

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



ACUSE

Oficio No. COFEME/15/2354

Asunto: Dictamen Total (No Final), sobre el anteproyecto denominado "Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de hidrocarburos."

México, D. F., a 22 de julio de 2015

ING. LUIS ALONSO MARCOS GONZÁLEZ DE ALBA
SECRETARIO EJECUTIVO
Comisión Reguladora de Energía
Presente

2015 ADO - 3 PM 1:04
Sin Anexo



Me refiero al anteproyecto denominado Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a la prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de hidrocarburos, y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal electrónico de la MIR¹ el día 24 de junio de 2015.

Cabe mencionar que en el expediente, se encuentra una primera versión del anteproyecto y su MIR enviada por la CRE el 10 de junio de 2015. Asimismo y como parte del proceso de mejora regulatoria,

¹
<http://www.cofemersimir.gob.mx>



el 25 de junio de 2015, la COFEMER emitió la resolución sobre el Acuerdo de Calidad Regulatoria del anteproyecto en análisis, mediante oficio número COFEME/15/2089.

En seguimiento a lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetaron al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H, y 69-J de ese ordenamiento legal, y en específico del procedimiento establecido en el *ACUERDO por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso 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 Regulatorio publicado el 26 de agosto de 2010*; publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de noviembre de 2012, la COFEMER emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

De acuerdo con la Prospectiva de Gas Natural y Gas L.P. 2014-2028², hasta 2013 se tenían 23 permisos de transporte de acceso abierto, de los cuales 18 se encuentran operando y cinco en construcción. La totalidad de estos suman una longitud de 13,889.8 km y un volumen promedio de 37,536.4 mmpcd (millones de pies cúbicos diarios), de este volumen, 32,289.4 mmpcd pertenecen a permisos en operación. De éstos, Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) cuenta con 9,043 km de ductos de transporte y una capacidad de transporte de 5,055.2 mmpcd de los cuales 4,945.3 mmpcd se transportan por el Sistema Nacional de Gasoductos (SNG) y 109.9 mmpcd por el Sistema Naco-Hermosillo (SNH). Actualmente, estos sistemas se encuentran saturados.

² SENER (2014), Prospectiva de Gas Natural y Gas L.P. 2014-2028, México, disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/352/Prospectiva-GasNaturalGasLP-2014.pdf>

En cuanto a los permisos de distribución al cierre de 2013 se tenían 22 permisos, con una longitud de red de 49,181 km y una inversión de 2.2 millones de dólares. Por otra parte se tenían tres permisos de almacenamiento de gas natural licuado (GNL) con un volumen de 920,000 m³.

La prospectiva elaborada por la Secretaría de Energía (SENER) señala que con el fin de ampliar y fortalecer la capacidad de transporte de gas natural por medio de ductos y, dada la importancia de promover el acceso y suministro de ese hidrocarburo para el desarrollo de la industria y la generación de electricidad, se ha desarrollado una estrategia integral para incrementar la capacidad su transporte por medio de una expansión de la red de gasoductos. En este sentido, el Programa Nacional de Infraestructura³ tiene contemplados 18 proyectos, los cuales beneficiarán a los estados de Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Sonora, Baja California Sur, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Quintana Roo y Yucatán. Este plan representa la mayor expansión en longitud y capacidad de transporte de gas natural en varias décadas.

Antes de la Reforma energética, en lo que se refiere al transporte y distribución, ambas actividades se realizaban a través de Petróleos Mexicanos (Pemex) y particulares, los cuales llevaban el gas natural a los diferentes usuarios bajo la regulación que emite la CRE. En el caso de PGPB éste contaba con dos sistemas de transporte, el SNG y el SNH, los cuales llevaban el gas natural a los grandes consumidores, así como a la entrada de las ciudades, mientras que la distribución al interior de éstas, estaba a cargo de empresas privadas de distribución. En el caso del almacenamiento de gas natural que consiste en recibir, almacenar en depósitos en instalaciones fijas y entregar el gas, también estaba regulada por la CRE.

³ Presidencia de la República, (2013)/ Programa Nacional de Infraestructura 2014 – 2018.

La propuesta a partir de la Reforma para las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, tanto para ductos como para otros medios, consiste en que éstas se lleven a cabo mediante permisos otorgados por la CRE. Los permisionarios de transporte y distribución mediante ductos tendrán la obligación de dar acceso abierto a sus instalaciones y servicios, sujeto a la capacidad de su sistema, en términos de la regulación emitida por la CRE. Con esto se pretende que la industria opere con eficiencia, bajo principios de calidad, seguridad y continuidad del suministro de gas. Además, con esta regulación se impedirán que se pongan barreras de entrada, se evite el acaparamiento y posibles conflictos que inhiban el adecuado desarrollo y crecimiento del subsector.

