

BENEFICIOS CUALITATIVOS DE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EMITA LA RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE LOS CRITERIOS APLICABLES A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL PARA USOS PROPIOS, EN SUS MODALIDADES DE USUARIOS FINALES O SOCIEDADES DE AUTOABASTECIMIENTO, EN LAS ZONAS GEOGRÁFICAS PARA FINES DE DISTRIBUCIÓN DETERMINADAS POR LA COMISIÓN Y QUE HAYA RESUELTO LLEVAR A CABO LOS PROCESOS DE LICITACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DEL PRIMER PERMISO DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL, ASÍ COMO LAS CONDICIONES QUE DEBEN PREVER LAS BASES DE LICITACIÓN TENDIENTES A ASEGURAR EL DESARROLLO EFICIENTE Y LA COBERTURA DE LA DEMANDA INDUSTRIAL EN CONDICIONES COMPETITIVAS

I) Introducción

En 1995 se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y se expidieron la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y el Reglamento de Gas Natural, a efecto de permitir la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural por medio de ductos.

De acuerdo con los artículos 2, fracción VI y último párrafo, 3, fracciones IX y XII, y 13 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Reguladora de Energía (la Comisión) tiene por objeto promover el desarrollo eficiente de la distribución de gas natural por medio de ductos, y en cumplimiento de dicho objeto, contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad del suministro y la prestación de los servicios, para lo cual cuenta con atribuciones para determinar zonas geográficas exclusivas de distribución de gas natural, considerando los elementos que permitan el desarrollo rentable y eficiente de los sistemas de distribución, así como otorgar los permisos que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para llevar a cabo dicha actividad, e interpretará y aplicará para efectos administrativos dicho ordenamiento jurídico.

Los artículos 4, segundo párrafo, 14, fracción I, incisos a) y c) y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establecen que, entre otras actividades, la distribución de gas por medio de ductos podrá ser llevada a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan; que la regulación tendrá por objeto asegurar el suministro eficiente del gas, y comprende los términos y condiciones para el otorgamiento de los permisos correspondientes y la prestación del servicio de distribución, y que a esta Comisión corresponde la aplicación de dicha Ley, en el ámbito de sus atribuciones.

A la fecha, existen 22 permisos de distribución de gas natural vigentes y operan 20 distribuidores, ya que 2 de ellos iniciarán operaciones entre 2013 y 2015, los cuales se encuentran en las zonas geográficas siguientes:

1. Mexicali;
2. Chihuahua;
3. Ciudad Juárez;
4. Sonora;
5. Toluca;
6. Valle Cuautitlán – Texcoco – Hidalgo;
7. Río Pánuco;
8. Norte de Tamaulipas;
9. Nuevo Laredo;
10. Monterrey;
11. Distrito Federal;
12. Querétaro;
13. Bajío;
14. Guadalajara;
15. Saltillo-Ramos Arizpe y Arteaga;
16. Piedras Negras;
17. La Laguna-Durango;
18. Puebla y Tlaxcala;
19. Morelos, y
20. Occidente,

Los distribuidores que se encuentran operando actualmente tienen más de 2 millones de usuarios con inversiones a 2 mil millones de dólares. Las zonas geográficas que no se encuentran en operación (Morelos y Occidente) tienen compromisos de cobertura de usuarios de 55,760 nuevos usuarios con una inversión de 40 millones de dólares para los primeros cinco años de operación.

Actualmente, se encuentran en proceso de licitación las zonas geográficas de Veracruz y Morelia, las cuales tienen como requisito una cobertura mínima de 36,000 y 24,000 usuarios, respectivamente, al cierre del quinto año de operaciones.

