Acuse

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Asunto: Ampliaciones y correcciones sobre el anteproyecto de *Lineamientos para calcular la reducción establecida en el Artículo Segundo del Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*, y la MIR correspondiente.

COFEME/05/1402

México, D.F., a 8 de junio de 2005

ING. CARLOS TREVIÑO
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE ENERGÍA
P R E S E N T E

Me refiero al formulario de MIR correspondiente al anteproyecto de *Lineamientos para calcular la reducción establecida en el Artículo Segundo del Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*. Dicho formulario fue enviado por la Secretaría de Energía (SENER) a través del portal de la MIR (www.cofemermir.org) y recibido por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 25 de mayo de 2005, en sustitución del anteproyecto y formulario enviados el 18 de mayo de 2005.

Con fundamento en los artículos 1°, 3°, 4° y 5°, párrafo segundo, del *Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de mayo de 2004, así como su reforma publicada en el DOF el 25 de febrero de 2005 (en adelante, el Acuerdo de Moratoria), le informo que el anteproyecto se ubica en la excepción prevista en la fracción II del artículo 4° del Acuerdo de Moratoria. Ello considerando que, por motivos de política económica, el Ejecutivo Federal publicó el 16 de mayo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*, en cuyo artículo tercero establece que:

> La Secretaría de Energía, así como la Comisión Reguladora de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos que deban aplicar los permisionarios de distribución para calcular el porcentaje de reducción que corresponda otorgar a cada usuario; así como los lineamientos a que deberán sujetarse los permisionarios de distribución que adquieran gas natural de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios bajo la metodología de venta de primera mano...

2005 JUN -9 PM 12:16

CRE

SECRETARIA
DE ENERGIA

JUN 8 5 59 PM 2005

OFICIALIA DE PARTES

COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Asunto: Ampliaciones y correcciones sobre el anteproyecto de *Lineamientos para calcular la reducción establecida en el Artículo Segundo del Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*, y la MIR correspondiente.

COFEME/05/1402

México, D.F., a 8 de junio de 2005

ING CARLOS TREVIÑO
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE ENERGÍA
P R E S E N T E

Me refiero al formulario de MIR correspondiente al anteproyecto de *Lineamientos para calcular la reducción establecida en el Artículo Segundo del Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica.* Dicho formulario fue enviado por la Secretaría de Energía (SENER) a través del portal de la MIR (www.cofemermir.org) y recibido por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 25 de mayo de 2005, en sustitución del anteproyecto y formulario enviados el 18 de mayo de 2005.

Con fundamento en los artículos 1°, 3°, 4° y 5°, párrafo segundo, del *Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de mayo de 2004, así como su reforma publicada en el DOF el 25 de febrero de 2005 (en adelante, el Acuerdo de Moratoria), le informo que el anteproyecto se ubica en la excepción prevista en la fracción II del artículo 4° del Acuerdo de Moratoria. Ello considerando que, por motivos de política económica, el Ejecutivo Federal publicó el 16 de mayo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*, en cuyo artículo tercero establece que:

> La Secretaría de Energía, así como la Comisión Reguladora de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos que deban aplicar los permisionarios de distribución para calcular el porcentaje de reducción que corresponda otorgar a cada usuario; así como los lineamientos a que deberán sujetarse los permisionarios de distribución que adquieran gas natural de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios bajo la metodología de venta de primera mano...

Dado que el anteproyecto se ubica en un supuesto de excepción del Acuerdo de Moratoria, se encuentra sujeto al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), y con fundamento en los artículos 69-E y 69-I de la LFPA, la COFEMER solicita que la SENER realice las siguientes ampliaciones y correcciones al formulario de MIR que nos ocupa.

Ampliaciones y correcciones sobre la MIR del anteproyecto *Lineamientos para calcular la reducción establecida en el Artículo Segundo del Decreto por el que se sujeta a precio máximo el gas natural que se suministre a los usuarios residenciales de bajos consumos y se otorga el estímulo fiscal que se indica*

Observaciones generales

Se observa que el anteproyecto de Lineamientos no aborda todas las cuestiones señaladas en el Decreto, y en los casos en los que sí las toca, lo hace de forma tal que existe un amplio margen de mejora, según el análisis efectuado por esta Comisión y las observaciones remitidas por los particulares. Por consiguiente, se solicitan ampliaciones y correcciones sobre la MIR **partiendo de que el anteproyecto es mejorable y de que la mayoría de las cuestiones aquí planteadas, derivan de las deficiencias del anteproyecto, mismas que es sumamente difícil explicar y justificar en una MIR.**

