



ACUSE



Of. No. CONAMER/21/3363

Asunto: Se emite autorización del trato de emergencia y Dictamen Final respecto del anteproyecto regulatorio denominado **"DIRECTRIZ DE EMERGENCIA PARA EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO."**

Ref. 13/0008/270721

Ciudad de México, 27 de julio de 2021

Lic. Jenny Vera Burgos
Titular de la Unidad de Administración y Finanzas
Secretaría de Energía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **DIRECTRIZ DE EMERGENCIA PARA EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de emergencia, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Energía (SENER) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 27 de julio de 2021, a través del sistema informático correspondiente¹.

Al respecto, con fundamento en los Artículos Tercero, y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Acuerdo Presidencial), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017, de manera específica y para el caso que nos ocupa el supuesto previsto en la fracción I del Artículo Tercero del Acuerdo Presidencial, se establece lo siguiente:

"I. Pretendan atender una situación de emergencia, siempre que:

- a) Tengan una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor;*
- b) Se busque evitar un daño inminente, o bien, atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía, y*
- c) No se haya expedido previamente un acto con contenido equivalente para el cual se haya otorgado trato de emergencia;"*

En ese contexto, la SENER brindó el contexto y antecedentes en los que precisa la necesidad de solicitar la autorización del trato de emergencia para la propuesta regulatoria, a saber:

"Solicitud de trato de emergencia y de la emisión por parte de la CONAMER del dictamen final respecto a la "Directriz de Emergencia para el Bienestar del Consumidor de Gas Licuado de Petróleo".

En cumplimiento a lo establecido en el Artículo Tercero del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017, respecto a que:

¹ www.cofemersimir.gob.mx





Las dependencias y organismos descentralizados, deberán abstenerse de emitir actos administrativos de carácter general con costos de cumplimiento para los particulares, excepto por aquellos que:

- I. Pretendan atender una situación de emergencia, siempre que:
 - a) Tengan una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor;
 - b) Se busque evitar un daño inminente, o bien, atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía, y
 - c) No se haya expedido previamente un acto con contenido equivalente para el cual se haya otorgado trato de emergencia;

...
Dado que se tiene presente la problemática que pretende atender una situación de emergencia misma que se detalla en el formulario de análisis de impacto regulatorio de emergencia y en la propia directriz, se considera que la propuesta justifica lo establecido en dicha normatividad.

Por otra parte, a efectos de cumplir con el artículo 71 de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018 y que establece lo siguiente respecto a la presentación de las propuestas regulatorias que pretendan resolver o prevenir una situación de emergencia:

...
Se podrá autorizar que el Análisis de Impacto Regulatorio se presente hasta en la misma fecha en que se someta la Propuesta Regulatoria al Titular del Ejecutivo Federal, de la entidad federativa, municipal o de la alcaldía según corresponda, cuando ésta pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. En estos casos deberá solicitarse la autorización para el trato de emergencia ante la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente, para lo cual deberá acreditarse que la Propuesta Regulatoria:

- I. Busque evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía;
- II. Tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor, y
- III. No se haya expedido previamente un acto con contenido equivalente para el cual se haya otorgado el trato de emergencia.

Tomando en consideración los elementos anteriormente descritos la Autoridad de Mejora Regulatoria que corresponda, deberá autorizar o negar el trato de emergencia en un plazo que no excederá de tres días.

...
Se presenta la siguiente justificación para el trato de emergencia a la propuesta regulatoria:
El problema que origina la emisión de la presente Directriz consiste en atender de emergencia el daño continuo e irreversible que se ocasiona al bienestar del consumidor nacional de gas licuado de petróleo (LP) por los altos precios injustificados del combustible, que derivan de los abusivos márgenes que se obtienen en la comercialización y distribución por parte de un grupo reducido de empresas que dominan el mercado y se comportan bajo prácticas desleales en detrimento del público en general.

El impacto que provocan los márgenes comerciales injustificados en la comercialización o distribución de gas LP tiene un efecto negativo severo en el bienestar de la población consumidora del combustible, en razón de que éste es utilizado por el 79% de los hogares mexicanos para cocinar o calentar alimentos que equivalen aproximadamente a 99.2 millones de consumidores mexicanos.