En el próximo año, la CRE tiene previsto llevar a cabo los procesos de licitación de las zonas geográficas de Chihuahua Sur, Sinaloa, Tamazunchale – Cadereyta, Aguascalientes – Zacatecas, así como Tabasco – Campeche – Yucatán y Quintana Roo, las cuales tienen un potencial de 1,094,069 usuarios.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Gas Natural (el Reglamento), si bien los permisos de distribución de gas natural que son otorgados para el primer permisionario en una zona geográfica de distribución a través de un proceso de licitación, el artículo 97 de dicho Reglamento prevé la posibilidad de otorgar permisos de transporte para usos propios o sociedades de autoabastecimiento durante el periodo de exclusividad del permisionario de distribución, sujeto a requisitos de consumo mínimo en los primeros cuatro años de dicha exclusividad y a partir del quinto

año del periodo de exclusividad del distribuidor correspondiente no existe ninguna condición de consumos mínimos para el otorgamiento de dicho tipo de permisos. Cabe señalar que los permisos de transporte para usos propios o sociedades de autoabastecimiento son solicitados y otorgados a usuarios industriales con volúmenes de consumo altos. Este tipo de permisos no tiene la obligación de acceso abierto

En los 18 años desde la instrumentación de los cambios en la Ley Reglamentaria del 27 Constitucional en el ramo del Petróleo (LR) que permitió la participación de los particulares en el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural mediante ductos, se ha observado en las diversas zonas geográficas de distribución la coexistencia de sistemas distribución con sistemas de transporte de usos propios para un solo usuario o bajo la modalidad de sociedades de autoabastecimiento.

Ante esta coexistencia de más de un sistema para proveer un suministro de gas al mismo mercado los distribuidores han manifestado constantemente a la CRE los efectos negativos por la pérdida de los usuarios con mayor volumen en el mercado, tales como: reducción de la eficiencia operativa de sus sistemas, incremento en riesgo de recuperación de la inversión o incremento sustancial en el plazo para su recuperación y el incremento que ello representa en el costo del servicio, y las inversiones redundantes que se han realizado, lo que ha generado pérdidas de bienestar social para los usuarios con consumos pequeños de los distribuidores.

Adicionalmente, como parte de los procesos de licitación de las zonas geográficas de Morelos, Occidente y Veracruz, los participantes han cuestionado de manera continua a la CRE sobre las medidas que tomará para evitar el otorgamiento de permisos de transporte para usos propios o sociedades de autoabastecimiento.

De manera particular, la Asociación Mexicana de Gas Natural, A. C. (AMGN) manifestó que, en el supuesto de que esta Comisión autorizara un permiso de SAB, en la Zona Geográfica de Morelos, se pondría en riesgo la viabilidad de dicha zona geográfica, en virtud de los siguientes argumentos:

1. La demanda de combustibles del sector industrial es la mayor en dicha zona por lo que, al ser abastecida mediante un sistema de sociedad de autoabastecimiento, la demanda de los usuarios residenciales y comerciales quedaría desatendida al no ser suficiente ni viable, con lo que se impediría el suministro eficiente e integral de gas natural en la zona.
2. Existe inequidad de condiciones entre los concursantes en el proceso de la Licitación y el solicitante de un permiso de sociedad de autoabastecimiento, ya que los requisitos regulatorios establecidos en el Reglamento son inequitativos y más rigurosos para el participante del proceso de licitación para obtener un permiso de distribución, al igual que las obligaciones propias a su actividad regulada.
3. Provocará, como ha ocurrido en otras zonas geográficas, altas tarifas para los usuarios residenciales y comerciales, debido a la baja demanda industrial, reduciendo la captación de usuarios, y generando que las inversiones realizadas sean económicamente ineficientes.
4. El riesgo de inviabilidad en el futuro desarrollo de los sistemas de distribución, representará un posible desinterés de los inversionistas para las nuevas zonas geográficas de distribución.
5. La atención del suministro de aquellos consumidores industriales que integran una sociedad de autoabastecimiento y que impide el desarrollo de sistemas de distribución, excluye o

limita el acceso al suministro del gas natural a los usuarios residenciales, comerciales y pequeños industriales y los beneficios económicos que éste representa.

6. Si bien la Comisión tiene atribuciones para otorgar permisos de sociedad de autoabastecimiento, su aprobación no debe darse en detrimento de una zona geográfica de distribución, ya que con fundamento en el artículo 2 de la Ley de la Comisión, en cumplimiento de su objeto, la Comisión deberá contribuir a salvaguardar la prestación de los servicios, fomentar una sana competencia, proteger los intereses de los usuarios y propiciar una adecuada cobertura nacional, y
7. De conformidad con el artículo 7 del Reglamento, dicho instrumento jurídico corresponde interpretarlo a la Comisión, por lo que, en una interpretación armónica, teleológica, sistemática e integral de sus disposiciones, en cumplimiento de su objeto y atribuciones, puede interpretar qué acciones regulatorias contribuyen al desarrollo eficiente del transporte y la distribución del gas natural, propician una adecuada cobertura nacional, protegen los intereses de los usuarios y salvaguardan la prestación de dichos servicios.

