|  |
| --- |
| Del Sen. Arturo Escobar y Vega, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de la Ley Federal de Competencia Económica, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. |
| ***SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. Documento en Tramite*** |
| ***Sinopsis: Propone que las deliberaciones de la COFETEL, la Comisión Reguladora de Energía, el IFAI, la Comisión Federal de Competencia, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sean públicas.*** |
|  |
|  |
| Recinto del Senado de la República, a 21 de Febrero de 2011.  **CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA** **CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN** **P R E S E N T E**  Los suscritos, Senadores de la República de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DE LA LEY DE LA COMISION REGULADORA DE ENERGIA, LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, al tenor de la siguiente  **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  Una de las grandes transformaciones que ha tenido la Administración Pública en los últimos años, es la creación de numerosos órganos desconcentrados a los que se les han asignado funciones de la mayor relevancia en la actuación pública, que en general habían estado a cargo de órganos de la Administración centralizada.  Se trata fundamentalmente de una transformación de las características tradicionales de los órganos desconcentrados al grado tal de llevarse a cabo una reforma de las instituciones públicas que impacta la gestión de los asuntos públicos, la forma de estructuración y organización de la Administración Pública y el arreglo constitucional de los Poderes, así como la conformación de de la relación entre el tipo de élites que integran los órganos y los sectores a los que se regulan.  La relación entre esta peculiar forma de organización administrativa y la transparencia de su actividad, tiene que ser apreciada a partir de la “lógica” de su función dentro de las actividades del Estado. Su modo de organización institucional y los procedimientos tienen que ver con las exigencias a la administración. La transparencia tiene así una función instrumental al desempeño.  Derivado de lo anterior, el establecimiento de ciertas garantías institucionales en el diseño orgánico, las relaciones con el resto de la Administración, así como la apertura del procedimiento de creación de regulaciones para democratizarlos, a lo que se agregan las novedosas posibilidades del acceso a la información pública, van estableciendo las condiciones de transparencia como auxiliar en la objetividad de su desempeño.  No obstante, existe todavía una disparidad en las condiciones de transparencia y un déficit en la rendición de cuentas. El aislamiento basado en una justificación técnica y apolítica, también tienen el efecto de separarlos de los controles y eliminar algunas formas verticales y horizontales de la rendición de cuentas. (1)  De ahí la necesidad de fortalecer a los órganos reguladores en varios sentidos, pero sobre todo en materia de transparencia.  De tal aseveración ya daba cuenta, por ejemplo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), según datos que aportaba desde el mes de mayo de 2010, al presentar los resultados de la evaluación a cuatro entes regulatorios, destacando que a estos órganos les faltaba promover la competencia en sus respectivos sectores.  De acuerdo con la evaluación de 30 expertos, estaban reprobadas la Comisión Federal de Competencia (CFC), con 5.2; la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con 5.1 y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) con 4.2 y sólo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) aprobó con 6.1, en una escala donde 10 es la calificación más alta.  La operación eficiente de estos órganos depende del modelo de política económica y en el país falta una visión de Estado en el modelo de competencia económica'.  Respecto a la Comisión Reguladora de Energía, se aseveró que ha realizado un buen trabajo en aquellos segmentos donde existe competencia, como el gas natural. Sin embargo, la CRE tiene nuevas facultades, pero no los recursos necesarios para ejercerlas adecuadamente, además de que la regulación que ejerce no ha sido precedida, acompañada o continuada por decisiones legislativas y administrativas que garanticen su operatividad.   1. José Roldan Xopa. Transparencia y Órganos Reguladores. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM   Su papel ha sido muy limitado frente a Petróleos Mexicanos (Pemex), y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ya que son dos monopolios estatales, aunado a que enfrenta la ausencia de consensos que impulse políticas públicas para un sector energético fuerte.  Respecto a la CFC, se enfatizó que el órgano requiere transparentar sus procesos internos para dar mayor certeza en la aplicación de multas y otras resoluciones. Las sanciones son demasiado débiles y generan incentivos perversos para que las empresas violen la ley. Se recomendó otorgar mayores facultades a la CFC en cuanto a las visitas de verificación y medidas cautelares, aunque las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica ya eran un paso importante en la dirección correcta.  Por su parte, se reconoció la capacidad técnica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), pero se sostuvo que la regulación insuficiente en el sector de ahorro y crédito popular limita la supervisión y abre la puerta a malas prácticas. Se ccoincidió en que las multas no tienen efectividad respecto al tamaño de los participantes del sistema financiero y advirtió sobre el riesgo latente de una ausencia de regulación efectiva.  