Los altos precios injustificados del gas LP afectan el consumo básico de la población, ya que 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. Precisamente, en la canasta no alimentaria desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que sirve para las mediciones de líneas de pobreza, el gas LP forma parte de los componentes de





no alimentaria urbana, destacando como uno de los cinco elementos que mayor gasto mensual per cápita comprenden dentro de dicha canasta. 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, además de ser uno de los ponderadores más importantes del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), lo que refleja su relevancia dentro de los bienes y servicios representativos del consumo de los hogares del país.

Es de importancia resaltar que los altos precios injustificados del gas LP también afectan gravemente a grupos de la población de menores ingresos tomando en cuenta que el gas LP es uno de los bienes que mayores recursos consumen de la canasta básica de la población vulnerable, que requiere de dicho insumo para satisfacer sus necesidades mínimas básicas para tener una vida digna. Asimismo, los altos precios del gas LP también generan un problema de salud pública en dicha población de menores ingresos, pues al no contar con recursos económicos suficientes para acceder al gas LP, su sustituto natural sería el uso de leña y carbón. De acuerdo con cifras de 2020 del INEGI, el 13% de las viviendas en México usan leña o carbón para cocinar; este porcentaje alcanza altos niveles en estados como Guerrero (41%), Oaxaca (46%) y Chiapas (49%), por lo que, es necesario fomentar que el acceso al combustible no sea prohibitivo para la población de menores ingresos, en beneficio de su salud, pues esta población se encuentra en riesgo de contraer enfermedades asociadas al uso de la leña y el carbón, aunado a que el uso del gas LP en lugar de la leña y el carbón también disminuiría la deforestación y fomentaría el cuidado al medio ambiente. Por otra parte, al volverse prohibitivo el consumo del gas LP a causa de los excesivos precios, la población podría optar por algún sustituto del combustible para uso en actividades básicas como cocinar y bañarse y éste podría ser gas natural o leña y carbón. No obstante, en el caso del gas natural, a pesar que éste combustible podría ser utilizado por la población con mayores posibilidades económicas, existen factores que dificultan su utilización, como lo son la necesaria inversión en los sistemas que lo ocupan al interior de los hogares y la inversión en infraestructura para su distribución, sin que las condiciones geológicas y geográficas del territorio nacional permitan su desarrollo; por otra parte, como ya se mencionó antes, en el caso de la población de menores recursos, esta situación llevaría a una sustitución natural por leña y carbón, dañando su salud y al medio ambiente. Por lo tanto, la problemática se agrava al no haber sustitutos viables en el consumo doméstico ante el aumento considerable de precios del gas LP.

El marco normativo actual es insuficiente para eliminar el daño al bienestar de las familias mexicanas ocasionado por la problemática de precios excesivamente altos en el gas LP. A pesar de haber transcurrido varios años desde la liberalización de precios del gas LP, el esquema regulatorio vigente no ha mejorado el bienestar en los consumidores del energético, y no se vislumbran incentivos para alcanzar dicho resultado.

Por otra parte, las condiciones de abuso por los comercializadores o distribuidores de gas LP han provocado que el margen entre el precio de referencia internacional y el precio promedio al consumidor final, casi se haya triplicado a partir de la liberalización del precio del gas LP. De la misma manera, se constata que las variaciones a la baja en el precio de los insumos del gas LP no se han trasladado de manera inmediata y en similar magnitud a los precios del consumidor final.

Por lo anterior, se observa que bajo los mecanismos habituales con que actualmente se cuenta para atender la problemática, no se garantizaría una atención inmediata al problema e incluso una solución de tipo permanente, por lo que la presente Directriz trata de evitar al máximo las afectaciones a la economía, al bienestar de la población y en particular a los grupos más desfavorecidos preservando el interés social, garantizando con ello la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Con base en las consideraciones anteriores se solicita a la conamer se autorice el trato de emergencia para la propuesta regulatoria que se somete a revisión y dictamen.

Adicionalmente, en cumplimiento a los artículos quinto y sexto del Acuerdo que establece los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y entes descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de resoluciones administrativas de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-





Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017, respecto a las obligaciones para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general y los supuestos en que estas obligaciones no serán aplicables, se informa a la Comisión que la propuesta regulatoria presentada cumple con los supuestos de excepción establecidos en el artículo sexto de la disposición en comento, respecto a los actos administrativos de carácter general con costos de cumplimiento que pretendan atender una situación de emergencia.

Por otra parte, también se informa a esta Comisión que la propuesta regulatoria presentada atiende al supuesto de excepción establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018, en el cual se establece que obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados para la expedición de Regulaciones no serán aplicables para aquellas propuestas regulatorias que tengan carácter de emergencia.