Desde hace varios años, la demanda de hidrocarburos ha presentado una tendencia creciente, por lo que se ha convertido en un reto garantizar el suministro confiable, de calidad y a precios competitivos que demandan los consumidores. Particularmente, México es un país importador de gas natural; la producción nacional no satisface la demanda interna, por lo que se ve obligado a importar grandes cantidades de este energético. En 2012 el mercado mexicano importó 2,130 mmpcd de gas natural, de los cuales 78.5% fueron transportados por ducto desde Estados Unidos, y el resto correspondió a importaciones de gas natural licuado, provenientes de Qatar, Perú, Nigeria, Indonesia, Yemen y Trinidad y Tobago⁴.

Por tal motivo, nuestro país busca impulsar la expansión de la capacidad de suministro de gas natural, por lo que a través de la Reforma Energética los permisionarios, podrán llevar a cabo las actividades de la cadena de valor de la industria de gas natural, particularmente en la prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de hidrocarburos.

En este sentido, con la aplicación de la propuesta regulatoria, en la cual se establecen procedimientos y reglas para el transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos por ductos y otros medios, que deberán seguir los permisionarios, esta Comisión opina que fomenta la transparencia en

⁴ SENER (2014)/Op cit/pp67.

la emisión de las regulaciones al brindar certidumbre jurídica a los sujetos regulados sobre la información que deberá ser entregada a la CRE, además de que la propuesta regulatoria podría generar mayores beneficios que costos de cumplimiento para los interesados, al permitirles participar en las diversas actividades que comprende el mercado hidrocarburos.

II. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS GENERALES

En el numeral 2 de la MIR, la CRE expuso que con el nuevo marco jurídico derivado de la Reforma Energética expedida por el Ejecutivo Federal el 20 de diciembre de 2013⁵, se regularan actividades para las cuales no estaba permitida la participación del sector privado, en particular el artículo 81 de la Ley de Hidrocarburos (LH) permite la participación de particulares en las actividades de transporte y almacenamiento de hidrocarburos, a través de permisos otorgados por la SENER o por la CRE.

Además, mencionó que con la implementación de la Reforma Energética, la CRE es responsable de establecer la regulación aplicable al transporte y almacenamiento de hidrocarburos desde los campos de extracción y producción, o puntos de importación, hasta las instalaciones de acondicionamiento, las propias instalaciones de almacenamiento, los centros de proceso o de refinación y los puntos de exportación.

Adicionalmente, la CRE mencionó en la MIR que el nuevo marco legal implicó un cambio paradigmático en el sector energético nacional en materia de hidrocarburos, toda vez que reformuló la organización industrial del sector al pasar de un modelo cuasi monopolístico cuyas actividades estratégicas estaban reservadas al Estado por conducto de Pemex y sus organismos subsidiarios, a uno con total apertura a la participación privada en todos los segmentos del sector. Bajo esta premisa, es

⁵DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía/20/12/2013. Véase en: <http://dof.gob.mx>

que el anteproyecto busca dar pleno cumplimiento a lo mandado en la Reforma Energética, y crear las condiciones de eficiencia de mercado y competencia que deriven en un mayor desarrollo del sector.

En particular, para las áreas de transporte y almacenamiento, el anteproyecto resalta la importancia de regular y garantizar el acceso abierto en la prestación de estos servicios, toda vez que la naturaleza de monopolio natural de dichos servicios sin una regulación adecuada materializaría el riesgo de poder de mercado que obstaculiza el proceso de competencia y libre concurrencia.

En resumen, complementando esta información con el análisis costo-beneficio que presentó la CRE en el formulario de la MIR, la problemática que originó la emisión del anteproyecto se debe a lo siguiente:

- La necesidad de regular los servicios de transporte y almacenamiento de hidrocarburos que derivan de la implementación de la Reforma Energética, con excepción del gas natural procesado de acuerdo al artículo 1 del anteproyecto, y
- La falta de sistemas de medición que permitan evaluar la cantidad y calidad de los hidrocarburos transportados y almacenados para mantener el funcionamiento óptimo del mercado energético⁶;

Con base en lo anterior, y con la finalidad de atender la situación expuesta por la CRE, ese órgano regulador coordinado en materia de energía identificó los siguientes objetivos generales del anteproyecto:

- Establecer criterios y definiciones para que los permisionarios cumplan con la obligación de acceso abierto a sus sistemas de transporte y almacenamiento, y

⁶ Véase el archivo adjunto a la MIR denominado: "20150609183712_37923_Pregunta 11, 12 y 13. Costo Beneficio.doc.docx"



- Promover el desarrollo competitivo y eficiente de la industria, evitando las pérdidas de bienestar que resultan del ejercicio de poder de mercado de un monopolio natural no sujeto a regulación.