Observaciones particulares

Sección 2, Objetivos

1. En la MIR se mencionan como objetivos, "en términos del Decreto":
   - Establecer... los lineamientos que deban aplicar los permisionarios de distribución para calcular el porcentaje de reducción que corresponda otorgar a cada usuario residencial de menores consumos;
   - [Establecer] los lineamientos a que deberán sujetarse los permisionarios de distribución que adquieran gas natural de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios bajo la metodología de venta de primera mano, para la instrumentación del beneficio señalado en el Artículo Segundo del Decreto.
   - Prever la verificación periódica de la aplicación del porcentaje de reducción.

   Sin embargo, no se incluye como objetivo lo previsto en el segundo párrafo del artículo Tercero del Decreto:

   > **En términos** del presente Decreto **y de los lineamientos que al efecto se expidan,** los permisionarios de distribución **deberán consignar en las facturas** que emitan a los usuarios residenciales de menores consumos e incluyan consumos efectuados a partir del 15 de abril de 2005, el monto de la reducción aplicada, los rubros sobre los que se aplica y el consumo promedio del usuario residencial de menores consumos

Al respecto se observa que el anteproyecto tampoco incluye disposiciones relacionadas con este aspecto, por lo que debiera ser modificado en lo conducente. De ser modificado, será necesario adecuar la MIR (secciones 8 y 19 a 22, entre otras).

Sección 4, Alternativas

2. La pregunta de esta sección es "*¿Qué otras alternativas al anteproyecto se consideraron durante su elaboración? ... ¿Por qué se desecharon dichas alternativas?*"

   La respuesta de la CRE se limita a señalar:

   > En términos del artículo tercero del Decreto, se establece la disposición reglamentaria de expedir los Lineamientos por parte de la SENER y la CRE, por lo que para efectos del anteproyecto que nos ocupa no resultaba aplicable considerar otras alternativas.

   Para esta Comisión, es claro que el Decreto obliga a la SENER y a la CRE a emitir unos lineamientos (artículo tercero del Decreto), por lo que, evidentemente, no existe alternativa sobre el tipo de instrumento jurídico que se debe emitir. Sin embargo, existen múltiples alternativas sobre el *contenido* del anteproyecto.

   Para responder esta sección el instructivo de la MIR establece:

   > Casi siempre existen alternativas para solucionar la problemática o situación que motiva el anteproyecto. Por ello, **es relevante presentar las diferentes opciones o estrategias que fueron consideradas durante la elaboración del anteproyecto.**
   >
   > En particular **es importante evitar imponer obligaciones o requisitos a menos de que sea estrictamente necesario. Éstos crean costos de cumplimiento para los particulares y costos de vigilancia para el gobierno....**
   >
   > ...
   >
   > También existen diversas alternativas en materia de implementación de la regulación que pueden considerarse. A saber:
   >
   > - Incorporar las nuevas obligaciones o prohibiciones de manera gradual a efecto de disminuir la magnitud de los costos de transición al nuevo esquema regulatorio.
   > - Eliminar obligaciones o prohibiciones obsoletas o excesivas en otras disposiciones jurídicas.
   > - Diferenciar las nuevas obligaciones o prohibiciones en función de distintos atributos o características de los regulados (por ejemplo por área geográfica o por sector económico) siempre que exista una razón de legítimo interés público que apoye tal diferenciación.
   > - Permitir esquemas de cumplimiento más flexibles.

   En este sentido, es necesario que **la SENER indique las alternativas que fueron consideradas para alcanzar los diferentes objetivos** del anteproyecto. **Por ejemplo:**

   i) En lo relativo a la verificación periódica de la determinación del ahorro objeto del Decreto, es necesario que la SENER señale si se consideró la

opción de que el permisionario sólo presentara la información ante la CRE y no ante PEMEX, e indique por qué se desechó esa alternativa.

ii) Es necesario conocer si se evaluó la alternativa -y de ser el caso, por qué se desechó- de incluir en los lineamientos las disposiciones requeridas para recompensar a los distribuidores por las reducciones que éstos apliquen en los cargos por los consumos realizados en las etapas finales de la vigencia del referido Decreto, en las que se debió considerar la facturación, el pago de los consumidores y el trámite para que a los distribuidores se les reintegre el apoyo otorgado a los usuarios, que estarán fuera de la fecha de término de la vigencia del Decreto (30 de septiembre de 2006).

iii) Si se evaluó la inclusión de disposiciones "transitorias" para aplicar las reducciones a los consumos o ventas, según corresponda, que se hayan efectuado del 15 de abril de 2005 a la fecha en que entren en vigor los lineamientos.

