

Con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nombramiento de comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y recibida en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de mayo de 2022

Las y los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La teoría clásica de la división de poderes como un sistema de pesos y contrapesos nacido con el constitucionalismo, ha evolucionado en virtud de las relaciones cada vez más complejas entre personas y autoridades.

Las funciones originales del estado (legislativa, ejecutiva y judicial) han sido sobrepasadas y cada vez son más complejas, ya que la actividad estatal ha evolucionado desde su concepción por Locke y Montesquieu como funciones de seguridad principalmente, a abarcar incluso aspectos técnicos que requieren ser eficientes para garantizar los derechos humanos.

La división de poderes moderna incluye a los órganos constitucionales autónomos, los cuales son creados directamente en la Constitución que les otorga competencia originaria para conocer de materias y necesidades torales para las demandas sociales.

En México, sus características han sido definidas principalmente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha establecido:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.
2. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes.
3. Son organismos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial).
- 4. Se le han conferido funciones estatales específicas, a fin de obtener mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.**
5. Su misión principal radica en atender **necesidades torales del Estado y de la sociedad en general**, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
6. Aunque no existe algún precepto constitucional que regule su existencia, deben cumplir lo siguiente:
 - a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
 - b) Mantener con los otros órganos del Estado **relaciones de coordinación**.
 - c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
 - d) Atender **funciones primarias u originarias del Estado** que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹

Los organismos constitucionales autónomos contribuyen a garantizar la eficacia en la protección de los derechos

humanos puesto que determinadas materias se sustraen de la esfera de lo decidible por el Legislativo, y se permite al órgano técnico regularlas a efecto de actualizarlas en beneficio de los ciudadanos.

El artículo 49 constitucional establece el principio de división de poderes, mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico como funcional, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías.²

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida con los órganos que la ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de coordinación y cooperación que funcionen como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.³

Sin embargo, no basta con que estos organismos sean creados constitucionalmente para que se garantice su funcionamiento. Es necesario que a su favor se proteja su garantía institucional, entendiendo esta como la protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, específicamente de su autonomía, y busca asegurar un contenido constitucional mínimo frente al legislador, estableciendo el objeto de protección y los atributos esenciales que deben ser protegidos.⁴ La importancia de dotar de garantía institucional a los órganos autónomos radica en que éstas funcionan para maximizar el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si bien prevé la existencia de organismos constitucionales autónomos y hace referencia a ellos, no los define expresamente, ni otorga sus garantías institucionales. No obstante, atendiendo a las características de éstos, actualmente se tienen los siguientes:⁵

- Banco de México.
- Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Fiscalía General de la República.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Instituto Nacional Electoral.

La importancia de los órganos constitucionales autónomos radica no sólo en la atención a temas torales, sino que estos también dan cumplimiento a obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano.

El INAI cumple los artículos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prevé el derecho a la información. como elemento esencial para garantizar la democracia. Asimismo, es un instrumento para cumplir con obligaciones previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁶

La Cofece que garantiza la libre competencia y concurrencia contribuye a cumplir con el capítulo 21 del T-MEC que obliga a mantener una autoridad nacional de competencia. Asimismo, ha contribuido con el Comité de Competencia Económica de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.⁷

El IFT al tener la facultad para conducir procesos de licitación para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información y libertad de expresión,

además de contribuir al ejercicio de otros derechos como a la salud, educación y derechos de asociación, entre otros. Asimismo, da cumplimiento al artículo 18.17 del T-MEC que establece la obligación de contar con un organismo regulador de telecomunicaciones.⁸

Desgraciadamente, a lo largo del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador éste ha encabezado una lista de ataques a los órganos constitucionales autónomos, amenazando en múltiples ocasiones con extinguirlos. Asimismo, ha retrasado la renovación de sus miembros como en el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones,⁹ el cual se ha mantenido sin dos comisionados desde hace 2 años, además de que no se ha nombrado presidente del mismo, y próximamente concluirá el periodo de un tercer integrante que actualmente ocupa la presidencia interina.¹⁰

La Cofece tiene tres vacantes desde septiembre pasado, entre éstas la presidencia. La situación del Inegi no es distinta: tiene una vacante, correspondiente a una de las vicepresidencias de la Junta de Gobierno.¹¹