Por todo lo anterior, y en el contexto del Análisis de Impacto Regulatorio de emergencia que se presenta junto con la correspondiente propuesta regulatoria, la Secretaría de Energía solicita a esta Comisión la emisión de un dictamen final conforme a los plazos establecidos en la Ley General de Mejora Regulatoria.” (Énfasis añadido)

Por otro lado, y respecto al requisito de simplificación regulatoria, el artículo Sexto del Acuerdo Presidencial), establece que lo dispuesto en el artículo Quinto (respecto del requisito de simplificación regulatoria) **no será aplicable** a los actos administrativos de carácter general que se ubiquen en los supuestos de las fracciones I (**atender una situación de emergencia**) y VI del artículo Tercero del Acuerdo Presidencial.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con la información proporcionada por la SENER en su solicitud del trato de emergencia, la CONAMER opina que efectivamente existe una situación de emergencia derivada del problema identificado respecto al daño continuo e irreversible que se ocasiona al bienestar del consumidor nacional de gas licuado de petróleo (LP) por los altos precios injustificados del combustible, que derivan de los abusivos márgenes que se obtienen en la comercialización y distribución por parte de un grupo reducido de empresas que dominan el mercado y se comportan bajo prácticas desleales en detrimento del público en general.

Bajo tales consideraciones, derivado de la revisión efectuada a la información proporcionada en el formulario de AIR de Emergencia y en el anteproyecto regulatorio, con fundamento en los artículos 71, 75 y 78 de la LGMR; artículo 5, fracción II, inciso d) del Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio² (Manual del AIR); el artículo Tercero, fracción I, Cuarto y Sexto del Acuerdo Presidencial; así como el procedimiento de AIR de Emergencia establecido en el numeral 2 del Manual del AIR, la CONAMER autoriza el trato de emergencia para la propuesta regulatoria y tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

I. **Objetivos regulatorios y problemática**

Con la finalidad de atender la solicitud del formulario del AIR en el presente apartado, la SENER a través de un documento adjunto al formulario expuso el contexto y la problemática de la cual deriva la emisión de la propuesta regulatoria, así como los objetivos que se pretenden alcanzar para aminorar ese contexto, a saber:

*El problema que origina la emisión de la presente Directriz consiste en **atender de emergencia el daño continuo e irreversible que se ocasiona al bienestar del consumidor nacional de gas licuado de petróleo (LP) por los altos***

² Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010, última reforma publicada el 22 de diciembre de 2016





injustificados del combustible, que derivan de los abusivos márgenes que se obtienen en la comercialización y distribución por parte de un grupo reducido de empresas que dominan el mercado y se comportan bajo prácticas desleales en detrimento del público en general.

El impacto que provocan los márgenes comerciales injustificados en la comercialización o distribución de gas LP tiene un efecto negativo severo en el bienestar de la población consumidora del combustible, en razón de que éste es utilizado por el 79% de los hogares mexicanos para cocinar o calentar alimentos que equivalen aproximadamente a 99.2 millones de consumidores mexicanos.

Los altos precios injustificados del gas LP afectan el consumo básico de la población, ya que 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. Precisamente, 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. 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, además de ser uno de los ponderadores más importantes del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), lo que refleja su relevancia dentro de los bienes y servicios representativos del consumo de los hogares del país.

Es de importancia resaltar que los altos precios injustificados del gas LP también afectan gravemente a grupos de la población de menores ingresos tomando en cuenta que el gas LP es uno de los bienes que mayores recursos consumen de la canasta básica de la población vulnerable, que requiere de dicho insumo para satisfacer sus necesidades mínimas básicas para tener una vida digna. Asimismo, los altos precios del gas LP también generan un problema de salud pública en dicha población de menores ingresos, pues al no contar con recursos económicos suficientes para acceder al gas LP, su sustituto natural sería el uso de leña y carbón. De acuerdo con cifras de 2020 del INEGI, el 13% de las viviendas en México usan leña o carbón para cocinar; este porcentaje alcanza altos niveles en estados como Guerrero (41%), Oaxaca (46%) y Chiapas (49%), por lo que, es necesario fomentar que el acceso al combustible no sea prohibitivo para la población de menores ingresos, en beneficio de su salud, pues esta población se encuentra en riesgo de contraer enfermedades asociadas al uso de la leña y el carbón, aunado a que el uso del gas LP en lugar de la leña y el carbón también disminuiría la deforestación y fomentaría el cuidado al medio ambiente.

