SECRETARIA DE ENERGIA

DIRECTRIZ de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Energía.

DIRECTRIZ DE EMERGENCIA PARA EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO

I. Objetivo y relevancia.

Establecer las bases para la atención de emergencia de un problema social y de seguridad nacional que surge por el daño que se ocasiona día con día al consumidor de gas LP derivado las ventajas excesivas e injustificadas que a partir de la liberalización del precio del gas licuado de petróleo (gas LP) se obtienen en la comercialización y distribución del combustible.

El presente instrumento jurídico permitirá la existencia de un mecanismo normativo respaldado institucionalmente que: (i) Garantice el bienestar de las familias mexicanas a través de la protección efectiva de su derecho a acceder de manera asequible a un combustible de consumo básico en los hogares; y (ii) No fomente la riqueza de un sector de la industria a costa del daño a otro.

Con ello se evitará el daño que sufren 99,240,241 habitantes[1] que consumen gas LP para la satisfacción de sus necesidades básicas, ocasionado por la exorbitante e injustificada trasferencia de riqueza de tan solo 1,198 titulares de permisos de distribución de gas LP[2].

II. Análisis de la problemática

1. Comportamiento de la Industria de gas LP

1.1 Previo a la apertura del mercado

El 29 de noviembre de 1958 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, misma que fue reformada el 30 de diciembre de 1977, 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1996, 12 de enero y 26 de junio de 2006 y el 28 de noviembre de 2008, la cual estableció la regulación base de las actividades de la industria petrolera, entre otras, la de distribución y las ventas de primera mano del petróleo y gas.

Desde 1999 se aperturó la importación del gas LP, así como la participación de extranjeros para su transporte y almacenamiento, manteniendo la reserva de la distribución exclusivamente para mexicanos. En 2007, se reguló el autoconsumo de ese combustible, y las ventas de primera mano, se permitió que los servicios de transporte, almacenamiento y distribución pudieran ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podían construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.

Bajo ese contexto, previo a la reforma energética de 2013, la industria del gas LP en México se caracterizó porque las actividades de producción e importación de gas LP fueron realizadas de manera exclusiva por Petróleos Mexicanos (Pemex), mientras que la venta al usuario final se realizaba por parte de privados bajo un esquema de precios máximos por regiones que reflejaban los costos que tenían las empresas para vender el gas LP en cada una de ellas. De esta manera se aseguraron el retorno de las inversiones y el desarrollo de la industria privada.

El esquema de precio máximo fue incrementando el número de regiones hasta llegar a las 145, lo que permitía que los precios de venta al consumidor final reflejaran de mejor manera los costos de logística e infraestructura en los que incurrían los distribuidores y expendedores para llevar el gas LP a todo el país.

En este mercado de precio regulado, Pemex era el único proveedor del mercado mayorista de gas LP y era sujeto a una metodología de precio límite en sus ventas de primera mano. Por otra parte, el precio máximo para el usuario final tomaba en consideración el Precio de Venta de Primera Mano (PVPM), los costos de logística e infraestructura y un margen de comercialización.

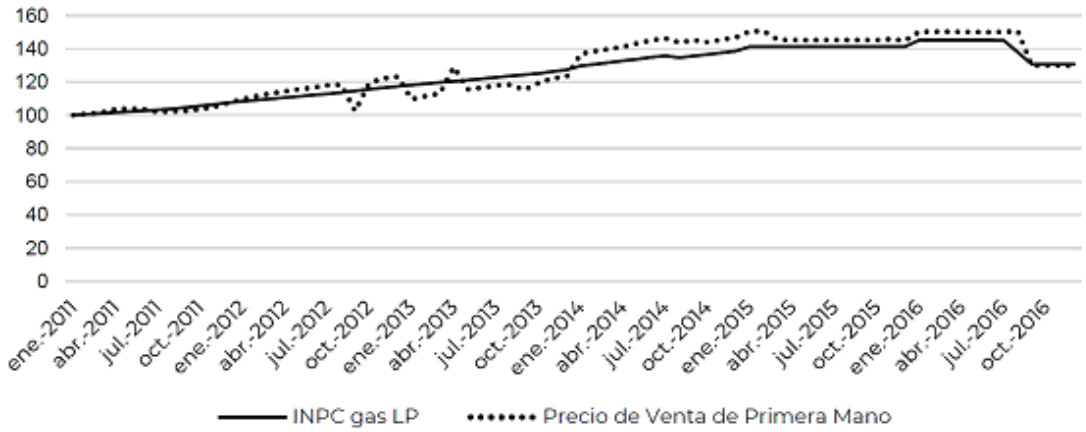
En esta etapa el precio al público del gas LP estuvo vinculado al PVPM, lo que implicó que el diferencial de precios se mantuviera prácticamente constante en términos reales, atendiendo la demanda nacional y garantizando el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Gráfica 1. Precio de Venta de Primera Mano y Precios del gas LP al consumidor final en México (Índice)

[1] Dato estimado a partir de la ENCEVI 2018 y la población del censo 2020.

[2] Número de permisos vigentes de distribución por autotanque, y de distribución mediante planta de distribución, al 30 de junio de 2021. Fuente: Comisión Reguladora de Energía. “Estadísticas básicas de gas LP”, visible en: https://www.gob.mx/cre/documentos/estadisticas-basicas-en-materia-de-gas-lp

base enero 2011=100



Fuente: Elaborada con datos del INEGI y de la Comisión Reguladora de Energía.

