



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. COFEME/17/5347

ACUSE

COFEMER
COMISIÓN FEDERAL
REGULATORIA
DE MEJORA
Sin Anexo
2017 AGO 31 PM 1:00

Asunto: Solicitud de Ampliaciones y Correcciones a la Manifestación de Impacto Regulatorio del anteproyecto denominado al anteproyecto denominado "Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la disposición séptima transitoria de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos modificada mediante la resolución RES/184/2016, y establece el procedimiento para la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por Pemex Transformación Industrial."

Ciudad de México, 25 de agosto de 2017

LIC. INGRID GALLO MONTERO
SECRETARIA EJECUTIVA
Comisión Reguladora de Energía
Presente

Me refiero al anteproyecto Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la disposición séptima transitoria de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos modificada mediante la resolución RES/184/2016, y establece el procedimiento para la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por Pemex Transformación Industrial, 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



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal electrónico de la MIR¹, el día 16 de agosto de 2017.

Como parte del proceso de mejora regulatoria, la COFEMER realizó un análisis de la información enviada por la CRE, con el objetivo de determinar el anteproyecto propuesto se ubica en alguno de los supuestos previstos 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 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, al respecto se observa que la CRE aludió la facción V del Artículo Tercero, i.e., que los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.

En virtud de lo anterior, y con la finalidad de soportar el supuesto aludido la CRE indicó lo siguiente:

“El presente proyecto de Acuerdo permitirá establecer el procedimiento de cesión de capacidad de Pemex Transformación Industrial (TRI), contemplado en el marco regulador, lo cual permitirá la entrada de nuevos comercializadores y distribuidores al país para acceder a la capacidad de terminales de almacenamiento y transporte por ducto de Pemex Logística, a fin de traer productos petrolíferos objeto de Venta de Primera Mano (VPM) e importación, en tanto se desarrolla infraestructura logística adicional en el país. Lo anterior permitirá: i) una mayor diversidad de participantes en el mercado, lo cual incrementará el número opciones para los usuarios; ii) identificar las zonas en donde existe un déficit de infraestructura y detonar el desarrollo de nuevos proyectos; e iii) incrementar la competencia a corto plazo y reflejará los avances de la Reforma Energética en el sector. Adicionalmente para Petróleos

¹ www.cofemersimir.gob.mx



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Mexicanos (Pemex) permitirá: i) proteger el desalojo de la molécula y la operación de las refinéras; ii) se trata de un proceso de aplicación transitoria (3 años); iii) brindar la oportunidad para asociarse y desempeñarse en un entorno competitivo; y iv) el mayor número de participantes en el suministro de gasolinas y diésel, permitirá liberar el precio de VPM, para reflejar las verdaderas condiciones de mercado.”

Por otro lado, esta Comisión observa que ese Órgano Regulador para dar respuesta al numeral 11 del formulario de la MIR relativo a la justificación de que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos, indicó lo siguiente:

Grupo o industria al que impacta la regulación:

Comercializadores y Distribuidores de Petrolíferos.

Justificación:

“Los costos asociados con el acceso al derecho de cesión de capacidad son muy inferiores a los posibles beneficios que se podrían obtener con el proyecto de regulación, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Lo anterior se deriva de que frente a los costos de obtención de copias de cartas de intención y contratos, los beneficios pueden estimarse en alrededor de 3,000 millones de pesos en razón de lo siguiente: de acuerdo con el reporte de resultados de 2016 de Pemex (<http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/Anexos%204T16.pdf>), esta empresa obtuvo un rendimiento neto de poco más de 10,000 millones de pesos en 2016 por lo que se refiere a la comercialización. En el escenario en el que los interesados soliciten la cesión del 30% de la capacidad de Pemex Transformación Industrial, los beneficios, en términos de rendimiento neto para los interesados, podrían ascender a 3,000 millones de pesos.”



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

En virtud de lo anterior, esta Comisión considera que la CRE incluye elementos de análisis que permiten aludir la fracción V del artículo Tercero del Acuerdo Presidencial, y la emisión de la propuesta regulatoria podría representar beneficios superiores a los costos de cumplimiento; lo anterior, sin menoscabo de los comentarios y solicitudes que se realicen en la sección correspondiente del análisis costo-beneficio.

