



Concurso de Redacción “Phil Robbins”

“Marco Legal del Mercado de Combustibles de América del Norte”

Tema: Propuesta para mejorar la legislación en México para promover un mercado competitivo de combustibles e incentivar la participación del sector privado.

Artículo de participación: La “nueva” política mexicana de comercialización de Gas LP y sus consecuencias jurídicas en el contexto del TMEC: ¿Regreso al pasado?

Ciudad de México, 12 de septiembre de 2021.

Participante: Dr. Paris Piñera Camacho*

Licenciado en Derecho por el ITAM, Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM, este último grado obtenido con Mención Honorífica. Cuenta con dos certificaciones de la Universidad de Harvard: Management Certificate y Contract Law Certificate.

Se ha desempeñado como abogado en Ernst & Young México y como Director de Operación y Supervisión en la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía. Es Socio Director de Aztec Water Monkey LLC en Texas, Estados Unidos. Actualmente es Profesor de Cátedra de Contratos Civiles y Obligaciones en el Tec de Monterrey, ITESM.

ÍNDICE

I.- Planteamiento del problema en el funcionamiento eficiente del mercado de combustibles	4
I.1.- Primer fallo de mercado: Creación de la empresa pública “Gas Bienestar”	4
I.2.- Segunda medida tomada en perjuicio de la competencia: Control de precios	5
II.- Análisis jurídico de las políticas de distribución de gas lp por parte del gobierno	7
II.1.-Afectaciones al Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC)	7
II.2.- Invasión de facultades por parte del Ejecutivo	9
II.3.- ¿Está protegida la Comisión Federal de Competencia como autoridad antimonopolios a nivel legal?	10
II.4.- Un empleado no puede sancionar a su superior jerárquico	11
III.- Propuesta para mejorar la legislación en México y crear mayores eficiencias en el mercado del gas lp	13
III.1.- Autonomía de las autoridades que investigan y procuran justicia	13
III.2.- Reformas al sistema de procuración de justicia y sanciones penales	14
III.3.- Políticas públicas a aplicarse en el futuro: El estudio “Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP” de la COFECE	15
Conclusiones	17
Bibliografía y Fuentes consultadas	18

INTRODUCCIÓN

Después de décadas de estar cerrado a la participación privada y extranjera en el sector hidrocarburos, México logró reformar su marco jurídico de manera integral en el año 2013, con la confluencia de los tres partidos políticos más importantes, permitiendo una cierta apertura en importantes actividades del sector hidrocarburos. Asimismo, con la finalidad de armonizar el sector con las mejores prácticas internacionales, en 2017 el gobierno federal dejó de ejercer la facultad intervencionista de controlar los precios de venta del Gas Licuado de Petróleo (gas lp).

Sin embargo, al igual que otros países latinoamericanos, México ha optado por alternar al partido gobernante a través de elecciones democráticas, con el cambio en ideología y decisiones de política pública que ello implica. En este caso, el gobierno federal que entró en funciones desde 2018 ha hecho público su interés por “echar atrás” la histórica reforma energética que se materializó en 2013, a través de la cual se abrió el sector de los hidrocarburos, junto con la liberación de precios en combustibles, como el gas lp.

El problema en el actual 2021 es la tentación, ya materializada, de regresar a prácticas desleales de comercio, protegidas con el discurso nacionalista de una supuesta “soberanía energética”. Pudiera parecer una vía rápida para obtener ingresos y mejorar el acceso a este importante insumo por parte del público consumidor, pero los métodos para lograr estos objetivos no han sido ponderados correctamente con una metodología adecuada.

La estrategia instaurada ha sido la de insertar artificialmente al mercado a un competidor oficial y tratar de controlar precios, la cual resulta poco original, dado que fue la política que siguió la administración pública durante un par de sexenios entre la década de los setenta y principios de los ochenta, en distintos mercados de bienes de consumo. Cabe mencionar que ésto tuvo como conclusión una severa crisis económica en el año de 1982, la cual le costó a nuestro país el resto de la década para poder recuperarse.