En este esquema, la industria de gas LP se desarrolló adecuadamente, lo que se refleja en el aumento del número de permisionarios. Esto fue posible porque el precio máximo permitía la recuperación de las inversiones a la vez que ofreció a las familias mexicanas precios asequibles del combustible.

1.2 Apertura del mercado de gas LP

En el contexto de la reforma energética de 2013, el entonces Gobierno Federal prometió a la población contar con suministro adecuado de combustibles a precios competitivos y señaló que en dos años se reduciría el precio del gas LP, con lo que se beneficiaría a los mexicanos[3].

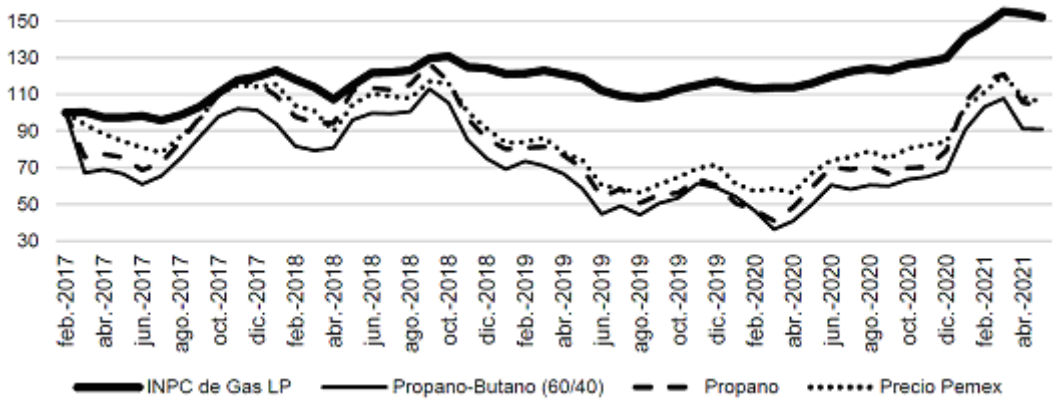
El 1 de enero de 2016 comenzó el proceso de liberalización del mercado con la apertura de las importaciones de gas LP por parte del sector privado y finalizó el 1 de enero de 2017 con la liberalización plena de precios al consumidor del gas LP.

A partir de 2017 que se liberó el precio de este combustible, el consumidor comenzó a observar incrementos exorbitantes en el precio. En 2015 consumidor pagaba 290 pesos por un cilindro de 20 kilos, para febrero de 2017 pagaba 324 pesos por el mismo cilindro y en junio de 2021 pagó 506 pesos.

Ese incremento en el precio al consumidor no se originó por aumentos en el precio del combustible a nivel internacional o del ofertado por Pemex, sino por el injustificado margen comercial de quienes distribuyen el gas LP; lo que implica que un sector de la cadena se hace rico desproporcionadamente, a costa del consumidor, como se demuestra a continuación:

+Gráfica 2. Precios del gas LP en México y referencias internacionales (Índice)

base febrero 2017=100



INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor del gas LP.

Fuente: Elaborado con base en información del INEGI, Pemex, y Argus.

[3] Presentación de las Iniciativas de las Leyes Secundarias de la Reforma Constitucional en Materia Energética enviadas al Senado de la República por el Poder Ejecutivo Federal, Comisión de Energía del Senado. Disponible para su consulta en https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/reforma.php

El Índice Nacional de Precios al Consumidor del gas LP registra las variaciones del precio del gas LP en la economía mexicana. Si bien se observan asimetrías en la transmisión de precios, hasta septiembre de 2018 los precios de gas LP al consumidor reflejaban la tendencia general de los precios de mayoreo, referencias internacionales y Pemex.

A partir de septiembre de 2018, los precios de mayoreo disminuyeron drásticamente y los precios al público en ningún momento reflejaron esa disminución. Entre febrero de 2017 y mayo de 2021 los precios de referencia internacional disminuyeron mes a mes en 25 ocasiones, los de Pemex incluso en 26 ocasiones mientras que los que pagó el consumidor solo 19 veces.

El margen comercial, definido como la diferencia entre el precio de referencia internacional y el precio promedio al consumidor final que dan los distribuidores, casi se triplicó a partir de la liberalización del precio del gas LP. En enero de 2017 ese margen era de solo 5.8 pesos por kilogramo mientras que en junio de 2021 es de 15 pesos por kilogramo. Ese incremento no se ha reflejado en mayores inversiones en favor del usuario, o en una mejor prestación del servicio; contrario a ello el 35% de usuarios encuestados por la Procuraduría Federal del Consumidor en 2018 señalaron que la cantidad surtida es menor a la pagada y 5% de los usuarios de cilindros destacó el mal estado de éstos.

Con base en los datos anteriores, entre enero de 2017 y junio de 2021, el margen comercial del gas LP en un cilindro de 20 kilogramos se incrementó irracionalmente en 183 pesos. Lo que ha tenido que absorber una familia mexicana por ese incremento, es equivalente a su gasto mensual en frutas, huevo o pescado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018[4].

En ese sentido, si los distribuidores hubieran seguido las referencias de precios de mayoreo a partir de la liberalización, entre marzo de 2017 y junio de 2021 los precios al consumidor pudieron haber sido menores durante 33 meses al nivel de febrero de 2017. Por ejemplo, en agosto de 2019 el cilindro de 20 kilogramos se habría ofrecido a los consumidores en menos de 200 pesos en vez de los 350 pesos a los que se vendió. Esta diferencia de 150 pesos es significativa, más si se considera que una persona en el decil más bajo tuvo en ese año un ingreso diario de 45 pesos, de acuerdo con el valor indexado que se reporta en la ENIGH 2018[5] más inflación. Con ello se demuestra que el margen comercial excesivo está volviendo prohibitivo el uso del energético para las familias de menores recursos.