Por otra parte, al volverse prohibitivo el consumo del gas LP a causa de los excesivos precios, la población podría optar por algún sustituto del combustible para uso en actividades básicas como cocinar y bañarse y éste podría ser gas natural o leña y carbón. No obstante, en el caso del gas natural, a pesar que éste combustible podría ser utilizado por la población con mayores posibilidades económicas, existen factores que dificultan su utilización, como lo son la necesaria inversión en los sistemas que lo ocupan al interior de los hogares y la inversión en infraestructura para su distribución, sin que las condiciones geológicas y geográficas del territorio nacional permitan su desarrollo; por otra parte, como ya se mencionó antes, en el caso de la población de menores recursos, esta situación llevaría a una sustitución natural por leña y carbón, dañando su salud y al medio ambiente. Por lo tanto, la problemática se agrava al no haber sustitutos viables en el consumo doméstico ante el aumento considerable de precios del gas LP.

En relación a las causas que provocan la problemática de emergencia a atender, la Directriz, se constata que las condiciones actuales de los grupos dominantes que controlan las actividades de distribución de gas LP, han propiciado un perjuicio



l



público en general y en particular en las clases más desfavorecidas, al generar un nivel elevado de concentración que no garantiza que las ventas al consumidor final reflejen condiciones competitivas de mercado y los costos reales de suministro al consumidor final. De la misma manera, se constata que la concentración en el mercado tampoco ha propiciado un suministro eficiente y competitivo que aumente la cantidad de participantes en materia de distribución del gas LP o la inversión en infraestructura de los canales de distribución.

El marco normativo actual es insuficiente para eliminar el daño al bienestar de las familias mexicanas ocasionado por la problemática de precios excesivamente altos en el gas LP. A pesar de haber transcurrido varios años desde la liberalización de precios del gas LP, el esquema regulatorio vigente no ha mejorado el bienestar en los consumidores del energético, y no se vislumbran incentivos para alcanzar dicho resultado.

Por otra parte, las condiciones de abuso por los comercializadores o distribuidores de gas LP han provocado que el margen entre el precio de referencia internacional y el precio promedio al consumidor final, casi se haya triplicado a partir de la liberalización del precio del gas LP. De la misma manera, se constata que las variaciones a la baja en el precio de los insumos del gas LP no se han trasladado de manera inmediata y en similar magnitud a los precios del consumidor final.

La problemática a resolver requiere de una acción de emergencia con base en la necesidad de atender de manera inmediata una situación que podría afectar a la mayoría de la población y tener efectos negativos generales en el desempeño de la economía. Como muestra de la urgencia que se tiene para atender dicha situación, se registra que desde 2017, la autoridad reguladora de la actividad de distribución de gas LP (Comisión Reguladora de Energía, CRE) se ha esforzado por denunciar la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de distribución de gas LP en el territorio nacional, 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. Con ese motivo en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) se tienen registrados 2 expedientes (DE-022-2017 y DE-022-2017), sin que a cuatro años de la primera denuncia exista resolución de esas investigaciones.

Aunado a lo anterior, la COFECE publicó en 2018 el estudio Transición hacia mercados competidos de Energía: gas LP, 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; para ello, se requiere del pronunciamiento de la COFECE respecto de las investigaciones por posible comisión de prácticas monopólicas en el mercado del gas LP, así como contar con interés de empresas por incorporarse a un mercado que además de estar en manos de pocos agentes, históricamente ha mostrado estar en condiciones de poca paz y seguridad.

Asimismo, a partir de 2021, en mayo se generó una investigación de oficio, por parte de COFECE para determinar la probable responsabilidad de empresas dedicadas a la distribución de gas LP por medios distintos a ducto, sin embargo, dicho asunto también se encuentra en trámite y conforme a las declaraciones de emitidas por la propia dependencia llevan mínimo un trámite de 90 días hábiles para la emisión del dictamen preliminar, que podrían extenderse en función de los medios legales que se presenten en el desarrollo del procedimiento, lo que no concede definición a las autoridades energéticas en cuanto a la ausencia de competencia efectiva que pudieran dársele mayores elementos para regular bajo las medidas regulatorias más adecuadas para evitar el daño al consumidor de gas LP.



l



En caso de que en las investigaciones que están en curso ante COFECE se compruebe la colusión de los distribuidores de gas LP, podrían imponerse sanciones económicas de hasta el 10% de los ingresos de las empresas involucradas, lo cual no resarce a las familias mexicanas de manera directa el perjuicio que ya han sufrido y que podría continuar de no atender de emergencia la problemática que genera un injustificado margen comercial que están teniendo los distribuidores de gas LP en perjuicio del bienestar general. Por ejemplo, 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 (conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018).