En tanto, por lo que se refiere a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), según el mismo estudio enfrenta una duplicidad de funciones con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que genera confusión y contradicciones en los resolutivos. Se resaltó que la SCT representa un fuerte poder frente a los comisionados, además de que la excesiva rotación de estos últimos ha provocado que se pierda experiencia.  Derivado de lo anterior es que diversos sectores, así como legisladores, se han pronunciado por la necesidad de dotar de autonomía a los órganos reguladores del Estado, sobre todo para garantizar que haya transparencia en las decisiones que adopten.  Particularmente nos queremos referir en la presente iniciativa a los órganos reguladores económicos, cuya falta de transparencia puede incidir negativamente incluso en el avance tecnológico acarreando retraso en el desarrollo de nuestro país.  La cuestión es evitar que la discrecionalidad en las decisiones que adoptan afecte su importante función, al verse opacadas por conflictos de interés o intereses de otra naturaleza.  Vale la pena recordar que antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) en 2002, no existían instituciones o procedimientos para proporcionar sistemáticamente a los ciudadanos acceso a la información en manos del gobierno. La falta de esa ley había limitado la posibilidad del acceso a la información gubernamental y al establecimiento de una relación más equilibrada entre la sociedad y el gobierno. Ahora la ley establece un procedimiento para asegurar el derecho de los ciudadanos al acceso a los documentos gubernamentales y precisa los criterios conforme a los cuales éstos pueden ser clasificados como reservados o confidenciales, con base en las mejores prácticas internacionales.  Uno de los principales objetivos de la ley fue establecer obligaciones en materia de transparencia, para mantener disponible permanentemente en línea información gubernamental, fundamentalmente relacionada con los principales indicadores de gestión. Estas obligaciones son una parte sustancial de la ley, ya que pueden reducir de manera significativa el número de consultas de una misma información que se solicita con relativa frecuencia, así como también fomentan el interés por aspectos más detallados de la administración pública.  Lo anterior es congruente con uno de los principales objetivos de la ley: promover la evaluación del desempeño gubernamental, la rendición de cuentas y la participación democrática de la sociedad.  Aunque gracias ello ahora todos los órganos reguladores están sujetos a la ley de acceso a la información, en la práctica reciben un importante número de solicitudes de información, derivado de la poca publicidad que existe en sus procedimientos  Ahora bien, aunque en México existen un gran número de órganos administrativos, desconcentrados o descentralizados, con funciones reguladoras, no todos pueden ser considerados como órganos reguladores independientes en sentido estricto, pues muchos de ellos no cuentan con la autonomía necesaria y están sujetos a principios de subordinación jerárquica respecto de los secretarios de Estado, o bien sus funciones están más orientadas a la administración de recursos o servicios que a la regulación propiamente dicha.  Para efectos de esta iniciativa, compartimos la idea que un estudio Sergio López Ayllón y Ali Haddou Ruiz (2) arrojó en el sentido de seleccionar sólo una muestra de órganos reguladores que reúnen las características de órganos reguladores independientes: dos de los órganos sectoriales que han generado mayor debate en lo que respecta a su diseño y naturaleza (CRE y Cofetel) y a tres agencias horizontales con autonomía legislativa (CFC, Cofemer e IFAI). Nosotros, además consideramos necesario incluir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por la repercusión que sus decisiones tienen en el ámbito económico.  El mismo estudio indica, por ejemplo, que en México la legislación en materia de transparencia ha incorporado la opción de celebrar audiencias públicas por el pleno del IFAI para resolver asuntos en materia de acceso a la información. Pero para otros órganos reguladores, las decisiones son consideradas como parte del proceso deliberativo, por lo que sólo son públicas cuando se adopta la decisión final. A pesar de que tales decisiones se toman en condiciones de independencia (en relación con los secretarios de Estado), es posible considerar que un proceso público de decisión, o al menos un proceso con mayor participación pública, puede generar una mejor toma de decisiones y fortalecer la independencia y la rendición de cuentas.  Al respecto, las obligaciones de transparencia en materia de publicación de resoluciones específicas de los órganos reguladores son diversas. La CRE normalmente publica todas sus resoluciones, mientras que la Cofetel, por regla general, no lo hace. La Cofemer y el IFAI están obligados por ley a publicar todas sus resoluciones y opiniones, mientras que la CFC publica sus resoluciones, pero con un retraso considerable. La legislación de la CRE y de la Cofemer hacen referencia expresa a los procedimientos de consulta pública para algunas decisiones en particular.  