Al respecto, esta Comisión recomienda robustecer la información anterior, señalando lo siguiente:

- ¿Cuál es la importancia de implementar sistemas de medición para el transporte de hidrocarburos y qué pasaría si no se implementara este tipo de sistemas para los hidrocarburos que regula la CRE?

III. POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

En relación al numeral 4 de la MIR, en el que se solicita analizar las distintas alternativas a la regulación, la CRE señaló como única opción a la emisión del anteproyecto la posibilidad de emitir *Esquemas de Autorregulación* justificando también por qué se rechazó esa alternativa, en tal sentido proporcionó la siguiente información:

"No se consideró factible la emisión de un esquema de autorregulación, toda vez que el mercado transporte y almacenamiento de hidrocarburos se encuentra en una etapa de transición en virtud de la Reforma Energética, y los mercados cuentan con una estructura de monopolio estatal heredada del marco legal anterior. En esta etapa, se estima que difícilmente se alcanzaría la optimización y eficiencia en la asignación de capacidad y acceso a los sistemas de transporte y almacenamiento, y se generaría incertidumbre jurídica en los agentes."

Si bien la CRE mencionó que actualmente no es factible establecer un esquema de autorregulación, la COFEMER recomienda analizar la alternativa de no emitir regulación alguna y mencionar cuáles serían los costos y beneficios de esta opción, para de este modo tener un punto de comparación con la propuesta regulatoria.



IV. IMPACTO DE LA REGULACIÓN

A. ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

Para atender el numeral 8, la CRE reportó en un documento anexo al formulario de la MIR 18 trámites de nueva creación, relativos a lo siguiente:

1. Solicitud a la Comisión para modificar los términos y condiciones para la prestación del servicio (artículo 8);
2. Propuesta de esquema de prorrateo para modalidad de uso común (artículo 13, segundo párrafo);
3. En caso de controversia entre el Permisionario y el Usuario por negación del servicio debido a falta de capacidad o incapacidad técnica, se deberá notificar a la Comisión (artículo 18, segundo párrafo);
4. Solicitud de exención de la obligación de ceder la capacidad reservada no usada (artículo 20, segundo párrafo);
5. Solicitud de aprobación de esquema de reembolso sobre inversiones iniciales en infraestructura (artículo 29);
6. Solicitar aprobación de convocatoria de Temporada Abierta para asignar capacidad disponible o ampliaciones o extensiones de infraestructura objeto de Permisos vigentes (artículo 30, fracción I);
7. Informar a la Comisión sobre los resultados de Temporada Abierta ((artículo 30, fracción VII);
8. Solicitud a la Comisión de modificación de Permiso para realizar la ampliación de capacidad (artículo 26);
9. Aprobación de propuesta de convocatoria, referente a la realización de una Temporada Abierta que tenga por objeto la construcción de nueva infraestructura ((artículo 31, fracción I);
10. Informar los resultados de Temporada Abierta que tenga por objeto la construcción de nueva infraestructura (artículo 31, fracción VI);
11. Presentar a la Comisión los requerimientos de ingresos para el cálculo de tarifas que deriven de la realización de la Temporada Abierta que tenga por objeto la construcción de nueva infraestructura (artículo 31, fracción VIII);
12. Dar a conocer a la Comisión el rechazo de una solicitud de interconexión al sistema del Permisionario (artículo 34);
13. Presentar a la Comisión la información utilizada en la aplicación de las metodologías de cálculo de las tarifas (artículo 41);
14. Informar a la Comisión sobre los Contratos de Servicio suscritos para la prestación de los servicios de Transporte por ducto o de Almacenamiento de Hidrocarburos (artículo 42, fracción V);
15. Informar a la Comisión sobre cualquier circunstancia que afecte negativamente la prestación de servicios (artículo 42, fracción XV);
16. Solicitud a la Comisión por escrito la terminación de la intervención (artículo 68).
17. Presentar a la Comisión la información utilizada en la aplicación de las metodologías de cálculo de las tarifas (artículo 70), y

18. Controversias entre las partes (artículo 71).

Al respecto, esta Comisión tiene las siguientes recomendaciones con la finalidad de precisar y facilitar la gestión que deberá realizar el particular interesado.

a) Se sugiere que para todos los trámites el nombre sea autocontenido, es decir, que a la lectura del título del trámite se deje claro la acción que deberá realizar el sujeto regulado, como por ejemplo, se empleen términos como Solicitud, Aviso, Informe, Notificación, etc. En este sentido, los trámites para los cuales se recomienda modificar el nombre son los siguientes:

- ✓ Propuesta de esquema de prorrogo para modalidad de uso común.
- ✓ En caso de controversia entre el Permisionario y el Usuario por negación del servicio debido a falta de capacidad o incapacidad técnica, se deberá notificar a la Comisión
- ✓ Controversias entre las partes.

b) Incluir dentro del cuerpo del anteproyecto los elementos mínimos que debe contener el trámite para cada uno de los ellos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69-M de la LFPA, es decir:

- 1) nombre del trámite;
- 3) medio de presentación;
- 4) datos y documentos que deben adjuntar;
- 5) formatos, de ser el caso;
- 6) plazo máximo de respuesta;
- 7) monto de los derechos aplicables;
- 8) vigencia, y
- 9) criterios de resolución.

No se omite señalar que para los avisos o informes no aplica el plazo de respuesta, pero en los casos en los cuales el particular deba obtener algún tipo de aprobación de la autoridad, necesariamente debe precisarse, así como el fundamento jurídico que sustente dicho periodo.

- c) Adicionalmente a los trámites identificados por la CRE, se observaron en el anteproyecto otras disposiciones que encuadran en la definición de trámite conforme al artículo 69-B, tercer párrafo de la LFPA⁷, tal es el caso de los artículos 7, último párrafo, y 31, fracción VII, del anteproyecto, cabe señalar que con relación al artículo 31, fracción VII, se añade un requisito a los permisos que otorga la CRE.

"Artículo 7.- [...]

[...]

La Comisión revisará y, en su caso, aprobará los términos y condiciones para la prestación del servicio que proponga el Permissionario. Estos deberán reflejar las prácticas comunes en la prestación de los servicios de Transporte por ducto y Almacenamiento de Hidrocarburos bajo principios que permitan el desarrollo competitivo de sus mercados, así como la eficiencia en dicha prestación de los servicios y que sea uniforme, homogénea, regular, segura, continua y de calidad. [...]" (Énfasis añadido)

"[...] Artículo 31.- El mecanismo de Temporada Abierta para la construcción de nueva infraestructura para la cual no se ha otorgado un Permiso considerará los siguientes pasos:

...

VII. El solicitante del Permiso deberá solicitar a la Comisión el Permiso correspondiente, en el cual deberá incluirse información de la demanda resultante de la Temporada Abierta; [...]" (énfasis añadido)

⁷ "[...] Artículo 69-B.-

... Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.[...]"



B. ANÁLISIS DE ACCIONES REGULATORIAS

Para responder a los numerales 9 y 10 del formulario de MIR, es decir en los que se solicita para el primer caso que la Dependencia u Organismo Descentralizado seleccione las disposiciones, obligaciones y acciones distintas a los trámites que restrinjan la competencia o promueva la eficiencia en el mercado, corresponden a la propuesta; y para el segundo, identifique aquellas acciones regulatorias que restringen o promueven la competencia o eficiencia del Mercado, la CRE unificó ambos numerales en un archivo anexo, en los que ya sea de manera individual o por grupo de artículos justificó el contenido del anteproyecto.

Sobre el particular, si bien la COFEMER considera que la CRE justificó de manera integral las disposiciones contenidas en el anteproyecto, esta Comisión presenta algunas recomendaciones sobre el contenido del anteproyecto, ello con la finalidad de precisar y promover su adecuado cumplimiento, para lo cual se citan algunos ejemplos.

"Artículo 14.- De conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley, los Permisionarios deberán favorecer el uso eficiente de la capacidad de sus sistemas a través de facilitar el desarrollo de un mercado secundario de capacidad que permita a los Usuarios comercializar parte o la totalidad de la capacidad que tengan reservada, ya sea de manera temporal o permanente. Los Permisionarios establecerán en sus términos y condiciones para la prestación del servicio las modalidades, procedimientos y condiciones para facilitar la cesión de capacidad por parte de los Usuarios, bajo principios que reflejen la garantía de acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio a la prestación de los servicios." (énfasis añadido)

"Sección II – Aceptación de Hidrocarburos

Artículo 54.- El Permisionario podrá negarse a recibir del Usuario los Hidrocarburos que:

- I. Puedan causar daño material a otros productos transportables por el Permisionario;*
- II. Puedan afectar la integridad de sus instalaciones;*

III. No cumplan con las especificaciones de calidad definidos en los términos y condiciones para la prestación del servicio"

En virtud de lo anterior, se sugiere precisar la manera en que los sujetos regulados podrán dar cumplimiento a lo solicitado por el anteproyecto, solventar esa situación con la finalidad de promover certidumbre jurídica en los procedimientos que deban cumplimentarse.

