



ACUSE

Of. No. COFEME/13/1355

Asunto: Solicitud de ampliaciones y correcciones a la manifestación de impacto regulatorio del anteproyecto denominado **Términos y Condiciones Generales para las Ventas de Primera Mano de Gas Licuado de Petróleo.**

México, D.F., a 12 de abril de 2013.

GLORIA BRASDEFER HERNÁNDEZ
Oficial Mayor
Secretaría de Energía
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Términos y Condiciones Generales para las Ventas de Primera Mano de Gas Licuado de Petróleo** y a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), remitidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a través de la Secretaría de Energía (SENER) el 27 de marzo de 2013, y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), en la misma fecha a través del portal electrónico de la MIR¹.

Al respecto, la COFEMER realizó un análisis de la información aportada por la CRE a través de la SENER en el formulario de MIR, con el objetivo de determinar si dicho anteproyecto se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de febrero de 2007. Con base en el análisis mencionado, esta Comisión observa que en el formulario de la MIR se invoca el supuesto previsto en la facción II del artículo 3 del ACR, el cual establece que con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumple con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal.

En ese sentido, la CRE señaló, en el formulario de la MIR, la siguiente información y justificación a propósito de la fracción II, del artículo 3, del ACR:

“Los Términos y Condiciones Generales de Ventas de Primera Mano de Gas Licuado de Petróleo que se presentan en este anteproyecto son parte de las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía, cuyo fundamento radica en las Leyes y Reglamento, expedidos por el Ejecutivo Federal [...]”.

Al respecto, esa Dependencia señaló, en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (LRA27CRP)² la siguiente información:

¹ www.cofemermir.gob.mx

² LRA27CRP fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 noviembre de 1958 y reformado por última vez el 28 de noviembre de 2008.



“Artículo 11.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, con la participación que corresponda a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, establecerán, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación aplicable, la regulación de la industria petrolera y de las actividades a que se refiere esta Ley”.

Asimismo, en el artículo 14, fracción I de la LRA27CRP, se señala lo siguiente:

“Artículo 14.- La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 40., segundo párrafo, y de las ventas de primera mano de gas tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:

I. Los términos y condiciones para:

[...]

b) Las ventas de primera mano;

c) La prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución;

d) El acceso no discriminatorio y en condiciones competitivas a los servicios de transporte, almacenamiento y distribución por medio de ductos, y [...].”

Por otra parte, la Ley de la CRE³ en el Artículo 3, fracción VII establece entre las atribuciones de la CRE lo siguiente:

“Artículo 3.- [...]

***VII. Aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano del combustóleo, del gas y de los petroquímicos básicos, así como las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia, o que sean establecidos por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo. Si habiendo existido condiciones de competencia efectiva la Comisión Federal de Competencia determina que se acude a prácticas anticompetitivas al realizar las ventas de primera mano a que se refiere esta fracción, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas y enajenaciones deban sujetarse”.* (Énfasis añadido).**

Adicionalmente, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (RGLP)⁴, en su artículo 5 señala lo siguiente:

“Artículo 5.- Corresponde a la Comisión aprobar los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las Ventas de Primera Mano, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia [...].”

Petróleos Mexicanos deberá presentar a la Comisión, para su aprobación, los términos y condiciones generales que regirán las Ventas de Primera Mano. Dichos términos y condiciones deberán ser acuerdos con los usos comerciales, nacionales e internacionales, observados por las empresas dedicadas a la compraventa de Gas L.P.” (Énfasis añadido).

³ LCRE publicada en el DOF el 31 de octubre de 1995 y reformada por última vez el 28 de noviembre de 2011.

⁴ RGLP publicado en el DOF el 5 de diciembre de 2007 y reformado por última vez el 22 de septiembre de 2009.



Cabe señalar, que la CRE, en el numeral 1 del formulario de MIR del anteproyecto se refiere a los Términos y Condiciones Generales para las Ventas de Primera Mano de Gas Licuado de Petróleo (TCGVPM) que Pemex-Gas y Petroquímica Básica (PGPB) presentó a la CRE para su revisión y aprobación de conformidad con el artículo 5 del RGLP.

Con relación a la fracción II, artículo 3, del ACR, esta Comisión observa que con la emisión de la presente regulación, referente a los TCGVPM, ese órgano desconcentrado por medio de la SENER, pretende dar cumplimiento a la obligación establecida en los artículos 11 y 14, fracción I, de la LRA27, el Artículo 3 de la LCRE y el Artículo 5 del (RGLP).