Por su parte, una de las empresas interesadas en participar, Promigas, S. A. E. S. P. (Promigas), realizó las manifestaciones siguientes, mismas que, señala, fundamentaron su decisión de no participar en la Licitación de la Zona Geográfica de Morelos:

1. Durante el proceso de evaluación del mercado de la Zona Geográfica de Morelos se identificó una demanda potencial importante en los sectores residencial, comercial e industrial, siendo este último sector el principal polo de desarrollo para un proyecto de distribución en la región, ya que constituiría más del 80% de la demanda total de gas natural, recayendo en dicho sector la base de consumo para el desarrollo rentable y eficiente del sistema de distribución.
2. Se identificó que, no obstante el mercado atractivo para el desarrollo de un sistema de distribución de gas natural en la Zona Geográfica de Morelos, e independientemente de la exclusividad que se otorga al permisionario de dicha zona, se permite el eventual establecimiento de sociedades de autoabastecimiento, las cuales pueden atender directamente al consumo del sector industrial poniendo en riesgo el desarrollo de la totalidad de la zona, ya que de excluirse los grandes volúmenes de la demanda industrial, forzosamente se limitaría el servicio a los sectores residencial y comercial, haciendo completamente inviable la concesión desde el punto de vista económico y competitivo del servicio.
3. Que, de los trabajos realizados tendientes a presentar una propuesta en la Licitación, se desprende que los permisos de distribución de gas natural, entre otros asuntos y en términos de los instrumentos de regulación establecidos en las disposiciones aplicables, están sujetos a regulación en materia de contabilidad, de términos y condiciones, de precios y tarifas, de inspección y vigilancia, de competencia económica, y los titulares de dichos permisos deben cumplir diversos requisitos relativos a garantías de seriedad y cumplimiento, cobertura de clientes, así como acreditación de capacidad técnica, administrativa y financiera, mientras que, del capítulo VIII del Reglamento, se desprende que la regulación aplicable a los permisionarios de transporte para usos propios es escasa y no supone compromisos ni garantías frente al regulador y el mercado.
4. Si bien la CRE determinó la Zona Geográfica de Morelos considerando los elementos que permiten el desarrollo eficiente y rentable de un sistema de distribución. No obstante, el

desarrollo de un sistema de sociedad de autoabastecimiento, constituiría una competencia en desigualdad de condiciones, en la que el distribuidor se encontrará en desventaja al tener a su cargo, además de la carga regulatoria, la obligación de suministro a los sectores residencial y comercial, los cuales requieren contar con la carga del volumen industrial para la viabilidad de su desarrollo.

5. Todo lo expuesto es igualmente válido para cualquier permiso para alguna zona geográfica que se pretenda licitar, por lo que la Comisión debe considerar dichas razones, para el éxito de próximos procesos que garanticen equidad y exclusividad para los permisionarios.

Derivado de lo anterior, con la experiencia y datos con que hoy se cuenta, así como para atender los tanto los comentarios de la AMGN y Promigas como los cuestionamientos de los participantes de los actuales procesos de licitación de zonas geográficas, la CRE decidió establecer los criterios aplicables a las solicitudes de permisos de transporte de gas natural para usos propios, en sus modalidades de usuarios finales o sociedades de autoabastecimiento, en las zonas geográficas para fines de distribución determinadas por la CRE y que haya resuelto llevar a cabo los procesos de licitación para el otorgamiento del primer permiso de distribución de gas natural, así como las condiciones que deben prever las bases de licitación tendientes a asegurar el desarrollo eficiente y la cobertura de la demanda industrial en condiciones competitivas, en los términos del proyecto de resolución que se presenta para evaluación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

II) Beneficios cualitativos

Como parte de los beneficios de los criterios que la CRE pretende establecer se debe considerar el impacto que ha tenido la regulación vigente para el otorgamiento de permisos de transporte para usos propios y sociedades de autoabastecimiento, ya que el desarrollo de dichos permisos dentro de las zonas geográficas han resultado en niveles de menor eficiencia operativa y económica de los sistemas de distribución.