En ese orden de ideas, la COFEMER sugiere a la CRE incluir en el anteproyecto los mecanismos que resulten necesarios para que los particulares cuenten con los elementos para cumplir con las disposiciones previstas en el anteproyecto, se citan de manera enunciativa, más no limitativa los siguientes artículos:

"Artículo 26...

Cuando sea necesario, la Secretaría podrá considerar la necesidad de una bodega en el sistema para atender la demanda futura en la prestación de los servicios. En estos casos, la Comisión preverá los mecanismos de recuperación de los costos respectivos en la determinación de las tarifas máximas aplicables, en su caso.

...

Artículo 41...

La Comisión establecerá los mecanismos que considere necesarios para verificar en cualquier momento la veracidad de la información presentada."

C. ANÁLISIS DE IMPACTO EN LA COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 9 del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso 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 Regulatorio*⁸, el anteproyecto fue notificado a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), desde el día en que ingresó a la COFEMER, a efecto de que esa Comisión brindara su opinión respecto de sus posibles efectos en la competencia.

En atención a lo anterior, el 20 de julio de 2015, la COFEMER recibió el oficio emitido por la COFECE, identificado con el número de oficio B000151038, el cual contiene las siguientes opiniones:

De manera general:

"Se sugiere que el anteproyecto mencione explícitamente que su alcance se limita únicamente a regular las actividades de Transporte por ducto y almacenamiento de hidrocarburos vinculados a las actividades de Exploración y Extracción".

Asimismo, la COFECE emite recomendaciones puntuales sobre el contenido del anteproyecto, a saber:

I. Modalidades de Servicio.

Sobre las modalidades de servicio referidas en los artículos 5 y 11 de la propuesta regulatoria, esa Comisión sugiere establecer una gama más amplia de modalidades a fin de satisfacer las necesidades de los Usuarios, las cuales podrían estar determinadas en función de la duración, condiciones de acceso y otros aspectos relevantes, estando sujetas – cada una de éstas – a regulación tarifaria diferenciada ex - ante.

⁸ "Artículo 9.- La COFEMER deberá hacer de conocimiento, en el mismo día en que los reciba, y mediante correo electrónico, a las Manifestaciones de Impacto Regulatorio con análisis de competencia, a fin de que ésta emita su opinión y análisis. Esta opinión y análisis deberá ser integrada por COFEMER, a las resoluciones a las que se refiere el artículo 69-I y 69-J de la LFPA."

Asimismo, sobre las modalidades respecto del: a. Porcentaje de destinado a la Modalidad de Uso Común, y b. Esquema de prorrateo, la COFECE sugiere lo siguiente:

- i) definir claramente en el anteproyecto la temporalidad de las Nominaciones;
- ii) en su caso, establecer parámetros más claros respecto de la manera en que funcionaría el esquema de prorrateo, y
- iii) prohibir que la capacidad contratada en la modalidad de Uso Común por los Usuarios pueda ser comercializada a terceros.

➤ Reserva contractual: Base Interrumpible.

La COFECE considera que el anteproyecto no distingue con suficiente claridad las diferencias entre el servicio Base Interrumpible y el de Uso Común, ni justifica la razón por la que deben coexistir uno y otro, en términos del artículo 5 del anteproyecto, por lo que sugiere definir con claridad el concepto de Base Interrumpible.

II. Cesión de capacidad.

En relación con lo previsto en el artículo 18, relativo a cesión de capacidad, la COFECE, considera que a fin de que los agentes económicos participantes en el mercado cuenten con reglas de mercado claras y predecibles, así como para evitar conductas de acaparamiento de capacidad, sobre todo para el caso de Petróleos Mexicanos, resulta necesario que el anteproyecto precise de mejor manera el tipo de supuestos a que se refiere el párrafo anterior, o los criterios que considerará la CRE para exentar al Usuario del cumplimiento de esta obligación. Así, por ejemplo, sería necesario especificar el tiempo



que la capacidad debería permanecer inutilizada para efectos de que el Usuario tenga la obligación de cederla al mercado secundario o al gestor independiente del sistema integrado.