I.- Planteamiento del problema en el funcionamiento eficiente del mercado de combustibles

I.1.- Primer fallo de mercado: Creación de la empresa pública “Gas Bienestar”

El gobierno atestiguó durante el 2021 un alza de precios del gas LP por encima de la inflación e incluso por encima del alza de los precios internacionales del petróleo, sin atender directamente el problema de la concentración de mercado preexistente y la causa histórica de fondo que ha sido la falta de inversión en infraestructura.

Ante dicho panorama, la administración pública federal se ha dado a la tarea de crear una empresa pública llamada “Gas Bienestar”, a pesar de no tener experiencia alguna en ese eslabón de la cadena productiva y que no ha explicado cómo pretende, con una empresa pública, ofrecer mejores precios que los de mercado, sin recurrir a subsidios directos. Así lo prevé el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado¹, el cual pronosticó acertadamente que esta medida vendría acompañada de controles de precios.

El gobierno desconoce los costos operativos de la industria (traslado, logística, operación en planta, seguridad, cumplimiento de regulación, atención al cliente, etc.) simplemente porque no cuenta con la experiencia en el mercado, ejerciendo procesos demostradamente seguros y eficientes. Se ha anunciado que la logística de transporte y distribución la hará desde PEMEX hasta el Ejército, abonando a las ya inusuales labores que se le han asignado a éste en los último dos años, como la de construir un aeropuerto civil en el Estado de México.

No se toma en cuenta que el costo del gas lp está afectado por los precios internacionales del mismo (la mezcla de referencia WTI aumentó un 87% respecto a agosto de 2020²), recientemente

¹ Gas Bienestar requerirá subsidios para poder enfrentar las alzas de los precios internacionales, advierte CEESP, EL Economista, 20 de julio de 2021, consultado en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Gas-Bienestarrequerira-subsidios-para-poder-enfrentar-las-alzas-de-los-precios-internacionales-advier-te-CEESP-20210711-0011.html>

² Carlos Serrano, presidente ejecutivo de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas, entrevistado el 13 de julio 2021, en <https://www.youtube.com/watch?v=GIvPqj-afk>

afectados por la alta demanda del bien y la poca producción que hubo el año pasado, teniendo como resultado poco volumen almacenado.

Por su parte, “Gas Bienestar” podría dominar el volumen de compra de la producción de PEMEX, proveniente de sus antiguas refinerías. En caso que “Gas Bienestar” acapare la compra del gas producido por PEMEX refinación, se obstaculizarían las posibilidad de compra a las empresas privadas, creando una falla más de mercado y una abierta violación a sus derechos de libre concurrencia en la demanda.

Adicionalmente, si como anunció el Presidente, “Gas Bienestar” hace venta final al usuario sin tener margen de ganancia alguno, al no tener los mismos incentivos que sus empresas competidoras, estaría incurriendo en competencia desleal, lo cual es una barrera más a la entrada de nuevos competidores. Este esquema haría imposible en la práctica la entrada a nuevos oferentes, que anteriormente ya veían impedida su participación aun contando con los permisos federales, pero siendo bloqueadas las empresas por autoridades locales coludidas con las empresas regionales dominantes³.

I.2.- Segunda medida tomada en perjuicio de la competencia: Control de precios

Para llevarlo a cabo, la Secretaría de Energía, cuya titular fue nombrada directamente por el Presidente, emitió la llamada “Directriz de Emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo”⁴ en la cual se le dio un plazo forzoso de tres días para emitir la “regulación correspondiente” a la Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano que idealmente gozaría de autonomía técnica. El resultado por parte de ésta agencia fue el “Acuerdo” de precios máximos⁵

³ “Gobiernos locales impiden abaratar gas LP: pequeños distribuidores”, El Economista, nota consultada el 9 de julio de 2021 en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Gobiernos-locales-impiden-abaratar-gas-LP-pequenos-distribuidores-20210709-0019.html>

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de julio de 2021, consulada en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625053&fecha=28/07/2021

⁵ Publicado en el DOF el 29 de julio de 2021 bajo el nombre “ACUERDO Núm. A/024/2021 de la Comisión Reguladora de Energía que establece la regulación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al

tan sólo un día después de la exigencia. Se concluyó este proceso entre tres instituciones distintas y teóricamente autónomas, con la inmediata superación de la etapa de “instrucción” que debiera realizar la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, supuestamente analizando la atingencia de estas medidas. Con la publicación de ésta última en el DOF, entró en vigor a nivel nacional.