En total hay 48 nombramientos pendientes, incluidos algunos de las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, existen 21 vacantes en 18 tribunales locales en materia electoral pendientes de designación.¹²

Asimismo, están pendientes designaciones en instituciones como el Instituto Nacional de Acceso a la información y Protección de Datos Personales, Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, Fondo Petrolero para el Desarrollo y la Estabilidad, Sistema Público de Radiodifusión, Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo Técnico de Educación del Organismo para la Mejora Continua de la Educación.¹³

En virtud de lo anterior, resulta fundamental brindar protección constitucional a estos órganos, por medio de su definición y reconocimiento dentro de la estructura de división de poderes, conforme a los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido jurisprudencialmente.

Se propone definirlos constitucionalmente en el artículo 49, conforme a los criterios fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, se busca establecer un mecanismo preventivo para evitar su vulneración derivada de la negligencia del Poder Ejecutivo federal, encargado de someter a consideración del legislativo los nombramientos correspondientes, así como consecuencias ante la falta de aprobación de éstos por el Legislativo.

Importancia de la competencia económica

La existencia de la competencia económica beneficia a todas y todos los consumidores. Ello pues la competencia incentiva que los precios de los bienes y servicios sean menores y, a la vez, que los productores ofrezcan mejores condiciones para las y los consumidores.

De acuerdo con académicos como Viridiana Ríos, de la Universidad de Harvard, el problema de la falta de competencia en México es que “el negocio se ha vuelto vender caro. No competir. No innovar. No vender mejores productos. Simple y llanamente abusar del consumidor”.¹⁴ Ello implica que las y los consumidores sean afectados, pues el mercado monopólico los obliga a comprar productos de menor calidad y a mayores precios.

Según Ríos, quienes más padecen los estragos de la poca o nula competencia son los 16 millones de hogares que menores ingresos tienen.¹⁵ Apunta que en los estados con menor riqueza económica, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, la falta de competencia económica llega a reducir el poder adquisitivo de los hogares hasta en 47 por ciento.¹⁶ Mientras tanto, en estados con mayor poder adquisitivo, como Baja California, Chihuahua y Sonora, “el impacto es de sólo 3”.¹⁷

Del mismo modo, según la autora del libro *No es normal*, los precios con mayores sobrepuestos son la fruta, con 207 por ciento, el pan con 188 y los lácteos con 91. Sin embargo, también se estima la existencia de sobrepuestos en otros productos, como verduras con 29, tortillas con 26 y transportación aérea con 23. En suma, de acuerdo con Viridiana Ríos, si en México no hubiera este esquema de sobrepuestos, a todos los hogares mexicanos

alcanzaría para comprar 8.4 por ciento más bienes.¹⁸

Propuesta legislativa

Resulta de vital importancia que la Comisión Federal de Competencia Económica como órgano constitucional autónomo se fortalezca a través del proceso de designación de las personas Comisionadas. Lo anterior a través de la modificación a los artículos 28, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del artículo 28 constitucional se plantea que el Comité de Evaluación emita la convocatoria de las vacantes de las comisionadas o comisionados con seis meses de anticipación a éstas a fin de que dichas sean cubiertas. De igual manera, en caso de que no se complete el número mínimo de aspirantes requerido, se deberá de emitir una nueva convocatoria en un plazo no mayor a 30 días naturales. Posteriormente, se propone que el Ejecutivo federal deba, también dentro de 30 días naturales, seleccionar a un candidato para el cual proponga su ratificación ante el Senado de la República. En caso de que esto no sucediera el Senado, por mayoría calificada de dos terceras partes, deberá de elegir y ratificar en un mismo acto a la persona que ocupe la vacante en cuestión. De igual forma, el Senado de la República no podrá prorrogar el plazo de designación sin que medie una causa justificada. Asimismo, en caso de que el proceso de designación de las o los nuevos comisionados no se cumpla en el plazo establecido, las y los comisionados que actualmente ejerzan dichos puestos deberá de prorrogarse hasta la designación de los nuevos.

En el artículo 76 se propone que se haga una referencia expresa a los procesos de designación que se establezcan dentro del propio texto constitucional.