La justificación y la consulta pública de las resoluciones regulatorias son elementos importantes de transparencia, ya que permiten que las partes interesadas cuestionen racionalmente las acciones del gobierno. Resulta interesante mencionar que la relativa falta de transparencia en la justificación de las decisiones individuales fue la principal razón para llevar a cabo las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en el año 2000, obligando a todas las agencias a elaborar evaluaciones de impacto regulatorio para todos los actos administrativos de carácter general e incluso para aquellos actos relacionados con regulación asimétrica de empresas dominantes. Sin embargo, estas obligaciones no son aplicables a la mayoría de las resoluciones de carácter particular, por lo que no toda la información está disponible.   1. Sergio López Ayllón y Ali Haddou Ruiz. *Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México*   Por ello es que se puede concluir que es muy importante que los motivos y fundamentos de todas las resoluciones sean públicos, así como también las minutas de las reuniones de los órganos de decisión, los títulos de concesiones y los datos comparativos económicos y técnicos.  La construcción de una auténtica independencia sólo puede alcanzarse mediante mecanismos robustos de rendición de cuentas que aseguren que las instituciones cumplen el mandato para el que fueron creadas. Recíprocamente, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas refuerzan la independencia de los órganos reguladores, pues políticas y decisiones transparentes reducen la probabilidad de que exista interferencia política o captura regulatoria. (3)   Para reforzar la hipótesis de fortalecer la transparencia en la toma de decisiones de los órganos reguladores económicos queremos retomar datos que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) dio a conocer en el 2011 a través del índice de Gilardi, que mide la fortaleza de las instituciones. En ese sentido, su titular explicó que la independencia de los órganos reguladores no es un fin, sino un medio para conseguir mayores niveles de fortaleza.  Una de las variables que favorece el fortalecimiento de la estructura de los órganos reguladores es la independencia. Es decir, la independencia no vigilada de los órganos reguladores podría ser utilizada en perjuicio de la sociedad y favorecer intereses particulares. Esto sucede cuando los agentes reguladores son capturados por la industria regulada, según Óscar Díaz Santos, doctor en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en gasto público y presupuestos.  A decir de la doctora en ciencia política y miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Irma Eréndira Sandoval, “la captura regulatoria es, lamentablemente, un fenómeno muy consolidado en los últimos tiempos. Los intereses financieros prevalecen sobre los productivos, y los reguladores sirven a éstos de forma clara”.  También el doctor en economía Díaz Santos, afirmó que hace falta voluntad política para generar cambios en las estructuras debilitadas de los reguladores (sociales) en México. La falta de independencia de éstos, a quienes se les han delegado tareas de salud, alimentación y seguridad, entre otros, “sólo revelaría el control político y de poder”. (4)   1. Idem 2. [Revista Contralínea 257 / 31 de octubre de 2011](http://contralinea.info/archivo-revista/?p=16606)   Finalmente, queremos hacer referencia a una publicación de cuya presentación fue testigo la colegisladora y en la que se contó con la participación de los titulares de la Cofemer, la Cofetel, la CRE, la CNBV y la Comisión Federal de Competencia (CFC), quienes compartieron su visión sobre la situación que guarda la regulación en nuestro país. . . Nos referimos al libro “Fortalecimiento de los órganos reguladores para un México competitivo”. Ésta se realizó el 26 de abril de 2011.  Aquí se aprecian coincidencias entre las diversas aportaciones en cuanto a la urgente necesidad de modernizar el diseño institucional de estos órganos para asegurar que cumplan con el mandato de política pública por el que fueron creados. En particular, se exponen las alternativas presentadas para dotar a las instancias reguladoras de mayor autonomía a efecto de que implementen medidas de largo plazo que privilegien el interés general a partir de instrumentos técnicos.  Particularmente queremos dejar patente los “cinco principios de la buena regulación” a los que hace referencia en su parte final: la proporcionalidad, la rendición de cuentas, la consistencia, la transparencia y la focalización. De los cinco, en materia de rendición de cuentas y de transparencia, claramente se aprecia la necesidad de hacer públicas sus decisiones y todo lo relacionado con ellas, por lo que nuestra propuesta nuevamente se ve robustecida con tales aseveraciones.  En cuanto a la rendición de cuentas menciona:   * Los reguladores deben justificar sus decisiones y estar sujetos al escrutinio público. * Las propuestas deben ser publicadas y consultadas de forma previa. * Los reguladores deben explicar como y por que llegan a esas decisiones finales. * Los reguladores deben establecer estándares y criterios claros contra los que serán evaluados. * Deben existir medios de defensa accesibles, justos y efectivos. * Los reguladores deben tener líneas claras de rendición de cuentas frente al gobierno, el poder legislativo y el público.   