Del análisis global de los sistemas de distribución (Dist.) y los sistemas de sociedades de autoabastecimiento (SABS) y transporte para usos propios (TUPs) localizados dentro de las zonas geográficas de distribución se obtuvieron los siguientes resultados:

Capacidad Total -Dist. + SABS + TUPs- (m³/hr)	13,707,866.87
Participación SABS + TUPs	68.63%
Longitud de Red -Dist. + SABS + TUPs- (Kms)	30,297.79
Participación SABS + TUPs	4.20%
Inversión -Dist. + SABS + TUPs- (MMUSD)	1,830.28
Participación SABS + TUPs	7.93%

En el cuadro anterior, se observa que los sistemas SABS y TUPS cuentan con la mayor capacidad de ductos dentro de las zonas geográficas, pero la longitud de sus ductos y la inversión correspondiente es significativamente inferior a la longitud de red y la inversión que realizan los permisionarios de distribución de gas natural.

La utilización de la capacidad de los ductos, tanto en los sistemas de distribución y en los sistemas de SABs y TUPs es de sólo 48% y 45%, respectivamente. El consumo promedio registrado en los sistemas de SABs y TUPs representa 42% del consumo total promedio registrado en las zonas geográficas.

De integrar el volumen suministrado por los sistemas de SABs y TUPs a los sistemas de distribución en las zonas geográficas se tendría un uso más eficiente de la infraestructura de distribución y, en promedio, una reducción del orden del 55% de las tarifas de distribución de gas natural, ya que éstas están en función de volumen de gas natural conducido en los sistemas de distribución.

La situación anterior se considera como un indicador de pérdida de bienestar de los usuarios de los distribuidores en las zonas geográficas debido a la existencia de las SABs y TUPs, ya que se podrían reducir en este orden de magnitud las tarifas del servicio de distribución, beneficiando al total de usuarios residenciales y comerciales, actualmente conectados y permitiría la expansión a nuevos usuarios.

Adicionalmente, esto contrasta con el beneficio en promedio de 33% del costo de suministro de gas natural que únicamente lo recibe un número de usuarios muy reducido (permisionarios de las SABs y TUPs), lo que además impide que los beneficios de las economías a escala repercutan en el resto de los usuarios de las zonas geográficas de distribución de gas natural.

En resumen, se puede concluir que no se han alcanzado condiciones de eficiencia en el desarrollo de los sistemas de distribución en las actuales zonas geográficas, ya que se observa que:

1. La infraestructura para conducir gas en las zonas geográficas excede los requerimientos del mercado, ya que se presenta una duplicidad de infraestructura e inversión entre los permisionarios de distribución y los permisionarios de SABs y TUPs;
2. No se han alcanzado los beneficios de las economías de escala que se debían haber observado si los usuarios que tienen los permisos SABs y TUPs fueran usuarios de los permisionarios de distribución, y
3. En consecuencia, las tarifas de distribución de gas natural son mayores a lo que serían sino existieran permisos SABs y TUPs.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el otorgamiento de los permisos SABs y TUPs, particularmente en su modalidad SABs, dentro de una zona geográfica para fines de distribución, limitan el acceso al suministro sólo a un grupo de usuarios, por lo que, por sí solos, no pueden asegurar, ni siquiera la cobertura de la totalidad de los usuarios industriales en una determinada zona geográfica, y tampoco garantizar el trato no discriminatorio, la estabilidad y seguridad del suministro a sus socios, ya que los términos de dicho suministro no son públicos y no son objeto de regulación por parte de la Comisión.