Conviene consultar al grupo de trabajo que elaboró el anteproyecto sobre todas las alternativas que consideró para cumplir cada uno de los objetivos del anteproyecto, y plasmar éstas en la sección que nos ocupa, en términos de lo señalado en el instructivo de la MIR.

En caso de que a raíz de estas observaciones, la SENER y la CRE opten por modificar el anteproyecto de lineamientos, será necesario modificar la MIR en lo conducente (secciones 8,19 a 22, y 26, **entre otras**).

Sección 8, Acciones regulatorias

3. La información proporcionada por la SENER en esta sección refleja los objetivos generales, pero no describe, explica o justifica las acciones regulatorias específicas contenidas en el anteproyecto, a través de las cuales se lograrán los objetivos generales planteados por la SENER. Por ejemplo, en la MIR se debe incluir información que explique y justifique:

   a) Por qué en la primera parte del lineamiento Primero[1] la SENER hace referencia al origen del gas, siendo que de acuerdo a lo establecido en el Decreto, para el cálculo del porcentaje de reducción aplicable a los usuarios, el origen del gas adquirido por los permisionarios no tiene importancia. Sin embargo, según los lineamientos dicho origen será importante para determinar qué mecanismo o combinación de éstos aplicarán para que los permisionarios recuperen las reducciones en las

[1] ...los lineamientos que deben aplicar los permisionarios de distribución autorizados por la Comisión Reguladora de Energía **que adquieran** y suministren gas natural a los usuarios residenciales de menores consumos para calcular el porcentaje de reducción que corresponda otorgar a cada uno de los usuarios señalados;...

facturaciones que apliquen a los referidos usuarios, en los términos de los artículos Segundo y Tercero del Decreto.

b) Por qué, en la fracción I del Lineamiento Segundo, se determina calcular el consumo promedio en función del tiempo que los usuarios han estado conectados al sistema del permisionario y reciban gas del mismo (más de un año, menos de un año o menos de un mes), si lo relevante es que el consumo o la venta, según corresponda, se efectúen entre abril 15 de 2005 y el 30 de septiembre de 2006.

   Como alternativa, se recomienda analizar la posibilidad de que el consumo promedio se pueda calcular para cualquier usuario residencial, independientemente que lleve menos de un año o un mes consumiendo. Para este efecto, el consumo promedio debe definirse para consumos efectuados o ventas efectuadas, según se trate, independientemente del tiempo que los usuarios tengan conectados al sistema del permisionario y reciban gas del mismo.

c) Por qué durante la transición -desde que otorgan la reducción hasta que la recuperan- los permisionarios de distribución de gas natural tienen que absorber los costos correspondientes[2].

d) Por qué para algunos distribuidores la obligación de trasladar los apoyos a los consumidores deriva de los consumos efectuados por estos últimos, mientras que otros distribuidores deberán hacerlo a partir de las ventas de gas efectuadas.

   En la explicación y justificación que se proporcionen para esta cuestión, la SENER debe tener en cuenta que los tiempos en que se efectúa el consumo, en que éste se factura y el consumidor realiza el pago, normalmente, están desfasados. Asimismo, se debe considerar que los objetivos previstos en el Decreto podrían incumplirse si no se aclara la distinción entre consumos efectuados y ventas efectuadas, y si no se establecen los términos para cumplir con el objetivo de que los permisionarios deberán consignar en las facturas que emitan a los usuarios, el monto de la reducción aplicada, los rubros sobre los que se aplica y el consumo promedio del usuario residencial de menores consumos.

   También será importante aclarar en los lineamientos, los términos que regirán para que la reducción se aplique a usuarios, según se trate de consumos efectuados o ventas efectuadas, en los términos de los artículos Tercero y Cuarto del Decreto, respectivamente.

e) Por qué se tiene que entregar información pormenorizada acerca de cientos de miles de usuarios tanto a PEMEX como a la SENER y a la CRE.

---

[2] Se recomienda mitigar, en la medida de lo posible, los impactos negativos del citado decreto sobre los permisionarios.