III. De la Modalidad de Transporte y Almacenamiento de Hidrocarburos propiedad del Permisionario.

En relación con los supuestos previstos en el artículo 22 del anteproyecto, esa Comisión sugiere que los mismos se regulen a través de disposiciones administrativas de carácter general en las que se definan con precisión los supuestos y criterios correspondientes. Asimismo, se sugiere replantear la redacción del supuesto iii) a efecto de procurar mayor congruencia con el propio anteproyecto (y la parte conducente de la Ley de Hidrocarburos) y de no usar conceptos que son más afines a la legislación en materia de competencia:

IV. Tarifas.

La COFECE considera que el contenido del artículo 37 no es congruente con lo previsto en el artículo 82 de la LH, por lo que recomienda establecer claramente que las contraprestaciones, precios y tarifas para las actividades de Transporte por ducto y Almacenamiento de Hidrocarburos se encuentran sujetas a regulación tarifaria (en su caso, segmentando por modalidades específicas según se señaló en la Sección I), salvo que la misma COFECE determine que existen condiciones de competencia efectiva.

➤ Metodología tarifaria.

Respecto al artículo 38, que prevé una metodología para el cálculo de tarifas, y el artículo 39 que establece los criterios que deberán contemplar las metodologías utilizadas por la CRE para el cálculo de las tarifas, la COFECE considera que resulta indispensable que la regulación tarifaria basada en

costos refleje la instalación y operación eficiente de la infraestructura en mercados donde no existen condiciones de competencia. Es decir, la regulación tarifaria debería evitar que las posibles ineficiencias de los Permisarios se reflejen en los costos que enfrentan los Usuarios, y compensar a los Permisarios más eficientes.

Abunda señalando que la forma más transparente y menos susceptible de trasladar ineficiencias a los Usuarios, es que las metodologías para el cálculo de tarifas que emita la CRE contemplen que los costos asociados al despliegue y construcción de infraestructura, así como de los instrumentos y equipos que se requieran para el funcionamiento de la misma, deberán considerar criterios eficiencia y mejor tecnología disponible en el mercado, y diferenciar los componentes asociados a costos de otro tipo de componentes.

➤ Información para la determinación de tarifas.

Para el contenido del artículo 41 del anteproyecto, y con la finalidad de evitar interpretaciones erróneas, la COFECE recomienda a la CRE que se establezca que la información utilizada en la aplicación de las metodologías de cálculo de las tarifas se obtenga a través de varias vías y no sólo por medio de los permisionarios.

V. Viabilidad técnica.

En relación con lo previsto en artículo 20, último párrafo. la COFECE considera que con la finalidad de garantizar el acceso abierto, el anteproyecto debería definir los criterios para acreditar la inviabilidad técnica. Asimismo, considera que el acceso abierto debería otorgarse a cualquier persona que lo solicite y cumpla con los requisitos de capacidad y viabilidad técnica, sin necesidad de que exista un contrato de por medio. Además, sugiere que los términos y condiciones establezcan que debe someterse a

consideración de la CRE las disputas que surjan entre los solicitantes y Permisarios, así como el procedimiento para tal efecto.

VI. Extensiones o ampliaciones.

Respecto de lo previsto en el artículo 26, el cual prevé la obligación a los permisionarios sujetos a acceso abierto estarán obligados a extender o ampliar sus sistemas a solicitud de cualquier interesado siempre que la extensión o ampliación sea técnicamente y económicamente viable, previa autorización, asimismo el artículo 27 prevé los criterios para determinar la viabilidad económica de las ampliaciones o extensiones ya señaladas, la COFECE considera que a fin de evitar que el Permisionario obtenga rentas extraordinarias derivadas de la extensión o ampliación de la infraestructura, la CRE debería acotar las condiciones para la recuperación de los costos y rentabilidad, por lo que el anteproyecto podría establecer que éstos deben estar asociados a los que generaría una empresa eficiente y competitiva.

Además, el anteproyecto debería especificar las disposiciones y ordenamientos jurídicos que se deben cumplir para determinar la viabilidad técnica de las extensiones o ampliaciones, así como los supuestos para considerar que existen condiciones que afectan la prestación del servicio a los Usuarios preexistentes.

VII. Separación de actividades.

La COFECE considera que existe cierta incongruencia entre los artículos 61 y 64 del anteproyecto, pues mientras el primero ordena - para todos los casos - una separación contable para efectos regulatorios, la segunda contempla - para casos eventuales - la separación como una medida de sanción, sin especificar de qué tipo (contable, operativa, funcional o legal), por lo que se sugiere aclarar este último supuesto a fin de que los artículos referidos sean congruentes. Asimismo, se recomienda

valorar la conveniencia de establecer la separación legal desde el inicio de operaciones para facilitar la labor del regulador.