En virtud de lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetan 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-H, primer párrafo, y 69-I de ese ordenamiento legal, la COFEMER tiene a bien solicitar las siguientes:

Ampliaciones y correcciones a la MIR del anteproyecto

I. Sección I. Numeral 2. Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta.

Con relación a este apartado de la MIR, la COFEMER observa que la CRE da cuenta de las obligaciones legales expuestas con anterioridad, esto es, que PGPB debe presentar una propuesta a ese órgano desconcentrado de los términos y condiciones generales que regirán las Ventas de Primera Mano⁵ para su consideración y aprobación.

En este sentido, esa Dependencia señaló que *“PGPB presentó una propuesta de TCGVPM que la CRE revisó y después comentó en varias sesiones en el seno de un grupo de trabajo formado por servidores públicos de ambas instituciones”*, derivando en el anteproyecto propuesto para iniciar el proceso de mejora regulatoria y que *“busca establecer el marco contractual bajo el cual se llevarán a cabo las operaciones de VPM, con el fin de asegurar que en el mercado nacional no se incurra en prácticas indebidas, proporcionando esquemas de contratación estables y transparentes para ofrecer certidumbre a los adquirentes”*.

La CRE, por su parte señaló que se *“tomaron en consideración las operaciones de VPM que en la práctica han ocurrido al amparo de los contratos de suministro vigentes, para adecuar el modelo de asignación de la oferta de Gas LP a las condiciones actuales del mercado en condiciones no indebidamente discriminatorias, salvaguardando los intereses de los usuarios”*, por lo que esta Comisión sugiere a esa Dependencia caracterizar de manera general las operaciones de VPM que en la práctica ocurren en los contratos de suministro vigentes y la categoría específica a la que se refieren las condiciones de contratación discriminatorias señaladas por esa Dependencia.

Asimismo, la CRE refirió en este mismo apartado que como parte de los TCGVPM se incluyeron *“los Lineamientos Operativos sobre Condiciones Financieras y Suspensión de Entregas (LOCFSE) que*

⁵ Artículo 5, tercer párrafo del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

atienden puntualmente lo relativo a esquemas de pago, aspectos financieros relevantes para las operaciones de VPM, como el otorgamiento de crédito y garantías, así como las condiciones de suspensión de entregas”.

Al respecto, esta Comisión solicita a ese órgano desconcentrado, incluir mayor información sobre la problemática en los aspectos financieros en el suministro y contratación del mercado de VPM de dicho gas, y la manera en que los LOCFSE podrían ayudar a resolver el problema económico.

II. Sección II. Numeral 4. Señale y compare las alternativas con que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir la regulación. Asimismo, indique para cada una de las alternativas consideradas una estimación de los costos y beneficios que implicaría su instrumentación:

Con relación a este apartado, la COFEMER observa que esa Dependencia no consideró alternativas a la propuesta regulatoria, *“toda vez que la aprobación [de] los TCGVPM GLP, objeto de la presente MIR, obedece a un ordenamiento específico contenido en la LRA27, la LCRE y el RGLP”.*

Sobre el particular, esta Comisión observa que si bien la propuesta regulatoria emana de una obligación establecida en el marco jurídico vigente, desde un punto de vista metodológico de evaluación, resulta necesario evaluar, al menos la mejor segunda alternativa posible, ya que esto permite configurar en su totalidad y de manera metodológica los costos y beneficios del anteproyecto.

Cabe señalar, que derivado de las obligaciones establecidas en ley para la CRE, pudiera ser que las alternativas a evaluar por esa Dependencia, fueran por consiguiente, distintas configuraciones o versiones de esquemas de contratación contenidos en los TCGVPM, es decir evaluar los costos y beneficios para distintos TCGVPM₁, TCGVPM₂, TCGVPM₃,...TCGVPM_n, donde n puede tomar el valor de 1, siendo esté la segunda mejor alternativa al anteproyecto presentado.

Por otra parte, esta Comisión observa que en el apartado 5 del mismo numeral 4, esa Dependencia señaló que el *“RGLP establece que este instrumento contractual debe ser acorde con los usos comerciales, nacionales e internacionales, observados por las empresas dedicadas a la compraventa del hidrocarburo”.* Por lo que, la COFEMER considera pertinente que se incluya un análisis de los usos comerciales de contratación, nacional e internacionales en este mercado.