Como **parte** de la explicación y justificación de esta cuestión, es necesario analizar por qué se exige que los permisionarios entreguen información de valor comercial a PEMEX de forma innecesaria, teniendo también en mente que la entrega de dicha información al organismo puede implicar desventajas en las negociaciones para que los permisionarios adquieran, directa o indirectamente, gas a través de la paraestatal.

Asimismo, se deben considerar los costos adicionales para los distribuidores derivados de información que deben conservar y entregar.

f) Por qué se pretende, aparentemente, dar un trato preferencial a quienes compensarán las reducciones efectuadas mediante estímulos fiscales (permisionarios que no adquieren gas a través de la metodología de VPM), al establecer para ello procedimientos, términos y plazos menos complicados que los aplicables para los permisionarios que adquieren gas de PEMEX a través de la metodología de VPM (considerando que las etapas, procedimientos y plazos en que PEMEX debe resolver, **no** están establecidos).

Estas cuestiones son acciones regulatorias específicas y deben ser identificadas como tales, con las respectivas explicaciones y justificaciones técnicas y jurídicas.

Es importante destacar que las acciones aquí mencionadas son meramente ejemplificativas (*v.gr.* existen otras acciones regulatorias específicas adicionales a las mencionadas en este escrito), por lo que la SENER debe revisar el anteproyecto a la luz del concepto de acciones Regulatoria definido en el instructivo de la MIR, para identificar todas las acciones regulatorias contenidas en el anteproyecto, las cuales deberán ser explicadas y justificadas en los términos señalados en el instructivo de la MIR.

En caso de que a raíz de estas observaciones, la SENER y la CRE opten por modificar el anteproyecto de lineamientos, será necesario modificar la MIR en lo conducente (secciones 8, 19 a 22 y 26, **entre otras**).

Sección 13, Recursos públicos.

4. La pregunta planteada en esta sección es *¿Qué recursos públicos, ya asignados o adicionales, serán necesarios para asegurar la aplicación del anteproyecto?* ***Si el anteproyecto requiere actividades de inspección, verificación o certificación, justifique que los recursos e infraestructura disponibles*** *(por ejemplo, número de inspectores o unidades de verificación)* ***son suficientes para realizar dichas actividades.***

   Asimismo, para responder esta sección, el instructivo de la MIR establece:

   > ...
   >
   > La justificación de los esquemas de verificación y vigilancia debe ser particularmente detallada en los casos en que se estima que no son necesarios recursos adicionales

para su aplicación, ya que es probable que exista una reasignación de recursos actualmente destinados a otras actividades.

Como se puede observar, la respuesta de la CRE no atiende por completo a lo señalado en la pregunta, ni a lo dispuesto en el instructivo (alternativamente, se indica que los permisionarios están obligados a observar estos lineamientos y que la CRE está facultada para realizar verificaciones, lo cual no está siendo cuestionado en esta pregunta). Por tanto, es necesario que la SENER indique detalladamente cómo y con qué recursos la CRE llevará a cabo la verificación. Para ello, se deberá considerar que estos lineamientos no estaban previstos cuando se elaboró el presupuesto para el año 2005, por lo que no es evidentemente cierto que "[l]os recursos presupuestales para asegurar y vigilar el cumplimento de los Lineamientos están considerados en los gastos de operación actuales de la Comisión", como se indica en la respuesta para esta sección, que a continuación se cita:

> Los Lineamientos entrarán en vigor a partir de su publicación en el DOF, por lo que no será necesario tomar nuevas acciones para su instrumentación, toda vez que los permisionarios de distribución de gas natural como agentes regulados están obligados a observar y aplicar los lineamientos o criterios de aplicación general expedidos por esta Comisión. Por otra parte, la Comisión está facultada para efectuar verificaciones periódicas a fin de comprobar el cumplimiento de los lineamientos expedidos. Asimismo la Comisión tiene atribuciones para requerir a los permisionarios la presentación de información y citarlos a comparecer, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades reguladas. Los recursos presupuestales para asegurar y vigilar el cumplimento de los Lineamientos están considerados en los gastos de operación actuales de la Comisión

Sección 14, Sanciones

5. La SENER sólo señala las sanciones aplicables, pero no explica si la severidad de la sanciones corresponde a la gravedad de la falta. Se requiere subsanar esta omisión.