En cuanto a la Transparencia:   * Los reguladores deben ser abiertos en su actuación. * Los objetivos de política, incluyendo la necesidad de regulación, deben ser claramente definidos y comunicados a todos los interesados. * Se debe de desarrollar una consulta antes de la emisión de regulaciones, a efecto de tomar el punto de vista de todos los interesados. * Las regulaciones deben ser claras y simples. Una guía en lenguaje sencillo debe ser emitida. * Los regulados deben entender claramente sus obligaciones. * Los regulados deben tener la oportunidad y apoyo para que cumplan con sus obligaciones. * Las consecuencias de no cumplimiento deben hacerse claras.   Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la siguiente  INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DE LA LEY DE LA COMISION REGULADORA DE ENERGIA, LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES  **ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforma el segundo párrafo del artículo 9-B de la ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:  **LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**  **Capítulo I** Disposiciones generales  **Artículo 9-B.** El órgano de gobierno de la Comisión es el Pleno, que se integra por cinco comisionados, incluido su Presidente.  Los comisionados deliberarán en forma **pública y** colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.  Para que el Pleno pueda sesionar deberán estar presentes, cuando menos, tres comisionados.  **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se reforma el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Competencia Económica, para quedar como sigue:  **LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA**  **CAPITULO IV** **DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA**  **Artículo 25.** El Pleno estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la Comisión. Deliberará de forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de esta Ley.  Las deliberaciones del Pleno **serán públicas y** deberán contar con los votos de todos los comisionados. Los comisionados no podrán abstenerse de votar. Los comisionados que se encuentren ausentes durante las sesiones del Pleno deberán de emitir su voto razonado por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la sesión, **los cuales también serán públicos.**  En casos graves en los que los comisionados no puedan ejercer su voto o estén impedidos para ello, el Presidente de la Comisión contará con voto de calidad para decidir los casos que se presenten al Pleno.  Corresponde al Pleno el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones IV, IV bis, V, VI, VIII, X, XII, XIII bis, XVI, XVIII bis, XVIII bis 1, XVIII bis 2 y XVIII bis 3 del artículo 24 de esta Ley, y las demás atribuciones concedidas expresamente al Pleno en esta Ley.  **ARTÍCULO TERCERO.-** Se reforma el primer párrafo del artículo 4 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para quedar como sigue:  LEY DE LA COMISION REGULADORA DE ENERGIA CAPITULO II Organización y Funcionamiento  **ARTICULO 4.-** La Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Los comisionados deliberarán en forma **pública y** colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad.  La Comisión gozará de plena autonomía para emitir sus decisiones, mismas que se inscribirán en el registro a que se refiere la fracción XVI del artículo 3 de esta Ley. En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por la Comisión no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica de las personas que realicen actividades reguladas.  La Comisión contará con las instancias, unidades administrativas y servidores públicos necesarios para la consecución de su objeto.  **ARTÍCULO CUARTO.-** Se reforma la fracción V del artículo 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental  LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL  **TÍTULO SEGUNDO** **ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**  **Capítulo IV** **Del procedimiento ante el Instituto**  **Artículo 55.** Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:  **I.** Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;  **II.** El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;  **III.** Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;  **IV.** Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;  **V.** El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y  **VI.** Las **deliberaciones y** resoluciones del Pleno serán públicas.  Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.  La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.  **ARTÍCULO QUINTO.-** Se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores, para quedar como sigue:  **LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**  **TITULO PRIMERO** DE LA NATURALEZA, OBJETO Y FACULTADES  **CAPITULO II** DE LA JUNTA DE GOBIERNO  **Artículo 13.-** La Junta de Gobierno celebrará sesiones siempre que sea convocada por su Presidente y por lo menos se reunirá una vez cada dos meses.  Habrá quórum con la presencia de por lo menos siete miembros de la Junta. Las resoluciones se tomarán **de manera pública** por mayoría de votos de los presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.  **T R A N S I T O R I O S**  Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.  Artículo Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido del presente decreto.  Por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México:  SEN. ARTURO ESCOBAR Y VEGA  COORDINADOR  SEN. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS  SEN. JORGE LEGORRETA ORDORICA  SEN. MANUEL VELASCO COELLO  SEN. JAVIER OROZCO GÓMEZ  SEN. LUDIVINA MENCHACA CASTELLANOS   SEN. RENÉ ARCE CÍRIGO  SEN. TOMÁS TORRES MERCADO |