Por lo anterior, se observa que bajo los mecanismos habituales con que actualmente se cuenta para atender la problemática, no se garantizaría una atención inmediata al problema e incluso una solución de tipo permanente, por lo que la presente Directriz trata de evitar al máximo las afectaciones a la economía, al bienestar de la población y en particular a los grupos más desfavorecidos preservando el interés social.

La emisión de emergencia de la presente Directriz atiende el reconocimiento de los derechos sociales de la comunidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al existir una prohibición constitucional expresa a las prácticas monopólicas y preservar la facultad de las autoridades para perseguir las prácticas que tengan por objeto incrementar los precios en detrimento del público en general. Además, la Directriz de emergencia atiende el deber del Estado de salvaguardar el derecho de la población a acceder de manera asequible a un combustible de consumo básico en los hogares, el cual si se transgrede pone en riesgo la paz y seguridad nacionales.

El objetivo de la Directriz consiste en que la Secretaría de Energía, como coordinadora del sector energético, genere un marco de protección a los consumidores de gas LP para atender de emergencia un problema en la industria del gas LP que surge por el daño que se ocasiona día con día al consumidor, el cual ha provocado un problema social y de seguridad nacional, que requiere de una respuesta urgente.

Para esto, la Secretaría de Energía ve necesaria como medida de emergencia que la CRE emita normatividad de emergencia, 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.

Por lo anterior, por medio de la Directriz, la Secretaría de Energía **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.**

La emisión de la Directriz 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.

Por otro lado, se atiende a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que prevé que el gobierno federal actual se ha planteado el objetivo de rescatar el principio constitucional de que "todo poder público dimana del pueblo y se instala en beneficio de éste" y en ejercicio de la rectoría del desarrollo nacional y del s



l



económico, bajo la cual 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.

También se busca cumplir con la visión de seguridad nacional planteada por el Ejecutivo Federal que señala 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." (Énfasis añadido)

En virtud de lo anterior, y dado que la propuesta regulatoria tiene por objeto principal, además de reconocer la existencia de la emergencia, generar un marco de protección a los consumidores de gas LP para atender de emergencia un problema en la industria del gas LP que surge por el daño que se ocasiona día con día al consumidor y en adición exhortar a la CRE a establecer una metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, la CONAMER considera atendido el numeral en comento y opina que se justifica la situación de emergencia que hace necesario emitir la propuesta en comento y considera que los objetivos son acordes con la situación planteada.

II. Identificación de las posibles alternativas a la regulación

Por lo que respecta a la identificación de las posibles alternativas a la regulación, la SENER incluye la siguiente información:

"I. Statu quo/ no realizar la intervención gubernamental.

Un esquema "no-regulatorio", implicaría la inacción gubernamental, por lo que se considera no viable, si se toma en cuenta que con la emisión de la Directriz se garantizarán las bases de un marco normativo que permita proteger los derechos sociales de la comunidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dejar de fomentar prácticas monopólicas que llevan al alza indiscriminada de precios por el enriquecimiento de algunos agentes en la cadena de valor en perjuicio de los consumidores finales, que son las familias mexicanas.

Hoy en día no hay un instrumento jurídico que 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 que no fomente la riqueza de un sector de la industria a costa del daño a otro.

Adicionalmente, este esquema "no regulatorio" no garantizaría atender el problema social y de seguridad nacional que surge por el daño que se ocasiona día con día al consumidor de gas LP derivado de las ventajas excesivas e injustificadas que a partir de la liberalización del precio del gas LP se obtienen en la distribución del combustible, lo que evidencia la necesidad de su atención urgente."

Al respecto, la CONAMER observa que esa Secretaría señaló como alternativa a la propuesta regulatoria la no emisión de la propuesta regulatoria y justifica que no sería una opción pues implicaría la inacción gubernamental, por lo que se considera no viable, si se toma en cuenta que con la emisión de la Directriz se garantizarán las bases de un marco normativo que permita proteger los derechos sociales de la comunidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en virtud de lo anterior, este Órgano Desconcentrado considera atendida la presente sección.