La simulada labor de analizar y cumplir este mandato se llevó a cabo en menos de 24 horas, lo que revela una simulación del cumplimiento de facultades institucionales y un centralismo presidencialista a costa de una verdadera autonomía de los órganos reguladores. Llama la atención el acoso público y veladas amenazas de persecución legal por parte del Presidente de la República al anterior titular de la CRE⁶, quien no había concluido su periodo de servicio al inicio del presente mandato presidencial, pero que terminó anticipadamente el ejercicio de sus funciones, cuando éstas no tenían falta alguna ni observación que recibir.

Por cuanto al control de precios, esta medida se había utilizado hasta el 2016, pues a partir del primer día del 2017 el precio del combustible había sido liberado por parte del gobierno anterior⁷. La administración pública parece desconocer que el control de precios en bienes de demanda altamente inelástica generan un mercado negro cuyo volumen no sólo es previsible sino calculable, en perjuicio de la seguridad de los consumidores, dando pie a posibles accidentes fatales.

usuario final, en cumplimiento a la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo, emitida por la Secretaría de Energía, con la finalidad de proteger los intereses de los usuarios finales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2021”.

⁶ “Tras crítica de la CRE, AMLO se lanza contra el titular del regulador energético”, Forbes México, 19 de febrero de 2019, consultado en <https://www.forbes.com.mx/tras-critica-de-la-cre-amlo-se-lanza-contr-el-titular-del-organo-regulador/>

⁷ Véase el capítulo 4 “Controles de precios y de cantidades: intromisiones en los mercados” del premio Nobel de economía: Krugman, Wells y Graddy, *Fundamentos de economía*, 3a Ed., España, Editorial Reverte, 2015, pág. 105.

II.- Análisis jurídico de las políticas de distribución de gas lp por parte del gobierno

A continuación haré un diagnóstico del marco normativo que rige a México, para dilucidar si éste es eficaz en prevenir conductas como las antes descritas. Analizaré las normas de carácter general desde el más alto rango como los tratados internacionales, la Constitución y las leyes nacionales. Si existe alguna reforma, supresión o adición necesaria para prevenir y sancionar éstas y futuras afectaciones al libre mercado en México, las propondré.

II.1.-Afectaciones al Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC)

He analizado el más reciente acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá, conocido en inglés como el *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA). De acuerdo con lo convenido, nuestro país no podría retractarse ni regresar al estado anterior a la Reforma Energética de 2013, en el sentido de no permitir la entrada de nuevos jugadores al sector de los hidrocarburos, ni afectar contratos ya otorgados en favor de nuevos monopolios de estado en el sector hidrocarburos. Probablemente ésta es la razón por la cual “Gas Bienestar” se constituyó como si fuera una empresa más, con la personalidad jurídica de una Sociedad de Responsabilidad Limitada, es decir, con carácter privado de naturaleza mercantil. Con esto se intenta aprentar de manera artificiosa, que no es una empresa de Estado. Ésto resulta una evasión a las obligaciones establecidas en los artículos analizados a continuación.

En un análisis a mayor detalle el TMEC, por cuanto a los artículos que buscan evitar fallas de mercado, el primer capítulo con el cuál se vislumbra un conflicto directo es el 22: “Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados”, en el cual se establece que el TMEC regulará los subsidios que recibirán las empresas productivas del Estado a través de transferencias directas de fondos, que por ser éstos provenientes del presupuesto público, son incompatibles con la práctica habitual de inversión de empresas competidoras.

Capítulo 22 Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados

Las actividades comerciales de las Empresas Propiedad del Estado (EPE), para que éstas se realicen bajo **los principios de no discriminación y consideraciones comerciales, con el fin de no afectar el comercio o la inversión proveniente de empresas** de las Partes.

El T-MEC regulará los subsidios que reciben las EPE (empresas propiedad del Estado) o que se otorguen a través de ellas. A este tipo de subsidios se les denomina “asistencia no comercial” y se refiere a la transferencia directa de fondos, donaciones o condonación de deuda, préstamos, garantías de préstamos u otros tipos de financiamiento, aportaciones de capital incompatibles con la práctica habitual de inversión, entre otros.