Por tanto, cada peso adicional que ganan los comercializadores y/o distribuidores de gas LP, daña la estabilidad del consumidor, sin recibir a cambio un servicio óptimo. La ganancia excesiva de los primeros representa 9 mil millones de pesos por año. Es evidente el daño grave al bienestar de las familias mexicanas ante la reducción de sus posibilidades económicas para acceder a un combustible de consumo para necesidades básicas, lo que pone en riesgo la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico y social, además de limitar el crecimiento de industrias que tienen como insumo el gas LP.

2. Antecedentes de análisis económico sobre el mercado de gas LP

2.1 Análisis previo a la liberalización del mercado

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) realizó dos declaratorias donde se estudiaron las condiciones de competencia efectiva del mercado de distribución al consumidor final de gas LP.

La primera resolución[6] fue emitida en 2001 en un contexto de regulación de precios con un breve período de precios libres que terminó por ser revocado. Esta resolución encontró 35 mercados relevantes en el país delimitados de forma regional. Asimismo, la resolución encontró que no existían condiciones de competencia efectiva en 22 mercados relevantes. El 31 de julio de 2001[7], el gobierno federal dividió al país en 65 regiones de precios máximos de gas LP al usuario final, dichas regiones estuvieron vigentes hasta noviembre de 2005[8] cuando estas se modificaron a 145 regiones.

En 2008[9], la COFECE resolvió una vez más sobre condiciones de competencia efectiva en toda la cadena de valor de gas LP. Esta vez encontró 145 mercados relevantes que correspondieron a las mismas regiones de precios que había establecido el Gobierno Federal en 2005.

---

[4] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/

[5] Idem.

[6] Acuerdo por el cual se informa que el Pleno de la Comisión Federal de Competencia emitió dictamen preliminar en torno a la posible inexistencia de condiciones de competencia efectiva en la distribución de gas licuado de petróleo en el territorio nacional. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763075&fecha=06/07/2001

[7] Acuerdo por el que se modifica el diverso que determina el precio máximo para el gas licuado de petróleo y fija el precio máximo correspondiente al mes de agosto de 2001, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045598&fecha=31/07/2001

[8] Acuerdo por el que se fija el precio máximo para el gas licuado de petróleo al usuario final correspondiente al mes de noviembre de 2005. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2096846&fecha=01/11/2005

[9] Datos relevantes de la resolución sobre inexistencia de condiciones de competencia efectiva en diversos mercados concernientes al gas licuado de petróleo, publicados por la Comisión Federal de Competencia en cumplimiento con el artículo 33 bis, fracción VII de la Ley Federal de Competencia Económica. Expediente DC-01-2007. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172581&fecha=27/12/2010

2.2 Análisis a partir de la liberalización del mercado

En 2017, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) denunció ante la COFECE la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de distribución y comercialización de gas LP en el territorio nacional, esto derivado de la identificación de diversos agentes económicos competidores entre sí, que fijaban precios de manera sistemática, manteniendo la misma diferencia a lo largo del tiempo.

El 24 de agosto de 2017, la Autoridad Investigadora de la COFECE emitió acuerdo de inicio de la investigación y le asignó el número de expediente DE-022-2017; sin que a la fecha exista resolución de esa investigación.

Aunado a lo anterior, la COFECE publicó en 2018 el estudio *"Transición hacia mercados competidos de Energía: gas LP"*[10], en el que alertó sobre la concentración de mercado por parte de un grupo reducido de empresas, con el objetivo de que las autoridades responsables de mejorar la regulación para el buen funcionamiento del mercado emprendieran esfuerzos en ese sentido.

El 19 de diciembre de 2018, la CRE presentó ante la COFECE una segunda denuncia por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en distintos mercados de expendio de gas LP.

Fue hasta el 21 enero de 2019, que la autoridad investigadora de la COFECE admitió a trámite la segunda denuncia (DE-044-2018) y ordenó su acumulación a la primera (expediente DE-022-2017), señalando que se encontraban relacionados. Esto, después de año y medio de haberse presentado la primera.

Actualmente, el expediente DE-022-2017 y acumulado se encuentra en trámite, esto es, al día de hoy no existe resolución de dichas investigaciones, las cuales podrían concluir en la existencia de acuerdos colusorios entre empresas distribuidoras de gas LP por medios distintos a ducto, las que, en lugar de competir, podrían estar manipulando los precios y/o repartiéndose el mercado de la distribución y comercialización de este combustible, problemática que pudiera evidenciar el incorrecto comportamiento del sector de distribuidores de gas LP.

En caso de que se compruebe la colusión podrían imponerse sanciones económicas de hasta el 10% de los ingresos de las empresas involucradas, entre otras; sin que las sanciones económicas puedan reflejar un impacto directo en la población.