III. Impacto de la regulación

1. Riesgos que la regulación pretende mitigar

Por lo que respecta al numeral 3 del formulario del AIR, relativo a indicar el tipo de riesgo que la regulación pretende mitigar, esa Secretaría señaló lo siguiente:

**"Riesgo: Salud o bienestar de la población
Población o industria potencialmente afectada"**





La población afectada en caso de continuar con la emergencia en nuestro país corresponde al número actual de consumidores de gas LP para la satisfacción de sus necesidades básicas, el cual se estima en 99,240,241 habitantes³.

Origen y área geográfica del riesgo

El origen del riesgo está en el abuso y control del mercado por parte de un reducido grupo de agentes económicos del sector de gas LP que actúan bajo un esquema de liberalización de precios sin límites razonables entre las distintas etapas de la cadena de valor y un entorno de baja competencia, en detrimento del bienestar de las familias mexicanas.

El área geográfica comprende todo el territorio nacional, ya que la industria del gas LP tiene presencia nacional y los factores de desorden están presentes en todo el país.

Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo

El instrumento normativo que se propone dará lugar a un marco regulatorio que permita a la CRE, establecer una metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, considerando el establecimiento de condiciones de acceso al combustible a un costo que garantice la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes, donde se asegure el desarrollo de la industria.

Los nuevos precios considerarían el crecimiento justo y proporcional de los distribuidores de gas LP y permitirán que sea asequible para las familias mexicanas el consumo de un combustible básico para el desarrollo de actividades de primera necesidad.

Riesgo: Economía

Población o industria potencialmente afectada

La población afectada en caso de continuar con la emergencia en nuestro país corresponde al número actual de consumidores de gas LP para la satisfacción de sus necesidades básicas, el cual se estima en 99,240,241 habitantes⁴.

Potencialmente, de acuerdo a cifras del CONEVAL en México existen 52.4 millones de personas en condición de pobreza y 9.3 millones en condición de pobreza extrema, que, al corresponder a la población de menores recursos, ante los incrementos incesantes del precio al público del gas LP, podría sufrir en mayor proporción una afectación a sus niveles mínimos de bienestar y subsistencia.

Origen y área geográfica del riesgo

El origen del riesgo está en las condiciones de abuso y control del mercado por parte de un reducido grupo de agentes económicos del sector de gas LP que actúan bajo un esquema de liberalización de precios, en un entorno de baja competencia lo cual amenaza a que utilicen dicho control sobre el mercado en detrimento del mayor beneficio social en la economía.

El área geográfica comprende todo el territorio nacional, ya que la industria del gas LP tiene presencia nacional y los factores de desorden están expandidos por todo el país.

Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo

El instrumento normativo permitirá que no se continúe fomentando que una pequeña cantidad de agentes (1,198 titulares de permisos de distribución de gas LP) se beneficie en perjuicio de la población en general (99,240,241 habitantes⁵ que consumen gas LP para la satisfacción de sus necesidades básicas. El presente instrumento permitirá que mayor cantidad de la población reciba un energético de consumo básico a precios justos, y no tenga la necesidad de caer en el uso de leña y carbón para su sustitución ante lo inaccesible que se vuelve su pago por la ausencia de transferencia de beneficios que se tienen en las condiciones reales del mercado.

La Directriz permitirá que no se fomenten las prácticas monopólicas y desleales que llevan al alza indiscriminada de precios por el enriquecimiento de un solo sector (distribuidores de gas LP) en perjuicio de la población en general, lo que naturalmente equilibra las

³ Dato estimado a partir de la ENCEVI 2018 y la población del censo 2020.

⁴ Dato estimado a partir de la ENCEVI 2018 y la población del censo 2020.

⁵ Dato estimado a partir de la ENCEVI 2018 y la población del censo 2020.





condiciones de la industria de hidrocarburos, entre los oferentes de un producto y sus consumidores.

Riesgo: Medio ambiente

Población o industria potencialmente afectada

La población afectada en caso de continuar con la emergencia en nuestro país corresponde al total de habitantes del país que pueden sufrir las afectaciones al medio ambiente, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en México habitan 126,014,024 personas. Potencialmente de acuerdo a cifras del CONEVAL en México existen alrededor de 9.3 millones de personas que viven en pobreza extrema, que, al corresponder a la población de menores recursos, ante los incrementos incesantes del precio al público del gas LP, podría sustituir el mismo por el uso de leña y carbón, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares (ENCEVI) del INEGI.