Se contraviene también el capítulo 28 que promueve el libre comercio, como podemos apreciar:

CAPÍTULO 28 Buenas Prácticas Regulatorias

Facilitar el comercio, la inversión y el crecimiento económico a través de la implementación de las prácticas gubernamentales para promover la calidad regulatoria

Se reconoce la importancia de los órganos centrales de coordinación regulatoria (...)

Nuestro socio Estados Unidos cumple estas obligaciones con la *Federal Trade Commission* y a través de su *Bureau of Competition*. En sus propios términos, la misión de esta institución es la de hacer cumplir (*enforce*) las reglas del mercado competitivo, es decir las leyes antimonopolio. Ahí, con apoyo en los Jueces Federales, quienes cuentan en última instancia con el apoyo de la fuerza pública a través de fuerzas federales como los U.S. Marshalls, se hace imposible evadir el cumplimiento de una sentencia de carácter federal.

II.2.- Invasión de facultades por parte del Ejecutivo

Desde que entró en vigor el antecesor del TMEC, entonces llamado “Tratado de Libre Comercio con América del Norte” (TLCAN) en 1993, se permitió como excepción, el establecimiento de precios máximos como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

El gobierno desconoce u omite reconocer que ya no tiene esta facultad discrecional que hace tres décadas ejercía a través de la *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*. Con la entrada en vigor de la *Ley Federal de Competencia Económica* durante el año de 1993, la vigilancia de los mercados fue asignada a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). De acuerdo con el artículo 82 de la *Ley de Hidrocarburos* y la Ley reglamentaria de su título tercero, una fijación de precios máximos sólo estaría permitida si el Ejecutivo demostrara una inexistencia de condiciones de competencia, mediante procedimiento ante la COFECE y con la anuencia de ésta. Este requisito ha sido omitido por el Presidente de la República, cayendo directamente en una invasión de competencias, que en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación habría de calificar como no válida, en términos de lo establecido en el artículo 105 de la Carta Magna mexicana:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

l) Dos **órganos constitucionales autónomos**, y **entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo** de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

II.3.- ¿Está protegida la Comisión Federal de Competencia como autoridad antimonopolios a nivel legal?

Como resultado de las investigaciones hechas para la elaboración de este artículo, he llegado a la conclusión que el diseño constitucional y las leyes que le dan protección a la autoridad antimonopolio en México, **están correctamente diseñadas pero carecen de fuerza legal**. Para empezar, su creación se da desde el más alto nivel normativo en México, en el artículo 28 constitucional, decimocuarto párrafo. Asimismo, se le asigna su autonomía de la siguiente manera:

Artículo 28.- (...)

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, **serán independientes en sus decisiones y funcionamiento**, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus **resoluciones con plena independencia**;

II. Ejercerán su **presupuesto de forma autónoma**. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

Como se puede apreciar, la COFECE goza de autonomía desde su diseño normativo. Continuamos con el análisis del funcionamiento de la COFECE, con los siguientes incisos del mismo artículo en la parte correspondiente a quién es la autoridad de la materia:

(...) IV. Podrán **emitir disposiciones** administrativas de carácter general exclusivamente para el **cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia**;

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones **podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo** indirecto y **no serán objeto de suspensión**. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales

o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

(...)

Como podemos apreciar, la autonomía de la COFECE queda trastocada al más alto nivel de invasión de competencias, relevada ilegalmente de sus funciones por parte del Presidente de la República. Esto habría de dirimirse en el proceso conocido como controversia constitucional, asumiendo que los Ministros no sucumbieran ante la presión que de manera pública le ha ejercido el partido político dominante, del cual surgió la candidatura del hoy Presidente. Miembros de dicho partido han amenazado con disolver el más alto tribunal del Poder Judicial por medio de reformas constitucionales⁸.

Ante tal escenario, se necesita prevenir que se repita la presente situación. En tal medida, notamos que a nivel normativo es en el último eslabón, el de la aplicación de las sanciones, donde hay ventanas de oportunidad, pues se carece de fuerza legal para sancionar a quien usurpa de sus funciones a la COFECE, quien ya ha llamado a que se tomen medidas por medio de sus publicaciones, como cuando en una de ellas afirmó en 2018 que “Se necesita inhabilitación, además de multas, para disuadir la colusión”⁹.