De igual manera, se propone modificar la fracción III del artículo 89 constitucional, a fin de que el titular del Poder Ejecutivo federal pueda nombrar con aprobación del Senado de la República a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda; y, proponer la designación de las o los comisionados o comisionadas integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nombramiento de comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica

Único. Se **reforman** el artículo 28, párrafos veintidós, veintisiete, veintinueve y treinta y uno; y las fracciones II del artículo 76 y II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

El presidente de cada uno de los órganos será nombrado de entre los comisionados, por el voto de los integrantes de las y los comisionados de dichos órganos, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

[...]

I. a VII. [...]

VIII. [...]

[...]

[...]

[...]

El comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante **con seis meses de anterioridad a la vacante del comisionado o comisionada que corresponda** . Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia **dentro del plazo referido** ; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

[...]

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria **en un plazo no mayor de treinta días naturales** . El Ejecutivo, **en un plazo no mayor de treinta días naturales posteriores al plazo anterior**, seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado. **En caso de no seleccionar al candidato en el plazo establecido, el Senado elegirá y ratificará en un mismo acto al candidato o candidata para ocupar la vacante con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.**

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

El Senado no podrá **postergar la discusión y nombramiento sin causa justificada. En caso de que transcurra el plazo sin que se realice el mismo, se prorrogará el encargo de las o los comisionados salientes que corresponda, en tanto se nombra al candidato o candidata que ocupará la vacante de éste .**

[...]

Artículo 76. [...]

I. [...]

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que **esta Constitución** y la ley dispongan;

III. a XIV. [...]

Artículo 89. [...]

I. y II. [...]

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, y a los integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, **así como proponer la designación de las o los comisionados integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica ;**

IV. a XX. [...]

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo federal contarán con un plazo de 90 días posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación para realizar las adecuaciones normativas correspondientes a fin de cumplir el presente decreto.

Tercero. La Cámara de Senadores deberá realizar los nombramientos pendientes de comisionados en la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones en un plazo máximo de 30 días posteriores a la publicación del presente decreto. En caso de no realizarlo, se deberá seguir el proceso previsto en el decreto a fin de garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones.

Notas

1 Zeind Chávez, Marco Antonio. "El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado mexicano", en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, nueva época, número 8,

enero-junio de 2018, Universidad Nacional Autónoma de México, página 72.

2 Amparo en revisión número 1100/2015, página 79, disponible en

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-08/AR-1100-2015.pdf

3 *Ibidem*, página 80.

4 *Ibidem*, página 90

5 http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/

[042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/)

[007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos)

6 Galindo Cano, Vianey. “Los órganos constitucionalmente autónomos y las obligaciones internacionales”, en *Nexos*, 3 de marzo de 2021, disponible en

<https://contralacorrupcion.mx/los-organos-constitucionalmenteautonomos-y-las-obligaciones-internacionales/>

7 *Ídem*.

8 *Ídem*.

9 Suárez, Karina. “López Obrador aboga por la desaparición de los órganos autónomos de competencia y telecomunicaciones”, en *El País*, 15 de febrero de 2022, disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-02-15/lopez-obrador-aboga-por-la-desaparicion-de-los-organos-autonomos-de-competencia-ytelecomunicaciones.html>

10 García, Carina. “Más de 100 nombramientos permanecen en la ‘congeladora’ del Congreso”, en *Expansión Política*, 2 de febrero de 2022, disponible en <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/02/02/mas-de-100-nombramientos-congeladora-congreso>

11 *Ídem*.

12 Robles de la Rosa, L. (2022). “Polarización en el Senado frena nombramientos; no se han cubierto 38 vacantes”, en *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/polarizacion-en-el-senadofrena-nombramientos-no-se-han-cubierto-38-vacantes/1511568>

13 *Ídem*.

14 Ríos, V. (2021). *No es normal. El juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*. Penguin Random House Grupo Editorial. Recuperado de file:///Users/office/Downloads/No_es_normal_El_juego_oculto_que_alimenta_la_desigualdad_mexicana.pdf

15 *Ibidem*, página 29.

16 *Ídem*.

17 *Ibidem*, página 29.

18 *Ibidem*, página 29.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 18 de mayo de 2022.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2022.)

|