En virtud de 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 julio de 2010 y tomando en consideración lo estipulado en el Acuerdo Presidencial, la COFEMER emite las siguientes:

MA

AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

I. IMPACTO DE LA REGULACIÓN

A. Carga Administrativa

En el numeral 6 del formulario de la MIR en el que se solicita que la Dependencia u Organismos Descentralizados si la regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites, la CRE indicó que la emisión del anteproyecto regulatorio crea un trámite para el cual incluyó la siguiente información:



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Tabla 1. Información del trámite presentado por la CRE

Modifica: trámite		
Nombre del trámite	Tipo	Vigencia
Solicitud de cesión de capacidad para las actividades de almacenamiento y transporte por ducto.	Beneficio	indefinida
Medio de presentación	Ficta	Plazo
Electrónico	No	10 días hábiles
Requisitos	Población a la que impacta	
1. Escrito libre que indique: a) Datos de identificación del solicitante; b) Capacidad de almacenamiento y transporte requerida; c) Volumen mínimo de consumo diario de las estaciones de servicio a suministrar; d) Relación de los distribuidores o estaciones de servicio que serán suministrados; d) Declaración bajo protesta de decir verdad. 2. Copia de los contratos o cartas de intención de comercialización o distribución de petrolíferos con las estaciones de servicio y proveedores listados en su solicitud.	Comercializadores y distribuidores de petrolíferos	
Justificación		
Sin la creación de este trámite, no se precisa a los interesados cómo solicitar ante la Comisión la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros por parte de Pemex Transformación Industrial que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministradas hasta ese momento por Pemex Transformación Industrial.		

MIR

Al respecto, la COFEMER observa de manera enunciativa más no limitativa lo siguiente:

- a) Se indicó que la vigencia es indefinida, pero en el "ANEXO ÚNICO DEL ACUERDO Núm. A/XXXX/2017" señalan que la cesión de capacidad tendrá una vigencia de tres años a partir de su autorización; en ese contexto, esta Comisión solicita a la CRE pronunciarse al respecto.
- b) Además, se señaló un plazo de 10 días, pero se observa que el plazo máximo para la resolución establecido en el anexo, antes citado, es mayor a los 10 días establecido, razón por la cual este Órgano Desconcentrado solicita a la CRE pronunciarse al respecto y realizar las adecuaciones necesarias al formulario de la MIR.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

B. Acciones Regulatorias

Con relación al numeral 7 de la MIR, y en el que se solicita que la Dependencia señale las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites contenidas en el anteproyecto, esta Comisión observa que la CRE señaló lo siguiente:

Obligaciones

Establecen requisitos

Justificación

La Comisión Reguladora de Energía solicita los datos y documentos mínimos que son necesarios para acceder al beneficio de cesión de capacidad descrito anteriormente.

Artículos aplicables

Sección "Procedimiento para presentar ante la Comisión la solicitud de evaluación sobre la cesión y asignación de capacidad" del anexo denominado: "Procedimiento para la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministradas hasta ese momento por Pemex Transformación Industrial, alguna de sus filiales o comercializadores".

En ese contexto, este Órgano Desconcentrado destaca que la sección en comento va encaminada a identificar acciones regulatorias distintas a trámites y lo señalado por la CRE es el trámite antes referido.

No obstante lo anterior, la COFEMER identificó algunas disposiciones del anteproyecto que implican acciones regulatorias para los particulares, ello de conformidad con lo previsto en el numeral 7, del Instructivo I, denominado MIR de Impacto Moderado con análisis de impacto en la competencia,² del

². . Análisis de Acciones Regulatorias.

7. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites y a aquellas que restrinjan la competencia o promuevan la eficiencia en el mercado, que correspondan a la propuesta:



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

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 [sic, el 26 de julio de 2010], publicado en el DOF el 16 de noviembre de 2012, por lo que se listan de manera enunciativa más no limitativa las siguientes:

En el Acuerdo:

“CONSIDERANDO

[...]

DECIMOQUINTO. *Que la Comisión considera necesario establecer que la capacidad objeto de cesión, en conjunto con la capacidad disponible, no podrá exceder el 60% de la capacidad operativa de los sistemas de almacenamiento y transporte por ducto en cada zona referida en las Etapas de Temporada Abierta de Pemex Logística, sin afectar con ello el desalojo de la producción nacional. Asimismo, la Comisión reitera que la asignación de la capacidad ya sea por cesión o por asignación vía Temporada Abierta, deberá cubrir el 30% de la demanda de cada zona referida en las Etapas de*

M R

En las respuestas a esta pregunta es necesario identificar, describir y justificar cada una de las acciones o grupos de acciones.

Es necesario precisar los artículos del anteproyecto en los que están plasmadas las acciones regulatorias, así como señalar la manera en que contribuye la acción a lograr los objetivos del anteproyecto

El formato de la MIR plantea las siguientes opciones de acciones:

Establecen requisitos.

Establecen sanciones.