II.4.- Un empleado no puede sancionar a su superior jerárquico

La principal falla en el diseño del sistema de sanciones previsto en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, es que la autoridad, sea en la etapa de ser investigadora o resolutora, tiene la facultad de calificar una conducta de desacato como “no grave”, de acuerdo con el artículo 101 que establece lo siguiente:

⁸ “Senador de Morena amenaza con desaparecer la Corte... otra vez”, Diario Milenio, 26 de febrero de 2019, consultado en: <https://www.milenio.com/politica/senador-de-morena-amenaza-con-desaparecer-la-corte-otra-vez>

⁹ Comisión Federal de Competencia Económica, “Las empresas de un mismo grupo de interés económico pueden simular competencia”, Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas, México, julio 2018, pp. 29-33.

Artículo 101. Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras **se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público**, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, **esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible (...)**

Como se puede apreciar, basta que la autoridad califique la cuestión de “debatible” para facultarle a no seguir con el procedimiento de sanción correspondiente a una falta administrativa grave (suspensión, inhabilitación, sanción económica). El incentivo que tiene la actual “Secretaría de la Función Pública” para no proceder en contra del Presidente, es que se trata de su superior jerárquico y en cualquier momento puede despedir al titular de dicha Secretaría. Por ello, es necesario reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y sacar de las secretarías dependientes a la autoridad administrativa de fiscalización, elevando su autonomía técnica, de gestión, presupuestal y de nombramiento, a nivel constitucional.

Por respecto a la materia penal, si como sucede actualmente, la Fiscalía General de la República depende de un nombramiento hecho por el Presidente de la República, previa terna decidida por él mismo, puesta a la supuesta consideración de una Cámara de Senadores ocupada, como es el caso, por una mayoría proveniente del mismo partido político que el titular del Ejecutivo, estamos ante un Poder Ejecutivo inmune a la procuración de justicia, tanto el Presidente como Secretarios.

Mientras dicha fiscalía sea un cargo político y no cobre una verdadera autonomía, con plena capacidad de investigar y someter a juicio en materia penal incluso al Presidente, estamos ante un sistema normativo ineficaz, como sucede con las normas de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Por lo tanto, es necesario reformar el artículo 102 constitucional para crear una

Fiscalía General Autónoma. Esta propuesta ya ha sido planteada en esencia en una iniciativa en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el año 2014, durante la LXII Legislatura¹⁰.

III.- Propuesta para mejorar la legislación en México y crear mayores eficiencias en el mercado del gas lp

III.1.- Autonomía de las autoridades que investigan y procuran justicia

Esto sólo habrá de lograrse si la autoridad administrativa que sanciona la invasión de facultades, es decir la “Secretaría de la Función Pública” o Fiscalía Anticorrupción, es independiente del Poder Ejecutivo. Ésto se logra en primer término abrogando por completo el artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que incluye a la Secretaría de la Función Pública dentro de la administración pública federal centralizada, y cuya redacción comienza de la siguiente manera:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

Asimismo, sería necesario otorgar a una institución plural y democrática la facultad para nombrar a esta importante persona servidora pública con una mayoría calificada, reformando así la CPEUM en los siguientes términos:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: (...)

XIV. Nombrar a quien ocupe la titularidad de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, conforme al procedimiento previsto en el artículo 102 de esta Constitución.

¿Y qué pasaría si se reitera la conducta del Ejecutivo de no acatar las determinaciones de una institución con autonomía constitucional? En dicha tesitura, la reforma debe ser integral y por tanto

¹⁰ “Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales”, 2014, en <https://www.senado.gob.mx/64/emergente/fichaTecnica/index.php?tipo=iniciativa&idFicha=3618>

incluir los cambios pertinentes en el inciso A del mismo artículo 102 de la siguiente manera, retomando la redacción presentada en la iniciativa de reforma:

102. (...) A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una **Fiscalía General de la República y en una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órganos públicos autónomos**, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción como órgano autónomo, contará patrimonio propio, autonomía e independencia orgánica, presupuestal, administrativa y operativa, con capacidad para determinar su organización interna y el ejercicio de sus recursos con arreglo a las normas aplicables, para investigar y perseguir los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción.