VIII. Otras consideraciones.

Además de lo anterior, la COFECE opina sobre otros elementos del anteproyecto que considera relevantes, tales como:

- Definición de conceptos.- refiere a los artículos 36, 38 y 57 para los cuales sugiere determinar los requisitos que resulten necesarios para su cumplimiento en lugar de señalar que se considerarán las "mejores prácticas usadas en la industria de Hidrocarburos" o "mejores prácticas internacionales".
- Solución de controversias.- en relación con el artículo 71, que refiere en su contenido que la CRE fungirá como árbitro en caso de que las partes tengan alguna controversia, al respecto la COFECE se considera que debe establecerse como voluntario para las partes someterse al arbitraje ante la CRE. Asimismo, sugiere especificar el procedimiento que se seguirá ante la CRE para estos casos, a fin de otorgar mayor certidumbre a los Usuarios con respecto al esquema de solución de controversias.

Sin perjuicio de lo anterior, la COFEMER recomienda revisar la opinión completa de la COFECE que puede consultarse en la siguiente liga electrónica:

http://www.cofemersimr.gob.mx/c_pedientes/1722n

Por lo anterior, en aras de otorgar una mayor transparencia en la elaboración y en la aplicación de la regulación, la COFEMER solicita a la CRE pronunciarse en su respuesta al Dictamen Total No Final, respecto de cada una de las consideraciones manifestadas por la COFECE. Lo anterior, a efecto de que se efectúen las adecuaciones necesarias al anteproyecto para evitar o minimizar los efectos identificados en la competencia y libre concurrencia por dicha autoridad.

D. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Con relación al análisis de costo-beneficio, la CRE presentó información en el formulario de la MIR, donde identificó, de manera general, que los agentes económicos a los que impactará la regulación una vez que ésta sea implementada serán vinculados a lo siguiente:

Costos:

- Construcción de infraestructura de ductos.
- Equipos y laboratorios de medición.

Beneficios:

- Reducción en los costos promedio de transporte.
- Reducción en las pérdidas en el transporte de combustible (medición).

Para los costos, y respecto del primer caso, es decir, respecto a los costos de infraestructura, la CRE aproximó el costo que implicaría la construcción de ductos para transporte de entre 350 y 470 km, lo cual implicaría un costo de \$592 millones de pesos al año; asimismo, en cuanto a los costos por la implementación de medidas y equipos de medición de hidrocarburos, la CRE estimó el costo para los particulares con base en una aproximación que considera el costo de la utilización de los sistemas de medición en las terminales de almacenamiento y reparto, por alrededor de \$589 millones de pesos al año.

↓

Respecto a la estimación de los beneficios, esa Comisión proyectó la cantidad de hidrocarburos que podrían ser transportados en la infraestructura de ductos, estimando para ese rubro \$4,700 millones de pesos al año, de igual manera, en cuanto a los beneficios por implementar las medidas y equipos de medición, la CRE consideró que este tipo de tecnología reduciría las pérdidas que resultan de los errores de medición. En este sentido supuso que una desviación del 1% en los sistemas a ser regulados podría generar beneficios por \$4,471 millones de pesos, por lo que la adecuada regulación de los sistemas de medición tiene como beneficio evitar las pérdidas del valor de los hidrocarburos transportados y/o almacenados.

Tabla 1. Resumen de Costos y Beneficios derivados de la regulación

Concepto	Costos (millones de pesos)	Concepto	Beneficios (millones de pesos)
Construcción de infraestructura de ductos	592	Reducción en los costos promedio de transporte	4,700
Equipos y laboratorios de medición	589	Reducción en las pérdidas en el transporte de combustible (medición)	4,471
Total	1,181		9,171
Beneficios Netos			7,990

Si bien esta Comisión opinó en el ACR, emitido en junio pasado con base en la información proporcionada por la CRE, que los beneficios que podrían generarse por la implementación de la regulación propuesta podrían ser mayores a los costos de cumplimiento para los particulares, la COFEMER considera relevante estimar los costos por la carga administrativa generada por los trámites que derivan de la propuesta regulatoria, señalados en el numeral IV, apartado A, del presente dictamen identificados por la CRE, así como los observados por este Órgano Desconcentrado en el mismo rubro.

Aunado a lo anterior, y con la finalidad de robustecer el análisis costo-beneficio del anteproyecto, se sugiere lo siguiente:

- ✓ Estimar los costos por la implementación y acciones regulatorias identificadas por la CRE en la MIR.
- ✓ Indicar los costos que ha representado el desperdicio de los hidrocarburos y subutilización de los ductos debido a que de acuerdo con la CRE la red no funciona al 100%, lo que ha incrementado los gastos de distribución y transporte.

V. CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

En relación con la solicitud del formulario de la MIR prevista en el numeral 15, para que la Dependencia reguladora describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la CRE señaló lo siguiente:

"En relación a los recursos públicos que se requerirán para la implementación y cumplimiento de la regulación propuesta, se debe señalar que dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece en el artículo Sexto transitorio que la CRE contará con los recursos suficientes para realizar las actividades de regulación. No se requieren recursos públicos adicionales para implementar el proyecto. La regulación se implementará mediante la publicación en el DOF de las DACG en comento, las cuales serán de observancia obligatoria para los sujetos regulados. Con ello se pondrán en marcha los mecanismos contemplados en el proyecto, los cuales son en su mayoría de implementación contingente, es decir, cuando ocurra la prestación del servicio, se detonen nuevo proyectos, se realicen temporadas abiertas, se detonen controversias, etc. En ese sentido, la regulación se implementará en diversas etapas, considerando además si se trata de sistemas que ya estén operación o de nuevos sistemas."

Al respecto, esta Comisión observa que si bien la CRE señala en su respuesta que cuenta con los recursos suficientes para realizar las atribuciones que le competen en materia regulatoria, sustentado dicho presupuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde la regulación se implementará en diversas etapas, la COFEMER considera relevante que la CRE

precise en la MIR si cuenta con los recursos técnicos suficientes para llevar a cabo la implementación del anteproyecto, así como mencionar si esa Comisión cuenta con personal capacitado y justificar si la propuesta regulatoria es socialmente factible, es decir, si los sujetos regulados podrán cumplir con las disposiciones establecidas en la regulación.

VI. EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

Respecto al numeral 17 en el que se solicita que la Dependencia reguladora describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la CRE respondió lo siguiente:

"Dentro de las facultades que da la Ley de Hidrocarburos a esta Comisión, se establece en la fracción VI, del artículo 81, que: "la Comisión supervisará las actividades reguladas, con objeto de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones". Asimismo, como parte de los instrumentos regulatorios derivados de la LH, la CRE se encuentra desarrollando un proyecto de disposiciones en materia de desempeño de las actividades reguladas, mediante las cuales podrán evaluarse las disposiciones del proyecto de DACG objeto de esta MIR."

En virtud de lo anterior, la COFEMER toma nota de la respuesta a la solicitud del numeral referido, no obstante, resultaría conveniente que la CRE señalará en la MIR, qué tipo de indicadores considerará esa Comisión para evaluar los resultados de la implementación de la propuesta regulatoria, como es el caso de la cantidad de hidrocarburos transportada por ductos a partir de las mejoras aplicadas.



VII. CONSULTA PÚBLICA

La CRE señaló en el numeral 18 de la MIR que se llevó a cabo una consulta mediante el mecanismo de consulta intergubernamental para la elaboración conjunta del anteproyecto, mismo que contó con la participación la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la SENER, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a las propuestas vertidas por los participantes solicitados en el numeral 19 de la MIR, la CRE señaló de manera general que la sección de balances de cantidad y calidad se complementó con observaciones de SENER y la sección de medición se trabajó en conjunto con la CNH.

Asimismo, desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, se hizo público a través del portal de Internet de la COFEMER, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 69-K de la LFPA. Por ello, este Órgano Desconcentrado recibió comentarios de particulares interesados en emitir su opinión y sugerencias sobre el contenido del anteproyecto, mismos que se incluyeron en el portal electrónico de la COFEMER. Los particulares interesados fueron los siguientes:

Fecha	Número de Identificación	Particular
6 de julio de 2015	B000150914	Bernardo De la Garza Hesles
13 de julio de 2015	B000150992	Kinder Morgan Gas Natural de México, S. de R.L. de C.V.
14 de julio de 2015	B000150998	Asociación Mexicana de Gas Natural, A.C.
17 de julio de 2015	B000151033	Petróleos Mexicanos.
20 de julio de 2015	B00151046	ExxonMobil México, S.A de C.V.
22 de julio de 2015	B00151065	López Velarde, Heftye y Soria S.C.

Los comentarios arriba señalados pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica:

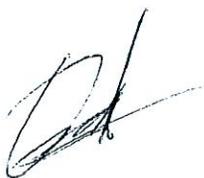
<http://www.cofemersimr.gob.mx/expedientes/17226>

Por lo expresado anteriormente, este Órgano Desconcentrado queda en espera de que la CRE brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total (No Final), y se realicen las modificaciones que correspondan al anteproyecto y al formulario de la MIR, o bien, manifieste por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

El presente oficio se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos invocados; así como en el artículo 28 de la LFPA, los diversos 7, fracción IV; 9, fracción XI y último párrafo; y 10, fracción VI y XXI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; y en los artículos Primero, fracción IV, y Segundo, fracción III, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente,



ÓSCAR JAVIER DOSTA RODRÍGUEZ
Director de Área