

Contacto CONAMER

GLS-CULS-AMMDC-B000223014

De: Marván Saltiel Andrea <amarvan@cofece.mx>
Enviado el: jueves, 18 de agosto de 2022 04:19 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Cgmir; Gilberto Lepe Saenz; Jessica Poblano Ramírez; Claudia Veronica Lopez Sotelo; Karla Ivette López Rivero; Pérez Trujillo José Nery; Ríos Dordelly José Rodrigo
Asunto: Comentarios COFECE DACG permisos Gas LP
Datos adjuntos: Comentarios COFECE DACG permisos Gas LP.docx

A quien corresponda,

Adjunto al presente, nos permitimos enviar las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre el anteproyecto de "Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen las especificaciones de los requisitos a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Ley de Hidrocarburos, los formatos de solicitudes de permiso y los modelos de los títulos de permisos para realizar las actividades de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de Gas Licuado de Petróleo".

Mucho agradeceré confirmar de recibido y que éstos sean publicados en el expediente del anteproyecto.

Agradezco de antemano su atención al asunto.

Saludos cordiales,



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Andrea Marván Saltiel
Directora General de Promoción a la Competencia
Dirección General de Promoción a la Competencia
amarvan@cofece.mx | T. 55 6270 6792

Av. Revolución #725, Col. Santa María Nonoalco.
Alcaldía de Benito Juárez, C.P. 03700,
Ciudad de México

cofece.mx



COFECE, orgullosamente certificada por I-DGE en igualdad de género y por la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en igualdad laboral y no discriminación.
Aviso: La información de este correo, así como la contenida en los documentos que se adjuntan, puede ser objeto de solicitudes de acceso a la información.



Consideraciones en materia de competencia sobre el Anteproyecto de “Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen las especificaciones de los requisitos a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Ley de Hidrocarburos, los formatos de solicitudes de permiso y los modelos de los títulos de permisos para realizar las actividades de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de Gas Licuado de Petróleo” (ANTEPROYECTO DE DACG).

I. Antecedentes

- El 21 de julio de 2022, la Comisión Reguladora de Energía publicó el ANTEPROYECTO DE DACG en el portal de Anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) acompañado de su formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de impacto moderado con Análisis de Impacto en Competencia (AIC)¹
- Con la publicación de las DACG se dejarían sin efectos: (i) la Resolución número RES/790/2015,² (ii) la Resolución número RES/1889/2016,³ (iii) el Acuerdo número A/047/2018⁴, y (iv) Acuerdo número A/056/2018⁵, mismos que establecen las especificaciones de los requisitos a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Ley de Hidrocarburos (LH), los formatos de solicitudes de permiso y los modelos de los títulos de permisos para realizar las actividades de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de gas licuado de petróleo (Gas LP).
- El ANTEPROYECTO DE DACG tiene potenciales impactos en competencia, particularmente al:
 - (i) establecer requisitos poco claros y/u onerosos para la solicitud de permisos;
 - (ii) establecer requisitos ambiguos que generan incertidumbre para los solicitantes y otorgan discrecionalidad a la autoridad;
 - (iii) no incluir una figura a la que puedan recurrir los solicitantes ante el silencio administrativo por parte de la autoridad y
 - (iv) omitir requisitos que permitan identificar los efectos de la participación cruzada en el mercado.

II. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia

- a) Establece requisitos poco claros y/u onerosos para la solicitud de permisos que podrían incrementar los costos de entrada o acelerar la salida de oferentes del mercado.*

El ANTEPROYECTO DE DACG añade requisitos administrativos para la solicitud de permisos de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de Gas LP cuya acreditación podría no ser clara, entre otros:

- i. Mencionar la marca y adjuntar la imagen asociada a la misma con la que identificará sus instalaciones, equipos vehículos, ductos, entre otros, considerando que la referencia “Sin marca” o cualquier otra similar no se considerará como marca, **y será causal suficiente para desechar el trámite.**

¹ Disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27363>

² https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420013&fecha=15/12/2015#gsc.tab=0

³ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469863&fecha=25/01/2017#gsc.tab=0

⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546967&fecha=20/12/2018#gsc.tab=0

⁵ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548541&fecha=22/01/2019#gsc.tab=0

- ii. Presentar un contrato de suministro del Gas LP, especificando el país de origen, los proveedores que abastecerán (excepto almacenamiento, transporte por ductos y transporte por medios distintos a ductos), y en su caso indicar el importador y el punto de internamiento.
- iii. Estudio de mercado del solicitante que incluya al menos: (i) proyecciones anuales de la demanda que se pretenda atender, así como definir las estrategias de servicios de atención al Usuario o Usuario final de los próximos cinco años; (ii) la memoria de cálculo y los criterios para la estimación de la demanda; y (iii) en el caso de solicitudes de permisos de expendio al público con fin específico para vehículos automotores o recipientes portátiles sujetos a presión se deberá presentar proyección de los primeros cinco años del número de vehículos automotores o recipientes portátiles sujetos a presión que pretenden suministrar, dependiendo de la modalidad solicitada.
- iv. El monto estimado de la inversión del proyecto con la documentación de respaldo correspondiente y una carta en la que se compromete a presentar la documentación del monto de la inversión efectivamente realizada.
- v. Carta compromiso en la que se manifieste que en caso de obtener el permiso se presentará ante la CRE documentos como: (i) manual de organización de procedimientos; (ii) mecanismos de control de información operativa, contable y de terceros; (iii) código de conducta; (iv) procedimientos de control, vigilancia y auditoría; (v) procedimientos de control, vigilancia y auditoría y; (vi) políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personal con conflicto de intereses o faltas de integridad, así como a evitar la discriminación.
- vi. Constancia emitida en la que se haga constar que el solicitante no se encuentra sujeto a investigación, por parte de la Fiscalía General de la República o la Unidad de Investigación Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como, opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales, en la que la situación fiscal del solicitante sea positiva de conformidad con el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación y la Resolución Miscelánea Fiscal. Lo anterior aplicable para la solicitud de permisos y modificaciones de permisos.
- vii. Tratándose de permisos de almacenamiento, distribución por medio de ductos, distribución mediante planta de distribución, distribución por medio de auto-tanques, distribución por medio de vehículo de reparto, expendio al público mediante bodega de expendio, expendio mediante estación de servicio con fin específico, transporte por medio de ductos y transporte por medios distintos a ducto, se solicita describir a los usuarios, adjuntar convenios o cartas de intención de los posibles usuarios/suministradores (según corresponda).
- viii. Descripción del proyecto, en el que tratándose de permiso de distribución de Gas LP mediante planta de distribución, auto-tanques y vehículo de reparto se deberá presentar el: (i) listado de los auto-tanques y/o vehículos de reparto que utilizará para la prestación del servicio, describiendo para cada uno de ellos: información del número económico, número de serie, número de motor, marca, modelo, año, placas de circulación, último mantenimiento, capacidad, fecha de fabricación, importador (según corresponda); e (ii) información de los choferes señalando el horario laboral, nombre completo de los choferes por cada auto-tanque y/o vehículos de reparto, modalidad de relación jurídica, acta de nacimiento o identificación oficial, cédula de identificación fiscal, licencia de conducir tipo E, y carta de recomendación laboral (según corresponda). Adicionalmente, se solicita incluir información exhaustiva sobre los ayudantes de chofer.
- ix. En el caso de transporte de Gas LP por medios distintos a ducto, se deberá incluir de forma adicional el listado y trazo de las posibles rutas a transitar en un mapa georreferenciado en

- formato kmz. Asimismo, se solicita información exhaustiva sobre las unidades (auto-tanques y semirremolques), choferes y ayudantes de chofer como la señalada en el numeral anterior.
- x. Específicamente, en el caso permiso de distribución de Gas LP mediante planta de distribución se deberán adjuntar los contratos de prestación de servicios, lo cuales deberán incluir una cláusula de plena exclusividad durante la vigencia del contrato de prestar el servicio únicamente a un permisionario de distribución mediante planta de distribución.

