

Comentarios regulatorios a la Iniciativa de creación del INMECOB del Senador Ricardo Monreal

1.- ¿Cuáles son las medidas de la Iniciativa?

- I. Fusionar al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y a las áreas de la CRE relativas al mercado eléctrico, en un nuevo instituto denominado el Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (INMECOB), y
- II. Integrar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), las áreas de la CRE relativas a hidrocarburos, petrolíferos y GLP.

2.- ¿Cuál es la problemática que indica la Iniciativa?

La Iniciativa indica que la problemática consiste en la crisis económica ocasionada por el COVID-19, que hace necesario optimizar el gasto.

3.- ¿Con base en qué elementos la Iniciativa indica que son viables las medidas?

La Iniciativa indica que los siguientes elementos permiten que las medidas sean factibles:

- I. En España, existe la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que resultó de la fusión de la Comisión Nacional de Competencia con los tres reguladores sectoriales que venían funcionando, en ese momento, a saber, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional Postal;
- II. El perfil regulador de las instituciones gubernamentales está basado en los mismos principios económicos;
- III. La experiencia y el factor humano especializado del IFT y la COFECE permite generar sinergias, debido a que ambos son órganos autónomos que se encargan de investigar prácticas antimonopólicas, bajo los mismos principios económicos;
- IV. Los estándares de investigación son diferentes entre el IFT y la COFECE, a pesar de tener la misma naturaleza;
- V. El riesgo de captura regulatoria es menor al centralizarse instituciones, y
- VI. Los costos de búsqueda de información son menores y por lo tanto, la eficacia en el combate a las prácticas anticompetitivas es mayor, al tener acceso directo los órganos en materia de competencia a los mecanismos de monitoreo e información sectorizada de los reguladores.

4.- ¿Existe alguna justificación sobre los elementos indicados en la Iniciativa?

Revisando la teoría económica y la experiencia mexicana e internacional, se encontró lo siguiente:

- I. Respecto al numeral I), y de acuerdo con el estudio “Impacto de la actividad de la CNMC en las empresas y la economía española 2016”, **la CNMC no generó los resultados esperados, ya que no se generó un ahorro sustancial ni sinergias, así como el tamaño del Consejo se convirtió en un cuello de botella.**
- II. Respecto al numeral II), de acuerdo con la teoría económica, la intervención gubernamental debe llevarse a cabo para atender fallos de mercado y fallas regulatorias, por lo que **es cierto que los perfiles reguladores** de la CRE y del IFT, en su papel de regulador, **están basados en los mismos principios económicos;**
- III. Respecto al numeral III), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha llevado a cabo recomendaciones al IFT y a la COFECE para que trabajen en conjunto para generar sinergias y debido a que, por el dinamismo de la tecnología y las empresas, hay sectores donde no es claro el límite de competencia de cada órgano;

Al respecto, han existido casos de fusiones de empresas donde **el IFT y la COFECE han tenido que recurrir al Poder Judicial para determinar qué instituto es el facultado para revisar el tema;** por ejemplo, en el caso de la fusión de Uber-Conershop, el tiempo para definir cuál era el órgano competente fue de 7 (siete) meses, generando un impacto negativo en la inversión, además de otros costos;

- IV. Respecto al numeral IV), **es cierto que existen estándares distintos** en la investigación de prácticas monopólicas por parte del IFT y la COFECE, tal como lo demuestran los conceptos de poder sustancial y preponderancia.

La Ley Federal de Competencia Económica establece que la autoridad puede tomar acciones hacia un agente económico cuando éste tenga poder sustancial, lo cual se determina de acuerdo con su participación en el mercado, y con base a su facultad de fijar precios, limitar insumos, entre otras más; es decir, se reconoce que la participación de mercado es relevante pero no se define un umbral, sino que valora caso por caso.

Sin embargo, en el mercado de radiodifusión y telecomunicaciones, la Ley de Radiodifusión y Telecomunicaciones establece un umbral del 50% de participación de mercado para determinar que un agente es preponderante, lo que lo hace candidato a medidas regulatorias asimétricas (particulares);

- V. Respecto al numeral V), existe literatura que indica que **el riesgo de corrupción sí es menor en esquemas centralizados; sin embargo, también se reconoce que en ventanillas únicas la captura regulatoria puede ser más fácil.**

- VI. Respecto al numeral VI), el mecanismo de investigación por parte del IFT y la COFECE puede ser iniciado por oficio o por denuncia. De manera empírica, se conoce que la denuncia por un particular o por otro órgano gubernamental es el elemento más común para iniciar un proceso de investigación, debido a que tanto el IFT como la COFECE no tienen toda la información necesaria para identificar los fallos de mercado.

Es de mencionar que, en el caso del IFT, dicho costo de búsqueda de información es menor en virtud de que este mismo órgano es el regulador del sector de telecomunicaciones, por lo que tiene facultades de monitoreo sobre los agentes económicos participantes en dicho sector.

5.- ¿Qué elementos faltan en la Iniciativa para entenderla de mejor manera?

- I. Especificar en la Iniciativa qué facultades de la CRE se están considerando integrar a la CNH y cuáles al INMECOB, entre ellas, quién llevará a cabo los procesos de autorización de permisos, y quién estará a cargo del monitoreo de los mercados;
- II. Indicar los mecanismos transitorios que evitarán que no se retrase la emisión de los permisos y autorizaciones de los diversos proyectos de inversión, considerando que ya ha habido un retraso significativo derivado de la pandemia y los diversos cambios en el Órgano de Gobierno de la CRE;
- III. Detallar las razones por las cuales no se necesita un examen de conocimientos, cuando se establece que los candidatos a Consejeros deben acreditar 5 (cinco) años de experiencia relevante establecidos;
- IV. Precisar el mecanismo que permita la autonomía de los Consejeros, e
- V. Indicar el destino del recurso liberado.

6.- ¿Qué se necesita para que se apruebe la Iniciativa?

Se necesita que el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos Cámaras, apruebe por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, la Iniciativa, pudiendo ser votada en una sesión extraordinaria.

Asimismo, se necesita que sea aprobada por la mayoría absoluta (la mitad más uno) de las legislaturas de los estados.

7.- ¿Qué impactos podrían darse en el sector gasolinero si se aprobase la Iniciativa en los términos actuales?

Los principales impactos que se estiman en caso de que se apruebe esta Iniciativa en los términos presentados consisten en un retraso en la emisión de permisos para gasolineras y una menor diversidad en las fuentes de suministro.