Por lo anterior, la CRE reconoce, con la evidencia empírica en el mercado, que la coexistencia de varios sistemas para el suministro de gas natural para atender la misma demanda del sector industrial existente en una zona geográfica de distribución, afecta negativamente al desarrollo general de los sistemas de gas natural, ya que no propicia la inversión en la infraestructura que permita cubrir a toda la demanda potencial del mercado en términos competitivos, especialmente la de los usuarios residenciales y comerciales, lo que ha redundado en sistemas subutilizados, que han impedido alcanzar los beneficios de las economías de escala, y ello ha ocasionado que se cobren costos mayores a los usuarios.

En virtud de lo antes expuesto, se puede inferir que para los proyectos de distribución de gas natural que la CRE decida impulsar y con el objeto de que su desarrollo sea factible, eficiente e incentive la inversión en los mismos, es necesario preservar las condiciones, en cuanto a la escala o tamaño del mercado, que dieron origen a la determinación de la zona geográfica de que se trate, y los elementos que justificaron el inicio del procedimiento de la licitación para otorgar el permiso correspondiente.

Por ello, es necesario que en la evaluación de cualquier solicitud de permiso para el desarrollo de un sistema de gas natural se preserve la no duplicidad de las inversiones e infraestructura para abastecer a un mismo mercado, a fin de que prevalezcan los principios de complementariedad y de utilización óptima de los sistemas, así como la orientación de los recursos de inversión hacia la optimización en el uso de la infraestructura que sea necesaria para un desarrollo integral y eficiente de toda la industria del gas natural, de forma tal que se permita una adecuada cobertura nacional y se priorice el interés público.

El régimen especial de permisos de TUPs, particularmente en su modalidad SABs, debe interpretarse como un régimen de excepción complementario, y evitar que sea una práctica que interfiera en el desarrollo de las actividades reguladas, al trastocar las condiciones que permitan hacer rentable y eficiente el suministro de gas natural y, en particular, de la actividad de distribución.

Adicionalmente, los permisos TUPs y SABs se deben considerar como un régimen complementario, el cual no puede transformarse en una barrera de entrada que cancele el desarrollo de un sistema de distribución y, por lo tanto, propicie el desarrollo de un monopolio en el mercado industrial a través de los sistemas de TUPs y SABs. Lo anterior, toda vez que al no estar sujetos a regulación en materia económica, ni contar con condiciones generales para la prestación del servicio aprobadas y expedidas por la Comisión, los TUPs y SABs podrían generar prácticas discriminatorias y, en paralelo, conllevarían la cobertura parcial del mercado, lo cual no promueve la estabilidad y seguridad del suministro, y hace indefendible ante la autoridad regulatoria los intereses de los usuarios.

Por los motivos expuestos, la CRE considera que para generar un entorno de equilibrio entre los distintos agentes participantes en el mercado del gas natural y con el objeto de asegurar la cobertura nacional adecuada, preservando los intereses de los usuarios, es igualmente necesario que en el otorgamiento de los permisos de distribución se establezcan las condiciones que, al anclar de manera rentable el desarrollo del sistema, aseguren y hagan exigible la cobertura de las necesidades de los mercados, incluyendo el sector industrial, y permita compartir los beneficios de las economías de escala a la totalidad de los usuarios.

De esta manera, la CRE concluye que cualquier sistema de TUPs o SABs cuyo objeto sea satisfacer la demanda del mercado industrial o comercial de las zonas geográficas determinadas donde se vaya a llevar cabo próximamente el proceso de licitación para el otorgamiento del primer permiso de distribución, implica un cambio de condiciones para los interesados en obtener los correspondientes permisos, ya que afecta la viabilidad económica de los proyectos que se propongan, por lo que resulta conveniente determinar la no procedencia del otorgamiento de permisos TUPs o SABs, hasta en tanto no se tengan los elementos que permitan evaluar su viabilidad técnica y económica, así como la manera en que pueden afectar el desarrollo eficiente de los sistemas de distribución.

Por otro lado, a manera de ejemplo, se debe tener en cuenta que bajo las condiciones actuales la factura de distribución de gas natural de los usuarios residenciales se encuentra en promedio 20% más abajo del costo de la factura de gas LP, por lo que esta medida permitirá que en las nuevas zonas geográficas de distribución de gas natural que la CRE se encuentra licitando y tiene

programado licitar el próximo año permitirá beneficiar a más de un millón de usuarios residenciales en el país.