El ANTEPROYECTO DE DACG es omiso en explicar la pertinencia e idoneidad de los requisitos administrativos añadidos, es decir, no justifica cuál es el interés público subyacente. Más aún, algunos de los requisitos establecidos con el ANTEPROYECTO como la solicitud de contratos y cartas de intención podrían ser excesivos al considerar que los interesados aún tienen en trámite su permiso. En este sentido, el cúmulo de requisitos dificultaría significativamente la obtención de permisos.

Cabe mencionar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido que, si bien en ocasiones los esquemas de licencias y permisos pueden tener objetivos de protección al consumidor bien fundamentados, frecuentemente conllevan barreras que tienen el efecto de incrementar injustificadamente los costos de entrada a un mercado. En este orden de ideas, es recomendable analizar la pertinencia de los requisitos para la obtención de los permisos de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de Gas LP con el objetivo de lograr que éstos no sean más onerosos de lo necesario para lograr los objetivos regulatorios perseguidos.

Al respecto, la COFECE ha señalado previamente que la regulación en materia de Gas LP debería versar sobre temas de seguridad estrictamente necesarios, con el objetivo de evitar que ésta represente una barrera a la entrada a este mercado.⁶

Por lo anterior, es recomendable que la CRE verifique que lo solicitado sea estrictamente necesario para comprobar que los solicitantes cuentan con las calificaciones mínimas necesarias para participar en las actividades de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de Gas LP. Lo anterior, toda vez que éstos podrían imponer una barrera regulatoria a la entrada de nuevos operadores y la permanencia de agentes que participan en el mercado.

b) Requisitos ambiguos que generan incertidumbre para los solicitantes y otorgan discrecionalidad al regulador para resolver el trámite.

El ANTEPROYECTO DE DACG contiene diversas disposiciones que establecen requisitos ambiguos a los que tienen que dar cumplimiento los interesados como parte del procedimiento de solicitud de permiso. La ambigüedad de estas disposiciones otorga discrecionalidad a la autoridad para resolver sobre la solicitud y podría generar incertidumbre para los agentes económicos. Por ejemplo, en relación con la solicitud de permisos, el ANTEPROYECTO señala que los permisionarios deberán ingresar la solicitud a través de la Oficialía de Partes Electrónica (OPE), con excepción de los casos en los que la OPE no se encuentre disponible **por causas de fuerza mayor**. Lo anterior, sin que se especifiquen cuáles son las causas de fuerza mayor.

Asimismo, el Anteproyecto de DACG contiene diversas disposiciones en las que los requisitos son ambiguos puesto que no se encuentran explícitamente señalados. Por ejemplo, para la solicitud de un permiso se requiere al interesado una carta compromiso en la que éste “*se compromete a contratar y mantener vigentes los seguros por daños, incluyendo aquéllos necesarios para cubrir los daños a terceros, que se ocasionen en la operación, mantenimiento o suspensión por las instalaciones como son*

⁶ COFECE (2018). *Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP*. PP. 70. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf

de **manera enunciativa**, (énfasis añadido) equipos, vehículos, recipientes portátiles o recipientes transportables sujetos a presión, ductos (...)"

De igual forma, para la solicitud de permisos se requiere anexar el formato "Anexo Desglose del monto de inversión" mediante el cual se indiquen, "**de forma enunciativa más no limitativa**, los costos de la obra civil, eléctrica, hidráulica, mecánica, sistema de seguridad (...)" Lo anterior sin que se establezcan claramente cuáles son los elementos adicionales que deberían considerar los interesados al momento de contratar el seguro o desglosar los montos de inversión.