El 31 de mayo de 2021, la COFECE publicó en el DOF el *"Extracto del Acuerdo por el que la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación de oficio a fin de determinar si existen condiciones de competencia efectiva en la distribución no vinculada a ductos de Gas Licuado de Petróleo a nivel nacional, identificada bajo el número de expediente DC-001-2021"*, a través del cual comunicó que de oficio emplazó a diversas empresas al determinar su probable responsabilidad en la realización de acuerdos ilegales[11]. Dicha investigación aun se encuentra en trámite y no se espera pueda ser resuelta hasta finales del 2021, en razón de los plazos legales que se encuentran transcurriendo.

3. Consumo actual de gas LP

El gas LP es uno de los insumos que más impacto tienen en el gasto de los hogares y con mayores efectos en los niveles de pobreza ante aumentos generalizados en sus precios, por lo tanto, el asegurar los niveles adecuados de precios en este energético propiciará bienestar social, que mínimamente permita a las familias mexicanas cubrir una de las condiciones para sus necesidades básicas.

La primera Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares (ENCEVI) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2018, muestra que el gas LP es el combustible de mayor uso en los hogares mexicanos con un 79%, seguido de la leña o carbón con un 11% y el gas natural con un 7%.

La ENCEVI también muestra que la mayor parte de la energía térmica que se consume en las viviendas se destina a la preparación de alimentos. Asimismo, el 85% de las viviendas utiliza una estufa para calentar o cocinar alimentos (de las cuales un 99% funcionan con gas) y el 44% de las viviendas utiliza algún tipo de calefactor de agua (de las cuales un 80% funcionan con gas). Lo anterior muestra la relevancia del gas LP como un combustible de uso primordial para las familias mexicanas.

Cabe señalar, que, en México, la demanda nacional del gas LP por sector principalmente se ha enfocado al uso residencial, abarcando más de 50% de la demanda total nacional en los últimos años.

---

[10] Comisión Federal de Competencia Económica. Transición hacia mercados competidos de Energía: gas LP. México 2018. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf

[11] Aviso por el que la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación por denuncia identificada bajo el número de expediente DE-022-2017, por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo en el territorio nacional. Disponible en Extracto-31mayo2021-01.pdf (cofece.mx)

En lo que respecta al uso del gas LP como combustible vehicular en México, de acuerdo con el Sistema de Información Energética (SIE) de la Secretaría de Energía (SENER), en el año 2020 se registraron 217,825 vehículos que utilizaron gas LP como combustible, lo que representa un 0.6% del parque nacional vehicular.

El gas LP es un componente importante en las canastas de consumo de las familias mexicanas y forma parte de los elementos a considerar en la medición de la pobreza. En la canasta no alimentaria desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que sirve para definir las mediciones de líneas de pobreza, el gas LP forma parte de los componentes de la canasta no alimentaria urbana, destacando como uno de los cinco elementos que mayor gasto mensual per cápita comprenden dentro de dicha canasta[12].

Del mismo modo, para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor de la Canasta de Consumo Mínimo del INEGI, se considera al gas LP como uno de sus 176 elementos[13], además de ser uno de los ponderadores más importantes del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) para la medición de la inflación.

Con relación a las fuentes de oferta en el mercado mexicano de gas LP, la mayor parte proviene de importaciones. En enero-mayo de 2021 las importaciones representaron 68% del mercado mexicano.

De acuerdo con cifras de la CRE, al 30 de junio de 2021, la industria del gas LP opera con 1,198 permisos de distribución, 3,651 permisos de expendio al público mediante estación de servicio con fin específico y 465 permisos de expendio mediante estación de servicio para autoconsumo. Además, la industria tiene una capacidad total de almacenamiento de 5,574 miles de barriles y un total de 2,044 kilómetros de ductos para transporte.

4. Altos precios del consumidor de gas LP

Como se ha visto a lo largo del análisis realizado en este documento, la reforma energética de 2013 no trajo consigo la anunciada reducción de precios al consumidor por la puesta en marcha de condiciones de mercado, sino que ha generado una escalada de precios internos de manera injustificada, con impactos en otros mercados. Esto, no obstante que a nivel internacional sí se han registrado disminuciones en los precios del energético, no ha habido una trasferencia justa de precios al consumidor que adviertan esa reducción.

Por otra parte, el sector privado no ha invertido en infraestructura de almacenamiento y transporte de gas LP a partir de la liberalización de precios de gas LP en 2017, por ello, se deja sin efecto el argumento de que la liberalización del mercado iba a tener un efecto positivo en los niveles de inversión en infraestructura por parte del sector privado a causa de un incentivo mayor provocado por un mayor margen de utilidad.

De acuerdo con información de la CRE, se observó un incremento de 28% en el periodo de mayo de 2020 a mayo de 2021 en el precio promedio ponderado nacional del gas LP reportado por los distribuidores, además de un componente de desigualdad regional en el comportamiento de dichos precios, por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México en el mismo periodo se observó un incremento de precios de 37%, superior al promedio nacional[14]. Esto quiere decir que en los últimos meses el precio del gas LP ha subido por arriba de la inflación e incluso ha superado al de otros energéticos.

Se insiste entonces, en que partir de la liberación de precios del gas LP, la baja en los precios internacionales se ha trasladado a los precios reportados por Pemex en sus ventas de primera mano, más no se trasladan en esa misma forma al usuario final, lo que demuestra que el exorbitante margen de ganancia no resulta razonable de acuerdo con un mercado en libre competencia.

Por lo anterior, es necesario un mecanismo que permita que la industria de gas LP se desarrolle adecuadamente, pero bajo un esquema de precios al consumidor que le permitan tener acceso a un combustible que utiliza para la satisfacción de necesidades primarias.