Asimismo, la COFEMER observa que esa Dependencia señaló, en ese mismo numeral, que *“Inclusive, el RGLP, en su artículo 4, establece la liberalización del comercio exterior, en tanto que el artículo 11 dispone que los precios de VPM que aplique Pemex deben reflejar el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad del energético en el mercado internacional y el lugar en el que se realice la venta”.*

Adicionalmente, la CRE señaló que *“ello establece una organización industrial que busca el desarrollo de un mercado liberalizado y competitivo. No obstante lo anterior, desde 2001 el mercado de Gas LP se encuentra sujeto a control de precios, tanto de VPM como al usuario final, por parte del Ejecutivo Federal. Dicha política, exógena a las condiciones del mercado internacional, han tenido como consecuencia que el mercado se encuentre cerrado a la libre*

importación y exportación de Gas LP por parte de particulares, por lo cual ha recaído en PGPB la obligación, de facto, de abastecer el mercado”.

Sobre el particular, la COFEMER observa que la política de Precios Máximos por la que se sujeta al GLP a precios de VPM y de Venta a Usuarios Finales se ha venido implementado en los últimos años en ejercicio de una facultad del Ejecutivo Federal, conferida en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 28, tercer párrafo de la propia Constitución Política⁶ por considerarse que dicho hidrocarburo es un insumo necesario para la economía nacional y el consumo de la población. Para ello, esta política considera de interés público moderar el efecto de la volatilidad del precio y así evitar aumentos desproporcionados que pudieran afectar a los hogares mexicanos, en virtud de la incertidumbre en los mercados internacionales de energéticos y la agudización del proceso recesivo mundial⁷.

Al respecto, esta Comisión observa que para cumplir con dicho propósito 1) el Titular del Poder Ejecutivo establece por Decreto a través de la SENER un precio promedio ponderado nacional al público al inicio de cada año, mismo que se va modificando y ampliando los efectos de su vigencia de forma mensual⁸; 2) la Secretaría de Economía (SE) fija los precios máximos del GLP al usuario final para 145 zonas geográficas del país a través de un Acuerdo⁹, para lo cual se considera el flete del centro embarcador a la planta de almacenamiento para distribución, el margen de comercialización y el impuesto al valor agregado; 3) la CRE a través de la SENER establece a través de una resolución mensual¹⁰ la metodología para la determinación de los precios máximos de VPM, con fundamento en la Directiva sobre la Determinación del Precio Limite Superior del Gas Licuado de Petróleo objeto de VPM, DIR-GAS-001-2008 expedida por la CRE¹¹; y 4) la metodología es empleada por PGPB para calcular los precios de VPM, sustituyendo los valores de los componentes de la metodología que se refieren al precio de referencia internacional en *Mont Belvieu*, los costos de internación imputables

⁶ La Constitución Política Mexicana establece lo siguiente:
“Artículo 28.-

[...]

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

[...].”

⁷ Adicionalmente de conformidad con las siguientes disposiciones jurídicas: Primero, cuarto párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación ejercicio fiscal 2013 (LIF 2013); Artículo 8 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC); y Artículos 31, 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

⁸ I. “Decreto por el que se sujeta el gas licuado de petróleo a precios máximos de venta de primera mano y de venta a usuarios finales”, y publicado el 1 de enero de 2013 y II. “Decreto por el que se modifica y amplía la vigencia por el que se sujeta el gas licuado de petróleo a precios máximos de VPM y de venta a usuarios finales, publicado el 1 de enero de 2013”, y publicado por última vez el 27 de marzo de 2013.

⁹ Acuerdo por el que se fija el precio máximo para el gas licuado de petróleo al usuario final correspondiente al mes de abril de 2013

¹⁰ Resolución Núm. RES/064/2013 “Resolución por la que se establece la metodología del precio máximo del gas licuado de petróleo objeto de venta de primera mano aplicable durante marzo de 2013, conforme al Decreto del Ejecutivo Federal publicado el 28 de febrero de 2013 y publicada el 12 de marzo de 2013.

¹¹ Publicada en el DOF el 01 de diciembre de 2008.



al costo de oportunidad del GLP, y el resto de los componentes como el costo de transporte, tarifas de planta de suministro, etc. se incorporen al cálculo de dichos precios, y estos últimos a su vez como componente de los precios máximos de venta al usuario final, se alcance el objetivo del precio ponderado nacional al público decretado por el titular del ejecutivo.