En síntesis, las disposiciones que incluyen términos como los previamente referidos generan incertidumbre entre los interesados sobre los requisitos que tienen que cumplir como parte de los procedimientos regulados a través de las DACG. Asimismo, este tipo de requisitos podrían otorgar discrecionalidad a la autoridad para resolver sobre los trámites ya que ante la falta de reglas claras ésta podría negar las solicitudes de trámite al considerar que no se dio cumplimiento a los requisitos establecidos en las DACG. Por ello, se recomienda señalar los requisitos a cumplir por los solicitantes de forma precisa.

c) Falta de procedimiento ante silencio administrativo por parte de la autoridad podría generar incertidumbre jurídica entre los interesados.

El ANTEPROYECTO DE DACG omite señalar el procedimiento al cual puede recurrir el interesado en solicitar un permiso, modificación o actualización del mismo en caso de no obtener respuesta por parte de la autoridad, de conformidad con los plazos señalados en el mismo Anteproyecto.

Por una parte, este vacío regulatorio podría generar incertidumbre jurídica entre los interesados en participar en el mercado lo que podría representar una disminución de la oferta de los servicios regulados. Mientras que en el caso las modificaciones o actualizaciones de permisos, la falta de reglas claras podría modificar las estrategias de negocio del agente económico, lo que podría redundar en menor innovación y competencia en el mercado.

La falta de un procedimiento al que puedan recurrir los interesados ante el silencio administrativo por parte de la autoridad reduce los incentivos de ésta para resolver de manera expedita las solicitudes y modificaciones de permisos, y elimina la necesidad de que el regulador justifique y explique al solicitante las razones por las que, en su caso, podría haberse negado la solicitud, modificación o actualización del permiso. Lo anterior, puede implicar que los agentes económicos deban presentar una nueva solicitud, sin conocer, en su caso, las omisiones o errores en los que incurrieron en la original.

Por lo tanto, se sugiere valorar la pertinencia de agregar en el ANTEPROYECTO DE DACG una afirmativa ficta.

d) Ausencia de requisitos en materia de participación cruzada podría dificultar el diagnóstico de las implicaciones de la integración vertical de los agentes económicos en el mercado.

Dentro de los grupos económicos que participan en el mercado de Gas LP están aquellos con presencia en más de una actividad de la cadena de valor de este producto. Si bien la integración vertical representa ventajas en logística y costos, debe evitarse que este tipo de integración (participación cruzada) incentive conductas anticompetitivas para desplazar rivales o bloquear su ingreso al mercado. En otras palabras, debe evitarse que propicien el surgimiento de restricciones a la oferta.⁷

⁷ COFECE (2018). *Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP*. PP. 13. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf

Para lo anterior, la LH en su artículo 83, prevé que aquellos permisionarios de comercialización que utilicen los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto solamente podrán tener acciones comunes cuando dichas participaciones cruzadas (i) no afecten la competencia, la eficiencia, ni el acceso abierto efectivo; y (ii) sean previamente autorizadas por la CRE con opinión favorable de la COFECE.

En este sentido, la normativa vigente establece como requisito para la solicitud de los permisos de almacenamiento y de transporte de Gas LP por ducto contar con la opinión favorable por parte de la COFECE en caso de tener participación en alguna de las actividades a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 83 de la LH.⁸ No obstante, el ANTEPROYECTO DE DACG es omiso en señalar las razones por las cuales se eliminan estos requerimientos de la regulación propuesta, mismos resultan necesarios para identificar si el otorgamiento de estos permisos podría tener efectos contrarios a la competencia.

Por ello, se recomienda incluir como requisito para la solicitud de los permisos de almacenamiento y de transporte de Gas LP por ducto contar con la opinión favorable por parte de la COFECE en caso de actualizar los supuestos de participación cruzada, y se reitera la recomendación de la COFECE de valorar la pertinencia de imponer sanciones, no dar o, en su caso, retirar permisos a aquellos agentes que estén verticalmente integrados (participación cruzada) y no soliciten la opinión favorable de la COFECE en términos del artículo 83 de la LH.⁹

⁸ Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420013&fecha=15/12/2015#gsc.tab=0

⁹ COFECE (2018). *Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP*. PP. 17. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf