emporios más grandes de México, que incluyen costosas propiedades en el extranjero, vehículos de lujo, aviones —entre ellos cuatro con matrículas N4500MH, XACGF, XALGC y N450DMH,— en el que recientemente viajó a Laredo, Texas, Alejandro Álvarez Puga— cuentas bancarias y participación en franquicias, entre otros.

Actualmente, la empresa cuenta con 45 oficinas a nivel nacional y 2 agencias en el extranjero, una en Estados Unidos y la otra en Panamá. Al parecer, para conseguir contratos y protección, los hermanos Álvarez Puga buscaron asociarse con importantes políticos para incorporar a la nómina de la compañía a familiares de esas figuras.

Elaborado por Carmen Silvia Zepeda Bustos. Fuentes: Quid (24 de mayo de 2010). “Álvarez Puga y Asociados, la emblemática del outsourcing en México, o cómo defraudar al fisco y a los trabajadores valiéndose de altos cargos”; Barranco, A. (2 de junio de 2010). “Juniors fuera de lugar. Empresa”. *El Universal*; Chávez, H. (23 de abril de 2010). “Desarticula PGR red de evasión y fraude fiscal”. *Milenio*; Méndez, E. y Garduño, R. (28 de abril de 2010). “Investigan a empresa presuntamente propiedad de Zedillo, Creel y De los Santos”. *La Jornada*, p. 21; La Crónica de Hoy. (24 de abril 2010) “Políticos, socios del despacho Álvarez Puga & Asociados”; Portela, V. (29 de noviembre de 2011). “El ‘cártel’ Álvarez Puga y Asociados”. *En Síntesis*.