Establecen restricciones.

Establecen prohibiciones.

Establecen obligaciones.

Condicionan un beneficio.

Condicionan una concesión.

Establecen o modifican estándares técnicos.

Establecen procedimientos de evaluación de la conformidad”



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Temporada Abierta de Pemex Logística, para poder retirar la regulación asimétrica del precio de Venta de Primera Mano a Pemex Transformación Industrial.”

En el Procedimiento:

“La cesión de capacidad tendrá una vigencia de tres años a partir de su autorización para toda la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento que sea utilizada por Pemex TRI para abastecer de gasolinas y diésel a distribuidores y estaciones de servicio.

[...]

De conformidad con la regulación vigente, los interesados en solicitar una cesión de capacidad, contarán con:

- 1. Un permiso de comercialización o distribución de petrolíferos otorgado por la Comisión.*
- 2. Las obligaciones establecidas en el título de permiso al corriente.*
- 3. Una carta de intención o un contrato de comercialización o distribución de petrolíferos de al menos un distribuidor o estación de servicio que hayan sido suministrados por Pemex TRI hasta un día antes de que el contrato de comercialización o distribución del tercero interesado surta efectos.”*

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera necesario que la CRE identifique y justifique las acciones regulatorias arriba señaladas, así como todas aquellas que encuadren con lo previsto en el numeral del Acuerdo emitido por la COFEMER, arriba citado.

C. Análisis Costo - Beneficio

Por otro lado para responder a los numerales 10.1 y 10.2 relativos al análisis Costo-Beneficio de la emisión de la propuesta regulatoria, la CRE indicó lo siguiente:



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

De los costos:

La COFEMER observa que a través de la MIR correspondiente, la CRE respecto del grupo o industria al que le impacta la regulación indica que serán los comercializadores y distribuidores de petrolíferos. Además, sobre la estimación de los costos esa Comisión indicó lo siguiente:

“Los costos relacionados con el proyecto de regulación consisten de manera exclusiva en la presentación de la documentación referida: 1. Escrito libre que indique: a) Datos de identificación del solicitante; b) Capacidad de almacenamiento y transporte requerida; c) Volumen mínimo para asignación de la capacidad objeto de cesión; d) Relación de las estaciones de servicio o distribuidores que serán suministrados; d) Declaración bajo protesta de decir verdad. 2. Copia de los contratos o cartas de intención de comercialización o distribución de petrolíferos con las estaciones de servicio y proveedores listados en su solicitud. La presentación de estos documentos deberá realizarse a través de la Oficialía de Partes Electrónica, por lo que incluso los costos de traslado a las instalaciones de la CRE podrían ser suprimidos. Considerando lo anterior, los costos asociados con la regulación podrían estimarse entre \$10 y \$100, dependiendo del número de copias necesarias de los contratos de comercialización y cartas de intención. Actualmente existen alrededor de 350 permisionarios de distribución y comercialización. Si cada uno de ellos solicitara la cesión de capacidad, los costos máximos totales de la regulación ascenderían a \$35,000.”

MA

De lo anterior, esta Comisión observa que la CRE señala sólo los costos relativos a las copias necesarias para el trámite antes señalado y estima un costo de la emisión del anteproyecto regulatorio a la orden de \$35,000.00. En ese contexto, este Órgano desconcentrado informa a la CRE que los costos administrativos derivados de la presentación del trámite relacionado con el anteproyecto en cuestión van más allá de los costos de las copias, se deben considerar otros aspectos como el tiempo que invierte el particular en presentar el trámite, en comprender los requisitos y el posible costo de oportunidad asociado al trámite.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

En virtud de lo anterior, la COFEMER solicita a ese Órgano Regulatorio realizar una estimación más robusta de los costos y además incluir los costos asociados con todas las acciones regulatorias presentes en el anteproyecto.

De los beneficios:

Esa Comisión indicó como descripción y estimación de los beneficios que implica regulación lo siguiente:

“El proyecto de regulación permitirá a los interesados (comercializadores y distribuidores) solicitar, en los casos en que dichos interesados realicen importaciones de petrolíferos o producto objeto de venta de primera mano para abastecer a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por Pemex Transformación industrial, la cesión de capacidad de los sistemas de almacenamiento y transporte por ducto que actualmente utiliza Pemex Transformación Industrial. Sin la emisión de la nueva regulación, los interesados verían limitado el acceso a este beneficio, por lo que Pemex continuaría manteniendo un papel preponderante en este eslabón de la cadena de valor de petrolíferos. Por otra parte, la nueva regulación precisa la forma en la que los interesados deberán solicitar la cesión de capacidad antes referida. Sin la definición del procedimiento, los interesados no podrían solicitar dicha cesión y, por tanto, este beneficio no podría concretarse.”