Atender esa problemática también generará beneficios indirectos, pues al detener el indiscriminado incremento del combustible, se podría contener el alza en los costos del transporte público, que en su mayoría consumen dicho energético.

5. Problemática de seguridad nacional

Dentro de las acciones implementadas por el Ejecutivo Federal, el 16 de mayo de 2019 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República.

---

[12] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Construcción de las líneas de pobreza por ingresos. 2019. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Construccion_lineas_pobreza.aspx

[13] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índice de precios al consumidor de la canasta de consumo mínimo: documento metodológico. México. 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825196929.pdf

[14] Historial de precios promedio al público de gas LP reportados por los distribuidores. Comisión Reguladora de Energía. Disponible en: https://www.gob.mx/cre/documentos/historial-de-precios-promedio-al-publico-de-gas-lp-reportados-por-los-distribuidores

Es necesario destacar que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024 tiene 8 objetivos, entre los cuales destacan los siguientes: *"Garantizar empleo, educación, salud y bienestar"* y *"Seguridad Pública, seguridad nacional y paz"*.

El Gobierno Federal se ha fijado como objetivo para la presente administración, la reducción de la pobreza, la marginación y desintegración social a fin de disminuir la comisión de delitos de toda clase; asimismo, el fortalecimiento del sector social de la economía, entre otros, en el ramo de energía.

El Gobierno de México definió como visión de seguridad nacional que para el término de la administración 2018-2024 se haya gestionado el bienestar colectivo, el pleno ejercicio de las libertades cívicas, y el establecimiento de condiciones de justicia, paz y seguridad, que propicien la prosperidad y el desarrollo sostenible de la Nación.

Ante esa definición como gobierno, es necesario revisar que el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional vigente, prevé que por acciones de Seguridad Nacional se entienden aquellas destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven, entre otros objetivos a *La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

Para ello la citada legislación, en su artículo 8, fracción VI, dispone la aplicación en materia de seguridad nacional de los principios generales del derecho, entre los cuales destaca, para el caso, el siguiente:

"Nadie debe enriquecerse con daño a otro"

Dicho principio general de derecho debe ser respetado y garantizado por el Estado mexicano, por lo que deben generarse acciones que contengan que los márgenes indiscriminados en la distribución del gas LP dañen al consumidor.

Es evidente que la problemática descrita en este documento, cobra una dimensión de seguridad nacional, al impactarse gravemente el bienestar de las familias mexicanas, y ver que su descontrol provoca condiciones que atentan contra la paz de los ciudadanos.

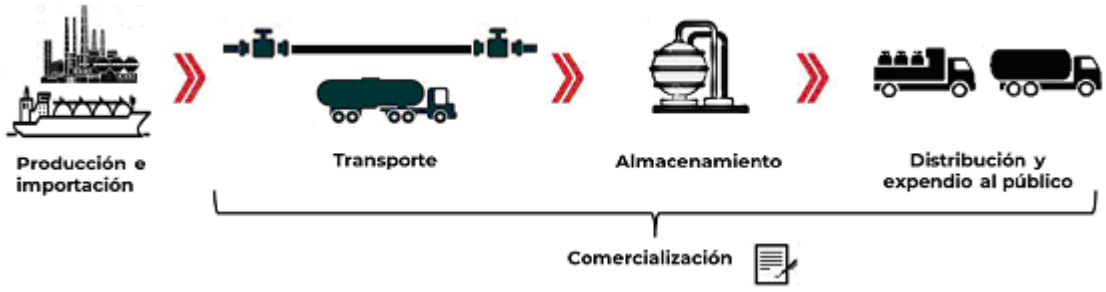
Lo anterior, en razón de que conforme a los datos del INEGI, de la energía que se consume en las viviendas, la mayor proporción se destina a la cocción o calentamiento de alimentos y el energético principal que se usa para ello es el gas LP en un con 79%[15], es evidente que el alza indiscriminada de sus precios al consumidor ocasionada por el excesivo margen comercial de los distribuidores vuelve esto un problema de gran dimensión social.

El salario mínimo en México es de 142 pesos diarios, lo que equivale a 4,251 pesos mensuales. Si se toma en cuenta, de manera conservadora, que una familia con ese ingreso consume al mes un tanque de gas de 20 kilogramos a 485 pesos, significa que más del 10% de su ingreso se destina a ese producto.

Esto no solo impacta en el consumidor de manera directa, sino que además el precio del gas LP es el quinto producto más importante, de entre casi 300 productos y servicios, cuyo precio impacta la medición de la inflación[16]. Cabe señalar, por ejemplo, que la inflación se utiliza para actualizar diversas tarifas y servicios.

Es decir, el desorbitante margen comercial en las actividades de comercialización y distribución del gas LP afecta el bienestar de las familias mexicanas, de manera directa o indirecta.

Del análisis expuesto se advierte que incluso cuando el precio de referencia internacional de ese combustible ha bajado, ese margen no se ha trasladado al consumidor, permitiendo solo el incremento del margen comercial entre la distribución y el expendio al público; por tanto, es de interés público que el precio de venta al público del citado energético sea justo; que resulte de la suma del pago debido por cada una de las actividades realizadas desde la producción hasta el expendio al público de gas LP; sin que los precios al consumidor resulten exorbitantes derivado del excesivo lucro en alguna de las etapas.