Origen y área geográfica del riesgo

El origen del riesgo está en la potencial amenaza que podría representar una sustitución del uso del gas LP como combustible para la satisfacción de necesidades básicas del hogar y su reemplazo por el carbón y la leña particularmente en los estratos de menor ingreso de la sociedad.

Esta situación puede representar una amenaza a las condiciones generales del medio ambiente a causa de que los sustitutos del gas LP pueden ser altamente contaminantes ya que las otras alternativas no contaminantes tienen un costo mayor de sustitución.

El área geográfica comprende todo el territorio nacional, ya que la industria del gas LP tiene presencia nacional.

Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo

La propuesta regulatoria también pretende mitigar el riesgo al medio ambiente ocasionado por la posibilidad de sustitución del consumo de gas LP por el uso de la leña y carbón en las familias de menores ingresos ante un incremento desproporcionado en los precios del gas LP, siendo la leña y el carbón bienes sustitutos al gas LP en los estratos de bajos ingresos. Lo anterior, podría tener un efecto en la deforestación y en la generación de altos niveles de los contaminantes en el medio ambiente que pueden afectar a la población en general."

Al respecto, y dado que se señala de manera puntual que los tipos de riesgos que pretende mitigar son afectaciones al bienestar de las familias mexicanas, afectaciones económicas, afectaciones al medio ambiente, todas las anteriores derivadas de la emergencia identificada y de los altos precios de Gas LP que las familias mexicanas tienen que pagar, la CONAMER da por atendida la sección en comento y ratifica la necesidad de la emisión de la propuesta regulatoria.

2. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al numeral 4 del formulario del AIR, relativo a si la emisión de la propuesta regulatoria crea, modifica o elimina trámites, la SENER señaló lo siguiente:

"La propuesta regulatoria, no genera, modifica o elimina trámites, así tampoco tiene por objeto normar la información que los particulares deben hacer entrega a la autoridad, pues se centra en instruir 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.

No obstante, lo anterior, es posible que dentro de las acciones que determine la CRE a raíz de este instrumento, pudiera surgir algún tipo de movimiento en los trámites que la misma aplica, pero no se materializan con la presente propuesta regulatoria que nos ocupa."

En ese contexto, y dado lo señalado por la SENER, la CONAMER coincide en que la propuesta regulatoria no crea, modifica o elimina trámites por lo que da por atendida la sección en comento. No obstante lo anterior, se informa que cuando la Comisión Reguladora de Energía tome la línea con la Directriz en comento, se tendrá que valorar si dichas acciones involucran movimiento de trámites.



l



trámites, y de ser el caso, deberán de manifestarlo a esta Comisión a través de los procedimientos previstos en la LGMR.

3. Disposiciones y/u obligaciones

Respecto del numeral 5 del formulario del AIR, relativo a las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites, esa Secretaría señaló que como tal la propuesta no genera acciones regulatorias distintas a trámites para los particulares, pues las acciones están encaminadas a ser implementadas por la CRE, con lo cual la CONAMER coincide y da por atendida la sección en comento.

4. Análisis Costo-beneficio

Respecto del apartado de los costos y beneficios derivados de la emisión de la propuesta regulatoria, la SENER señala lo siguiente:

Grupo al que le impacta y/o beneficia la regulación	Costos	Beneficios
Permisionarios de Comercialización de Gas LP, Distribución de Gas LP mediante planta de distribución, permisionarios de Distribución de Gas LP mediante Auto-Tanque, permisionarios de Expendio al Público de Gas LP mediante bodega de expendio y permisionarios de Expendio al público de Gas LP mediante estación de servicio con fin específico y cualquier otro permisionario que ventas al consumidor final.	Los costos de cumplimiento que correspondan a las acciones que implemente la CRE para establecer la metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, permitiendo que las ventas al consumidor final reflejen las condiciones de un mercado competitivo y el costo de oportunidad del combustible, evitando la discriminación indebida y reflejando en los precios las condiciones del mercado de Gas LP, de la demanda del combustible y los costos reales de los agentes económicos que participan en el suministro al consumidor final.	Los principales beneficios serán la mejora en las condiciones competitivas, de acceso al mercado y de estándares de seguridad, eficiencia y calidad en el servicio de los permisionarios existentes, así como a aquellos que decidan entrar a participar en el mismo.
Consumidores finales de gas LP	N/A	Los principales beneficios son precios más justos al consumidor final derivado de disminuir el margen de diferencia entre el precio de referencia internacional y el precio promedio al consumidor final de gas LP y garantizar una mejora en los niveles de bienestar y la capacidad de consumo de las familias mexicanas, y en particular de las clases más desfavorecidas o de menores ingresos.