Asimismo, el sector de GLP en México se configura un entramado de diversos órganos reguladores diferenciados por tipo de función, competencias jurídicas y actividad regulada. A continuación, se enumeran a los principales órganos reguladores de este sector y se enlistan sus funciones de manera esquemática en materia de GLP:

Tabla 2. Órganos reguladores en materia de GLP en México

Regulador	Funciones	Actividad regulada
1 Secretaría de Energía (SENER)	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa - Política - Supervisión - Operativa - Precios 	<ul style="list-style-type: none"> - Precios ponderado nacional al público - Transporte - Distribución - Almacenamiento - Exploración y explotación - Puntos de interconexión
2 Comisión Reguladora de Energía (CRE)	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa - Supervisión - Metodologías - Criterios 	<ul style="list-style-type: none"> - Precios de VPM - Transporte por ductos - Distribución por ductos - Almacenamiento por ductos - Términos y condiciones
3 Secretaría de Economía (SE)	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa - Política - Precios 	<ul style="list-style-type: none"> - Precios máximos al usuario final - Importación y exportación
4 Comisión Federal de Competencia (CFC)	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión - Investigación - Sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia - Practica monopólicas
5 Procuraduría federal del Consumidor (PROFECO)	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión - Investigación - Sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos del consumidor - Calidad de los bienes y servicios
6 Gas y Petroquímica Básica de Petróleos Mexicanos (PGPB)	<ul style="list-style-type: none"> - Comercialización - Procesamiento - Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> - Hidrocarburos - Productos petroquímicos básicos

Fuente: Elaborado por COFEMER



Finalmente, cabe señalar, que esa Dependencia presentó la siguiente justificación de las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atender la problemática referida bajo las actuales condiciones de la política de precios VPM y el mercado de gas LP en México:

*“El proyecto de TCGVPM GLP Y LOCFSE, objeto de la presente MIR, es el resultado de la constante búsqueda del equilibrio entre los intereses de PGPB, como oferente de Gas LP, y los adquirentes, bajo el contexto de un régimen de excepción al modelo de organización industrial que plantea el RGLP. En este sentido, **el presente anteproyecto de TCGVPM servirá como instrumento necesario para transparentar el proceso mediante el cual se realizarán las ventas de primera mano de gas LP. Por un lado, se proporcionaría a los adquirentes mayor certidumbre de que las VPM se realizan sin incurrir en prácticas indebidas, y por el otro, se forjan relaciones contractuales más estables entre los adquirentes y PGPB, redundando en mayor eficiencia, uniformidad, homogeneidad, regularidad y seguridad en el suministro de gas LP a nivel nacional**”.* (Énfasis añadido).

Al respecto, esta COFEMER concuerda con la CRE en que resulta necesario transparentar el proceso de VPM de GLP para proporcionar mayor certidumbre, evitar prácticas indebidas y forjar relaciones contractuales más estables.

III. Sección III. Numeral 6. Impacto de la regulación. La regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites.

Con relación a este apartado, CRE señaló en el formulario de MIR que el anteproyecto crea los siguientes trámites:

1. Solicitud para celebrar o modificar el Acuerdo Base
2. Solicitud de Contrato de VPM
3. Formato de modificaciones al programa de entregas
4. Solicitud de forma de pago
5. Recuperación de saldos
6. Garantía de la línea de crédito
7. Conformación de grupos de Adquirentes

Al respecto, esta COFEMER le sugiere solamente a esa Dependencia incluir en los apartados de plazos y vigencias, los días hábiles que correspondan con el objeto de que resulte más completa accesible la información presentada en el formulario de la MIR.

IV. Sección III. Numeral 8. La propuesta de regulación contempla esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores o agentes económicos.

Esta Comisión observa que la CRE señaló que se considera que la propuesta de regulación no contempla esquemas diferenciados en el sentido que los *“Los TCGVPMGLP buscan establecer un marco regulatorio generalizado, consistente y que sirva como base común para todos las relaciones contractuales que PGPB establezca con los adquirentes interesados en adquirir gas LP objeto de VPM”*.



No obstante, esta Comisión sugiere a esa Dependencia precisar de qué forma el anteproyecto no establece esquemas diferenciados en el mercado de gas LP, directos o indirectos, que pudieran beneficiar a un grupo de empresas en específico en detrimento de otras, y para ello se sugiere que en este sentido ese órgano desconcentrado explique de qué forma y bajo una perspectiva económica, el anteproyecto busca la operación eficiente en el mercado de gas LP.

Por lo expuesto anteriormente, la COFEMER queda en espera que esa Secretaría realice las ampliaciones y correcciones solicitadas a la MIR, para los efectos previstos en el artículo 69-I de la LFPA, según corresponda.

Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos invocados, así como en los artículos 7, fracción IV; 9, fracciones IX, XXXI y último párrafo; 10, fracciones V y XXI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como el artículo Segundo, fracción II del Acuerdo por el que se delegan las facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2010.

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

Atentamente
El Director

SERGIO EDUARDO DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