[15] Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares, ENCEVI 2018. Presentación de Resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encevi/2018/doc/encevi2018_presentacion_resultados.pdf

[16] Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/

Es decir, en la cadena de valor del gas LP tanto el transporte por ducto como el almacenamiento están regulados, por lo que existe una tarifa en cada sistema o instalación. En el caso del transporte por vehículo los costos son similares por capacidad de vehículo, mientras que las plantas de distribución pudieran tener costos diferenciados en función de su capacidad, ubicación, entre otros factores. Derivado de ello, el margen en la industria se genera fundamentalmente en la etapa comercialización, y de manera exorbitante en la distribución del combustible previo al expendio al público.

Aunado a lo anterior, la práctica común de ilícitos por parte de permisionarios, repartidores y comisionistas de gas LP derivado el esquema organizacional que las empresas coludidas han desarrollado, entre ellas, el "repartirse" las zonas de venta, motivo por el cual los expendedores incurren de manera recurrente en actividades irregulares, mismas que además de generar inestabilidad en el suministro del producto, ha traído como consecuencia condiciones adversas para la sociedad, entre las más comunes se encuentran las riñas por las zonas de ventas, lesiones entre los involucrados, muertes, daño en propiedad privada, exponiendo no solo sus vidas y las de los vecinos de las zonas por el descuido generado por los involucrados en dichas actividades.

En ese sentido, es claro que el problema que se ha generado por las inconsistencias y las malas prácticas desarrolladas por este sector de la industria de hidrocarburos, ha tenido un impacto social en cuanto a temas de seguridad.

Como ejemplo de los hechos narrados, se pueden encontrar diversas notas periodísticas en las que se narran las circunstancias en las que se desenvuelven los involucrados:

Encabezado de nota periodística	Fuente[17]
Guerra por venta de gas LP en Tecámac deja seis detenidos	https://estadodemexico.jornada.com.mx/guerra-por-venta-de-gas-l-p-en-tecamac-deja-seis-detenidos/
Chocan piperos de gas por el control de rutas en Texcoco	https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/chocan-piperos-de-gas-por-el-control-de-rutas-en-texcoco-estado-de-mexico-video-6564542.html
Grupos de gaseros se pelean por disputa de abastecimiento en Las Lomas	https://www.excelsior.com.mx/comunidad/grupos-de-gaseros-se-pelean-por-disputa-de-abastecimiento-en-las-lomas/1410395
Riña entre repartidores de gas causó movilización policiaca	https://www.meganoticias.mx/tehuacan/noticia/rina-entre-repartidores-de-gas-causo-movilizacion-policiaca/11807
Enfrentamientos de gaseros en Paseo de la Reforma dejan un lesionado	https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx-enfrentamientos-de-gaseros-dejan-un-lesionado
Protagonizan riña empleados de gaseras	https://www.diarioelmundo.com.mx/index.php/2020/11/04/protagonizan-rina-empleados-de-gaseras/
Gaseros se disputan a balazos espacios para vender en Tehuacán	https://municipiospuebla.mx/nota/2020-11-04/tehuac%C3%A1n/gaseros-se-disputan-balazos-espacios-para-vender-en-tehuac%C3%A1n
Vendedores de gas LP se lían por el control de colonias; hay un muerto	https://mvt.com.mx/vendedores-de-gas-lp-se-lian-por-el-control-de-colonias-hay-un-muerto/
Gaseros: justicia por propia mano	https://www.razon.com.mx/opinion/columnas/bibiana-belsasso/gaseros-justicia-propia-mano-408516
Riña entre gaseros deja heridos y caos por bloqueos en Chimalhuacán y Texcoco	https://www.digitalmex.mx/seguridad/story/28456/rina-entre-gaseros-deja-heridos-y-caos-por-bloqueos-en-chimalhuacan-y-texcoco
Conductores de pipas de gas bloquean carriles laterales de Periférico	https://www.adn40.mx/ciudad/conductores-de-pipas-de-gas-bloquean-periferico-lhp
Pelea de gaseros se hace viral; chocan con pipas en Texcoco	https://www.unotv.com/estados/estado-de-mexico/edomex-se-hace-viral-una-pelea-de-gaseros-en-texcoco/

[17] Sitios consultados el 15 de julio de 2021.

Suspenden actividades a Gas de Oriente por riña con trabajadores	https://municipiospuebla.mx/nota/2021-03-19/tehuac%C3%A1n/suspenden-actividades-gas-de-oriente-por-ri%C3%B1a-con-trabajadores
Dos detenidos tras riña entre gaseros	https://www.elsoldehidalgo.com.mx/policiaca/dos-detenidos-tras-rina-entre-gaseros-6083333.html
Riña entre gaseros en Ixmiquilpan deja dos heridos	https://hidalgo.lasillarota.com/estados/rina-entre-gaseros-en-ixmiquilpan-deja-dos-heridos/411400
Riña entre gaseros en Santa Julia deja un lesionado	https://hidalgo.lasillarota.com/estados/rina-entre-gaseros-en-santa-julia-deja-un-lesionado/415916
Riña de gaseros por rellenar cilindros en San Agustín, Tlaxiaca	https://criteriohidalgo.com/destacado/rina-de-gaseros-por-rellenar-cilindros-en-san-agustin-tlaxiaca
Manifestación de gaseros termina en riña y deja tres policías lesionados	https://lopezdoriga.com/nacional/manifestacion-de-gaseros-termina-en-rina-y-deja-tres-policias-lesionados/
Presunta riña entre gaseros deja la muerte de un operador en la GAM	https://www.adn40.mx/noticia/seguridad/notas/2018-07-27-09-41/presunta-rina-entre-gaseros-deja-la-muerte-de-un-operador-en-la-gam
Gaseros se golpean por rutas comerciales	https://wradio.com.mx/radio/2015/07/06/nacional/1436198940_837826.html

6. Factores que continúan atentando contra la paz y bienestar del consumidor de gas LP.

Del análisis expuesto en este documento, se advierte que previo a la liberalización del precio de gas LP existían factores de desorden en la industria cuyo impacto se fue aminorando con la regulación de precios máximos; no obstante, al ocurrir en 2017 la liberación de precios del combustible, lejos de avanzar en la solución de la problemática, se incrementó, provocando serios problemas para la población mexicana, con efectos dañinos en el consumidor final.