Sección 16, Efectos en la competencia y sobre el comercio nacional e internacional

6. En lo referente a la competencia, es necesario evaluar si los permisionarios que adquieren gas mediante al metodología de VPM se encuentran en desventaja frente a aquéllos que no adquieren gas mediante esa metodología y que obtendrán la compensación mediante estímulos fiscales (ver inciso f del numeral 3 de este escrito).

Sección 17, Efectos sobre los consumidores

7. Se requiere analizar el impacto que tendrá el no prever cómo se desglosarán los cargos en la factura que recibirán los consumidores (ver numeral 1 de este escrito).

Secciones 19 a 22, Costos y beneficios

8. La información de estas secciones debe completarse o replantearse a la luz de las observaciones contenidas en el numeral 3 de este escrito.
9. Asimismo, se requiere que la SENER y la CRE hagan un esfuerzo por presentar la cuantificación de los costos que se puedan considerar como cuantificables.

Sección 26, Trámites creados por el anteproyecto

10. Sobre el trámite "Información mensual a Pemex sobre el monto de reducción aplicado para que les reintegre el porcentaje de reducción que se haya reflejado en las facturas de los usuarios residenciales de menores consumos por el periodo reportado" aplica la observación de los incisos e) y f) del numeral 3 de este escrito.
11. Para el trámite anterior así como para el trámite "Información mensual a la Sener y la CRE ", se observa que si bien la MIR señala un plazo de resolución, el mismo no está indicado en el anteproyecto. Es necesario que la SENER revise que todos los aspectos especificados en al MIR estén previstos en el anteproyecto, o en alguna otra disposición aplicable a la materia que nos ocupa.

Para agilizar la emisión del anteproyecto, se proporcionan las siguientes observaciones:

A. Las fracciones V a VII establecen lo siguiente:

> V. El monto de la factura de distribución (F) que será utilizado para determinar la reducción aplicable, será el resultado de la suma del cargo por servicio, el cargo de distribución con comercialización por el consumo efectivo correspondiente al período de facturación de que se trate, y el precio de adquisición del gas, **con todos sus componentes y servicios**, por el consumo efectivo correspondiente al período de facturación de que se trate.
>
> VI. Determinará el monto de la reducción (MA) multiplicando el monto de la factura de distribución (F) por el porcentaje de reducción efectivo (P), (MA) = (P) x (F).
>
> VII. La factura que deba cubrir el usuario residencial de menores consumos (FU) será el resultado de la resta del monto de la factura de distribución (F) menos el monto de la reducción (MA), FU = (F) - (MA). Lo anterior, **sin perjuicio de otros servicios adicionales u opcionales que haya contratado el usuario de que se trate**, así como del impuesto al valor agregado que corresponda.

Es conveniente que en los lineamientos se aclare qué servicios se incluirán dentro de los cargos susceptibles a que se les aplique la reducción a que se refiere el Decreto.

B. Para resolver algunos de los problemas señalados en los numerales anteriores, se propone establecer un procedimiento para que los

permisionarios obtengan los montos correspondientes a las reducciones que apliquen a los usuarios, que contenga los siguientes elementos:

- Que la información se entregue única y exclusivamente a la CRE y que dicho órgano garantice lo necesario para que la misma se mantenga confidencial.
- Que este órgano resuelva en un plazo lo suficientemente corto, y notifique dentro del mismo lapso acerca del monto que PEMEX[3] deberá reintegrar al permisionario. El permisionario será notificado de la resolución de la CRE dentro del mismo término.
- PEMEX deberá acreditar el monto a que se refiere la viñeta anterior en la factura inmediata siguiente a la fecha en que reciba la notificación correspondiente de la CRE.
- Cualquier inconformidad por la vía administrativa se resolverá mediante el recurso previsto en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Estas observaciones se proporcionan sin perjuicio de las que, en su caso, se emitirán en los dictámenes respectivos.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Con fundamento en los artículos 7, fracción I y 10, fracción V, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2004

BENJAMÍN CONTRERAS ASTIAZARÁN
COORDINADOR GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

c.c.p. *Lic. Francisco J. Valdés López, Secretario Ejecutivo de la CRE.*
Lic. Miguel Flores Bernés. Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la COFEMER.
Lic. Martha Fabiola Carreón. Coordinación Ejecutiva de la COFEMER.

[3] La CRE deberá decidir a qué organismo de PEMEX notificará, puesto que el Decreto y el anteproyecto de lineamientos se refieren a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, pero no precisan a cuál organismo le corresponderá efectuar el reintegro a que se refiere el Decreto.