Al respecto, la CONAMER observa que la propuesta regulatoria podría implicar el cumplimiento para los particulares relativos a las acciones que en su momento se tengan y que determine la Comisión Reguladora de Energía respecto a la metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, por otro lado y respecto a los beneficios deriv



1



emisión de la propuesta regulatoria estos son principalmente en precios más justos al consumidor final de Gas LP derivado de disminuir el margen de diferencia entre el precio de referencia internacional y el precio promedio al consumidor final de gas LP; en virtud de lo anterior, la CONAMER considera que la propuesta regulatoria podría traer consigo beneficios netos derivados de su emisión, por lo que da por atendida la sección en comentario.

IV. Cumplimiento y aplicación de la propuesta

Por lo que respecta al numeral 8 del formulario del AIR, relativo a los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la SENER indica lo siguiente:

"Respecto a la aplicación de la propuesta regulatoria, la propia Directriz establece la Secretaría de Energía ve necesaria como medida de emergencia que la CRE emita normatividad de emergencia, que en un plazo no mayor a tres días, 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.

La metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP se implementará por la CRE, la cual cuenta con los recursos humanos y presupuestarios necesarios para la elaboración e implementación de la 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

Adicionalmente, en el entendido de que la implementación de la propuesta regulatoria corresponde a la CRE, no se ocuparán recursos adicionales a los presupuestados a la Secretaría de Energía para la implementación de la propuesta.

Por otro lado, ya que la población que consume gas LP se ha visto afectada por la situación descrita en la definición del problema, se considera que el cumplimiento de la propuesta regulatoria contará con la participación proactiva de todos los sectores involucrados, por lo que se considera que la propuesta regulatoria es técnica, económica y socialmente factible."

Al respecto, y dado que la SENER proporciona elementos para justificar que la propuesta regulatoria es económica, técnica y socialmente factible, la CONAMER da por atendida la sección en comentario.

V. Evaluación de la propuesta

Por lo que respecta al numeral 9 del formulario del AIR, relativo a los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la SENER indica que el cumplimiento de los objetivos se evaluará conforme a la disminución del margen entre el precio de referencia internacional o de mayoreo del gas LP y el precio al consumidor final, además, se evaluará conforme se observe una correlación entre las variaciones de los precios internacionales de referencia del combustible y los precios finales al consumidor, razón por la cual la CONAMER da por atendido lo solicitado en el formulario del AIR de Emergencia.

VI. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, es conveniente precisar que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, este se hizo público a través del portal de internet de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR. Al respecto, este Órgano Desconcentrado informa que, hasta la emisión del presente Dictamen Final, no se han recibido comentarios por parte de particulares interesados en la propuesta regulatoria. Lo anterior, se puede constatar en la siguiente liga electrónica:

<https://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/26205>



l



Por lo expresado con antelación, la CONAMER resuelve emitir el presente Dictamen Final, de conformidad con el artículo 75 de la LGMR, por lo que **la SENER** puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación de la propuesta regulatoria en el DOF acorde con lo previsto en el artículo 76, de la LGMR.

Asimismo, se reitera que la Directriz emitida deberá tener una vigencia de seis meses⁶, y en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor, en cumplimiento a lo previsto al Artículo Tercero, fracción I, del Acuerdo Presidencial.

Cabe señalar, que esta Comisión se pronuncia sobre el AIR de Emergencia y la propuesta regulatoria en los términos que fue presentada a la CONAMER sin prejuzgar sobre aspectos de legalidad, competencia y demás aspectos distintos a los referidos en el artículo 8 de la LGMR.

El presente se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los Transitorios Séptimo y Décimo de la LGMR, y en el artículo 9 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria⁷.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Comisionado Nacional

DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO

Última hoja de 13 de 13 páginas, del asunto: **Se emite autorización del trato de emergencia y Dictamen Final respecto del anteproyecto regulatorio denominado "DIRECTRIZ DE EMERGENCIA PARA EL BIENESTAR DEL CONSUMIDOR DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO."**

⁶ Tal como se señala en la propuesta regulatoria

⁷ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2010