Los grupos económicos que detentaban las mayores participaciones a nivel nacional en el segmento de distribución no han cambiado significativamente a lo largo del tiempo. La distribución de ventas entre los principales grupos económicos también se ha mantenido relativamente estable. Por ejemplo, en 2015 los cinco grupos económicos principales concentraban aproximadamente 48% del mercado a nivel nacional, en 2016 se mantuvo en 48% y, en 2017, aumentó a 53%. términos generales, se observa que la concentración en 2016 aumentó ligeramente respecto a 2015[18].

La continuidad en la concentración y la competencia simulada en las actividades de distribución de gas LP son una problemática irresuelta. A pesar de que la autoridad en competencia económica y la autoridad reguladora han identificado la problemática, y se han iniciado las investigaciones correspondientes, lo cierto es que hoy en día no ha existido un mecanismo que logre controlar el daño irreparable que sufre el consumidor de gas LP, al tener que afrontar precios excesivos por el consumo de un combustible que ocupan para la atención de necesidades básicas como es cocina alimentos y bañarse.

Este problema se agrava seriamente en tratándose de la población de menores recursos, pues que al no contar con recursos económicos suficientes para acceder al gas LP, su sustituto natural es el uso de leña y carbón. De acuerdo con cifras de 2020 del INEGI, el 13% de las viviendas en México usaban leña o carbón para cocinar; este porcentaje alcanza altos niveles en estados como Guerrero (41%), Oaxaca (46%) y Chiapas (49%)[19], por lo que, es necesario fomentar que su acceso al combustible no sea prohibitivo, en beneficio de su salud, pues se encuentran en riesgo de contraer enfermedades asociadas al uso de la leña y el carbón, aunado a que disminuiría la deforestación y fomentaría el cuidado al medio ambiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana, en su artículo 4º, el artículo 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", así como del principio 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 y principios 1 y 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, reconocen como derechos de los ciudadanos acceder a las condiciones

[18] Comisión Federal de Competencia Económica. Transición hacia mercados competidos de Energía: gas LP. México 2018. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf

[19] Censo de Población y Vivienda 2020 Resultados complementarios. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020 Disponible en: https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_ejecutiva_EUM.pdf

que les permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar; por lo cual, pueden justificarse restricciones estrictamente necesarias y conducentes que permitan una conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales.

Por otro lado, la población que pudiera tener mayores posibilidades económicas, vería como sustituto natural del gas LP, el gas natural, no obstante, una parte importante de la dificultad de dicha sustitución reside en el monto de las inversiones que se requieren para llevar el energético a los hogares. En estos proyectos se requieren inversiones de más de 300 millones de pesos en el primer año y más de mil millones de pesos durante el ciclo de vida. Además, un proyecto de esta dimensión apenas cubre alrededor de 18 mil usuarios.

Por ende, si bien se reconoce la pertinencia de fomentar la transición a un energético más limpio, éste requiere de inversión tanto del sector público, como de los propios consumidores, lo cual convierte a esta sustitución en una posible solución a mediano o largo plazo, pero sin viabilidad en todo el territorio nacional inclusive por las condiciones geológicas y geográficas; sustitución que evidencia que el daño que sufre el consumidor de gas LP debe atenderse de emergencia.

En ese sentido, reducir el daño que sufre el consumidor de gas LP, no depende de una sola autoridad o instancia reguladora, sino de una serie de acciones integrales.

En el caso, es responsabilidad del Estado generar acciones que permitan que el combustible sea asequible para toda la población, que su suministro sea confiable en el todo el territorio nacional y ocurra dentro de un marco que propicie paz y seguridad, es ejercitada desde la conducción y coordinación del sector energético, a través de la emisión de la presente directriz.

III. DIRECTRIZ DE EMERGENCIA

La Secretaría de Energía emite la presente directriz con la finalidad de velar por el bienestar del consumidor de gas LP, ante el impacto sufrido de manera irreparable por los altos precios que pagan por éste, lo cual atenta contra el bienestar de las familias mexicanas, y ha fomentado el desarrollo de una actividad del sector energético alejado de un ambiente de paz.

Esto en atención a las indicaciones del Ejecutivo Federal y en ejercicio de las facultades de esta Secretaría previstas conforme a los artículos 1, 2 10, 11, y 33, fracciones I, V, XXV y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, 4, 5, fracciones I y XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética, y supervisar su cumplimiento; llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional; y asegurar, fomentar y vigilar el adecuado suministro de los combustibles en el territorio nacional. Esta medida tendrá vigencia de 6 meses y entrará en vigor a partir de su publicación.

Esta directriz se encuentra alineada a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que prevé que el gobierno federal actual se ha planteado el objetivo de restaurar el principio constitucional de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”; y encaminada a sentar las bases para lograr que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar.

Aunado a lo anterior, se advierte que la Constitución Mexicana prevé un diseño económico mixto que busca un balance entre las libertades económicas y la protección de los derechos de los ciudadanos, por lo que el Estado tiene la obligación de generar un marco normativo que evite prácticas monopólicas y desleales en el mercado, otorgando la libertad suficiente a los gobernados para que si bien se desarrolle una industria como la del gas LP, asegure el respeto universal y efectivo a los derechos fundamentales del hombre.

Conforme a los principios de la Constitución Federal, se deben imponer diversas limitaciones a los derechos de los agentes económicos, a fin de evitar que se conceda a alguien una ventaja indebida, o acciones que perjudiquen al público en general o alguna clase social.

De esta manera, en ejercicio de la rectoría del desarrollo nacional y sistema económico, el Estado Mexicano debe restringir el libre juego de mercado para favorecer a los consumidores o a ciertas clases vulnerables, en respeto y garantía a sus derechos sociales.

El acto de un particular no debe escapar a los controles de constitucionalidad y convencionalidad, pues tiene como límite los derechos humanos, oponibles no solo a los poderes públicos sino también a los particulares; de manera que si bien esos derechos son valederos en un plano de verticalidad –en una relación de supra a subordinación- también son válidos en un plano de horizontalidad, es decir, en las relaciones de coordinación, al ser un límite a la autonomía individual, de tal manera que si al Estado se le exige respeto a tales derechos no hay razón para que el particular no los respete frente a otro particular.

En otras palabras, el ejercicio de una potestad libertaria por parte del gobernado solo es permitido y únicamente protegido por el Derecho, cuando no afecte el interés social.

Se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos criterios que la limitación a la libre concurrencia es constitucional, en apego a lo previsto en el artículo 28 de la Ley Fundamental, siempre y cuando dicha limitación se traduzca en una medida de protección al público

consumidor, pues dicho precepto prohíbe expresamente que los particulares obtengan una ventaja comercial o mercantil a favor de una o varias personas, en detrimento de alguna clase social o del público en general; lo que además es acorde al principio general de derecho que refiere "*nadie debe enriquecerse con daño de otro*".

Asimismo, los artículos 25 y 26 de la Constitución establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, para lo cual el Estado planeará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

En el séptimo párrafo del artículo 25 constitucional, se dispone que la rectoría del Estado debe desarrollarse bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.

Resulta entonces necesaria la adopción de medidas económicas y técnicas, a fin de lograr, progresivamente, la efectividad de los derechos de consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en instrumentos internacionales de los que México forma parte.

De esta manera, partiendo de la base de una desigualdad social fáctica, el Estado debe ejercer una intromisión directa tratándose de sectores vulnerables, por lo que las desigualdades sociales y económicas deben ser reguladas de modo tal que resulten justas para el público en general.

Es decir, la Administración debe ser en extremo cuidadosa de las prácticas de fomento a la industria para no lesionar los derechos de los consumidores, otorgando ventajas indebidas a ciertos particulares en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Entonces, conforme al análisis realizado a lo largo de este instrumento, el gas LP es un combustible indispensable para la vida de las familias mexicanas, pues en la mayoría de los hogares, este producto se utiliza principalmente para preparar o cocinar alimentos y calentar el agua, por lo cual, el Estado debe asegurar un acceso asequible al energético prever niveles adecuados de precios, que si bien permitan el desarrollo del sector, garanticen el bienestar social de la comunidad y su derecho a gozar de una vida digna y decorosa.

En ese sentido, resulta evidente que la presente directriz genera acciones para la atención de una problemática en el sector energético que repercute en una afectación social y busca garantizar el bienestar de las familias mexicanas en condiciones de justicia, paz y seguridad, que propicien la prosperidad y el desarrollo sostenible de la Nación, así como cumplir con el objetivo de preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Lo anterior, pues a pesar de estar reconocidos los derechos sociales de la comunidad en la Ley Fundamental, existir una prohibición constitucional expresa a las prácticas monopólicas y estar establecida la facultad de las autoridades para perseguir las prácticas que tengan por objeto obtener el alza de los precios, en los términos del artículo 28, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, las acciones gubernamentales han sido insuficientes para atender y resolver la problemática expuesta, así como para proteger y garantizar el derecho de las comunidades más desfavorecidas.

Es así que esta Secretaría como autoridad coordinadora del sector energético advierte la necesidad de generar un marco de protección a los consumidores de gas LP para atender de emergencia un problema en la industria del gas LP, el cual ha provocado un problema social y de seguridad nacional, que requiere de una respuesta urgente.

Por todo lo anterior, la Secretaría de Energía ve necesaria como medida de emergencia que la Comisión Reguladora de Energía emita normatividad de emergencia, en un plazo no mayor a tres días, que garantice el bienestar de las familias mexicanas a través de la protección efectiva de su derecho a acceder de manera asequible a un energético de consumo básico en los hogares, como es el gas LP; que no fomente la riqueza de un sector de la industria a costa del daño a otro.

Se exhorta a la CRE a establecer una metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, considerando el establecimiento de condiciones para el acceso asequible al combustible, a un costo que prevea el desarrollo de la industria y garantice la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. Dicha normatividad tendrá la misma vigencia que la presente directriz.

Ciudad de México, a 27 de julio de 2021.- Secretaria de Energía, Ing. **Norma Rocío Nahle García**.- Rúbrica.