Por supuesto, habría que legislar normas adjetivas para el correcto funcionamiento de estas instituciones, con la inclusión de sancionar como falta administrativa la invasión de competencias y como delito grave el desacato a las determinaciones de los órganos autónomos.

III.2.- Reformas al sistema de procuración de justicia y sanciones penales

Si además hubiera desacato a las sanciones administrativas que de ahí resulten, entonces se vuelve indispensable la existencia de una Fiscalía de Procuración de Justicia también autónoma del Presidente, como sucede en países socios del TMEC como Estados Unidos. Hacer que sea imposible remover al Fiscal por parte del Presidente es requisito indispensable si se aspira a tener en México un Estado de derecho. Esto actualmente no es posible con la presente redacción constitucional, que versa de la siguiente manera:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. (...)

V. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara

de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. **Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.**

La reforma que ya se ha propuesto¹¹ podría quedar así:

Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. (...)

XI. El Fiscal General sólo podrá ser removido de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley.

Ahora, por cuanto a cómo actualizar el marco normativo con miras hacia un futuro que favorezca la inversión privada de origen tanto nacional como extranjero, también existen propuestas interesantes que podemos retomar.

III.3.- Políticas públicas a aplicarse en el futuro: El estudio “Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP” de la COFECE

Se tienen en este documento¹² conclusiones muy interesantes sobre qué áreas de oportunidad tiene la autoridad y el derecho para regular de manera estricta a los almacenistas y distribuidores privados de gas LP, generando por parte del Estado un mercado con igualdad de oportunidades de desarrollo.

Se dan recomendaciones desde cómo aumentar los canales de distribución con ayuda de instituciones de abasto popular como DICONSA, evitar la discriminación de los distribuidores privados que se surten de esta sustancia derivada del petróleo en centrales de almacenamiento de

¹¹ “Iniciativa para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para dotar de autonomía plena a las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción” consultada en: <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta-de-reforma-constitucional-y-legal.-Fiscal%C3%ADas-anticorrupei%C3%B3n.-CC-05nov19.pdf>

¹² Comisión Federal de Competencia, 2018, consultado en: <https://www.cofece.mx/transicion-hacia-mercados-competidos-de-energia-gas-lp/>

PEMEX, y eliminar restricciones municipales para la instalación de centros de distribución como son los obstáculos por uso de suelo y construcción, lo que favorece el dominio de las empresas dominantes, entre otras. De manera muy importante se menciona que las estaciones de almacenamiento subutilizadas y con menores ventas son aquellas que se encontraba en zonas **con determinación de precios máximos**.

El documento apunta que en un mercado en proceso de liberalización, es necesario diseñar mecanismos que permitan la participación de más agentes económicos en las actividades de distribución de gas LP en zonas geográficas que tradicionalmente han sido atendidas por uno o pocos grupos económicos ya establecidos, a fin de generar presión competitiva a nivel local, mejorando el alcance en la distribución. Los efectos marginales del número de participantes muestran que es “deseable tener mercados con al menos cuatro competidores”.

Se sugiere fomentar la entrada de mayor competencia disminuyendo los costos regulatorios de entrada, disminuir el robo de combustible y sobre todo cerrar el rezago en otorgamiento de permisos ante la Comisión Reguladora de Energía, donde los particulares llevan más de un año sin recibir autorizaciones, mucho más del par de meses que le tomó a “Gas Bienestar” obtener el permiso oficial para operar.

De manera interesante se menciona que un mayor número de participantes en el mercado generalmente tiene un efecto de reducción de precios. Por último, el reporte demuestra con un modelo econométrico, que el acceso a la infraestructura de transporte por ducto es un factor que contribuye a la reducción de precios. Adicionalmente, se plantea crear una plataforma de información única para comparar la información sobre subutilización de la infraestructura de almacenamiento para identificar puntos de saturación y así detectar oportunidades de inversión.