En ese contexto, este Órgano Desconcentrado observa que la CRE señala que los beneficios estimados serán por concepto de la cesión de capacidad a la que se refiere el anteproyecto, además señalan que sin el procedimiento que se detalla, esa cesión de capacidad no podrá llevarse a cabo. Al respecto, es necesario que la CRE estime los beneficios derivados de la emisión en términos cuantitativos y además detalle el procedimiento de dicha estimación.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Aunado a lo anterior, para dar respuesta al numeral 11 del formulario de la MIR relativo a que se justifique que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos, ese Órgano Regulator señaló lo siguiente:

“Los costos asociados con el acceso al derecho de cesión de capacidad son muy inferiores a los posibles beneficios que se podrían obtener con el proyecto de regulación, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Lo anterior se deriva de que frente a los costos de obtención de copias de cartas de intención y contratos, los beneficios pueden estimarse en alrededor de 3,000 millones de pesos en razón de lo siguiente: de acuerdo con el reporte de resultados de 2016 de Pemex (<http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/Anexos%204T16.pdf>), esta empresa obtuvo un rendimiento neto de poco más de 10,000 millones de pesos en 2016 por lo que se refiere a la comercialización. En el escenario en el que los interesados soliciten la cesión del 30% de la capacidad de Pemex Transformación Industrial, los beneficios, en términos de rendimiento neto para los interesados, podrían ascender a 3,000 millones de pesos.”

Al respecto, la COFEMER señala que la CRE no indicó como tal el beneficio neto derivado de la emisión del anteproyecto regulatorio, por lo que deberá atender lo solicitado en la parte de costos y beneficios, y una vez hecho calcular el beneficio neto derivado de dichos costos y beneficios.

II. CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Referente al numeral 12 del formulario de la MIR en donde se le pide a la Dependencia describir los medios y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, esa Comisión indicó lo siguiente:



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

“La regulación se implementará a través de la emisión del proyecto de Acuerdo, así como de su Anexo Único. Por lo que se refiere a la tramitación del acceso a la cesión de capacidad, esta será llevada a cabo a través de la Oficialía de Partes Electrónica, como se precisa en el mismo instrumento.”

Al respecto, y no obstante la respuesta, esta Comisión considera necesario que la CRE justifique que la emisión de la propuesta regulatoria sea técnica, económica y socialmente factible.

III. CONSIDERACIONES RESPECTO AL REQUERIMIENTO DE SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA

En relación con el cumplimiento de los lineamientos que deberán ser observados de conformidad con el Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que la CRE no señala los dos actos u obligaciones regulatorias que se derogarán o abrogarán para la expedición del presente anteproyecto, lo anterior conforme a lo estipulado en el artículo Quinto de dicho acuerdo, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo Quinto. Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente. Con base en dicha información, la Comisión efectuará la valoración correspondiente y determinará en su dictamen si se cumple el supuesto antes mencionado, en los mismos plazos y términos a que se refiere el artículo Cuarto del presente Acuerdo.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Cuando la dependencia u organismo descentralizado discrepe respecto del dictamen de la Comisión, se llevará a cabo el mismo procedimiento que se establece en el artículo Cuarto, párrafos tercero a sexto del presente Acuerdo.”

Por lo anterior, la COFEMER solicita a la CRE pronunciarse sobre el Acuerdo Presidencial e indicar los dos actos u obligaciones regulatorias que se derogarán o abrogarán para la expedición del presente anteproyecto.

Al respecto, este Órgano Desconcentrado, considera que la CRE debe incluir información dentro de su anteproyecto con los dos actos administrativos o las dos obligaciones regulatorias que serán derogados o abrogados, de conformidad con al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, y en su MIR un análisis cuantitativo que permita identificar una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares, a fin de medir el impacto real que derivaría de la emisión del anteproyecto regulatorio propuesto. O en su defecto, brindar la justificación señalada en el artículo Sexto del Acuerdo Presidencial.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER queda en espera de que la CRE realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR, para los efectos a los que se refiere el artículo 69-I o 69-J de la LFPA, según corresponda y de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Presidencial.

Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 25, y 73 fracción XXIX-Y, del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles; en los artículos 7, fracción IV; 9, fracción XXXVIII y penúltimo párrafo; y 10, fracciones V y XXI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como el artículo



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Primero, fracción IV 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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marcos Avalos Bracho".

DR. MARCOS SANTIAGO AVALOS BRACHO
Coordinador General