Conclusiones

México y Estados Unidos comparten una historia de sociedad comercial desde hace más de un siglo. Las inversiones que el vecino país del norte hace en nuestro país tienen la capacidad de aumentar la producción y el empleo en México. Garantizar un ambiente de certeza jurídica y libertad de mercados, es no sólo un factor que favorece la competitividad y el desarrollo, sino una obligación del Estado mexicano.

México enfrenta un problema al intentar, a través de su Presidente, resolver un problema de precios echando mano de estrategias demostradas como erróneas. Las consecuencias de dichas decisiones podrían afectar las relaciones con nuestros socios comerciales como Estados Unidos y Canadá al no permitir la concurrencia de múltiples oferentes en el mercado de abastecimiento de gas lp, dada la contradicción con el espíritu de apertura comercial que México ha ratificado con la firma del *United States-Mexico-Canada Agreement*.

Las políticas públicas intervencionistas aparentan ser una solución rápida a problemas complejos, como el alza acelerada de precios en bienes de consumo. Ante el oscurantismo y el desconocimiento técnico-jurídico, resulta plausible y digno de reconocer que asociaciones profesionales como la *U.S.-Mexico Bar Association*, hagan el análisis necesario sobre las consecuencias que ello podría acarrear y cómo solventar en el mediano y largo plazo estos retos. El artículo con el que aquí planteo algunas propuestas, es por supuesto debatible y perfectible, pero lo presento a la ponderación de mis colegas abogados con la mejor intención de abonar al debate propositivo, en beneficio de nuestros países y la comunidad jurídica que hemos formado en ambos lados de la frontera.

Bibliografía y Fuentes consultadas

“Acuerdo Núm. A/024/2021 de la Comisión Reguladora de Energía que establece la regulación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final, en cumplimiento a la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo, emitida por la Secretaría de Energía, con la finalidad de proteger los intereses de los usuarios finales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2021”, publicado en el DOF el 29 de julio de 2021, consultado en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625307&fecha=29/07/2021

Comisión Federal de Competencia Económica, “Las empresas de un mismo grupo de interés económico pueden simular competencia”, *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas*, México, julio 2018, pp. 29-33.

Comisión Federal de Competencia, “Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP”, 2018, consultado en: <https://www.cofece.mx/transicion-hacia-mercados-competidos-de-energia-gas-lp/>

“Directriz de Emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo”, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de julio de 2021, consultada en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625053&fecha=28/07/2021

“Gas Bienestar requerirá subsidios para poder enfrentar las alzas de los precios internacionales, advierte CEESP”, *EL Economista*, 20 de julio de 2021, consultado en:

<https://www.economista.com.mx/empresas/Gas-Bienestarrequerira-subsidios-para-poder-enfrentar-las-alzas-de-los-precios-internacionales-advier-te-CEESP-20210711-0011.html>

“Gobiernos locales impiden abaratar gas LP: pequeños distribuidores”, El Economista, nota consultada el 9 de julio de 2021 en:

<https://www.economista.com.mx/empresas/Gobiernos-locales-impiden-abaratar-gas-LP-pequenos-distribuidores-20210709-0019.html>

“Iniciativa para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para dotar de autonomía plena a las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción”, consultada en: <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta-de-reforma-constitucional-y-legal.-Fiscal%C3%ADas-anticorrupci%C3%B3n.-CC-05nov19.pdf>

Krugman, Paul *et al* “Controles de precios y de cantidades: intromisiones en los mercados”, *Fundamentos de economía*, 3a Ed., España, Editorial Reverte, 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Ley de Hidrocarburos, consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_200521.pdf

Ley Federal de Competencia Económica, consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas, consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_200521.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_200521.pdf

“Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales”, 2014, consultada en:

<https://www.senado.gob.mx/64/emergente/fichaTecnica/index.php?tipo=iniciativa&idFicha=361>

8

Serrano, Carlos, Presidente Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas, entrevistado el 13 de julio 2021, consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=GIvPqj-aftk>

“Tras crítica de la CRE, AMLO se lanza contra el titular del regulador energético”, Forbes México, 19 de febrero de 2019, consultado en: <https://www.forbes.com.mx/tras-critica-de-la-cre-amlo-se-lanza-contra-el-titular-del-organo-regulador/>

Muchas gracias

Dr. Paris Piñera Camacho