

Contacto CONAMER

GLS-CULS-AMMDC-3000223105

De: Marván Saltiel Andrea <amarvan@cofece.mx>
Enviado el: martes, 23 de agosto de 2022 09:21 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Cgmir; Gilberto Lepe Saenz; Jessica Poblano Ramírez; Claudia Veronica Lopez Sotelo; Karla Ivette López Rivero; Ríos Dordelly José Rodrigo
Asunto: Comentarios DACG Comercialización Petrolíferos
Datos adjuntos: NOTA CONAMER_DACG COM DOM_CRE_230822.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 los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones, actualizaciones y obligaciones de las actividades de comercialización de petrolíferos o petroquímicos, y distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos, excepto gas licuado de petróleo para ambas actividades”.

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 EDGE 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 de las Disposiciones administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones, actualizaciones y obligaciones de las actividades de comercialización de petrolíferos o petroquímicos, y distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos; excepto gas licuado de petróleo para ambas actividades (DACG de comercialización y distribución)

I. Antecedentes

- El 26 de julio de 2022, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) publicó las DACG de comercialización y distribución¹ en el portal de anteproyectos de la 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).
- El anteproyecto de DACG de comercialización y distribución tiene potenciales impactos en competencia, particularmente al: (i) incluir una negativa ficta ante el silencio del regulador en el trámite de actualización de permisos; (ii) establecer requisitos poco claros y/u onerosos para la solicitud de permisos; (iii) establecer plazos para iniciar operaciones y ejercer los derechos del permiso que pudieran reducir el número de oferentes y afectar sus planes de negocio, (iv) requerir información sobre márgenes comerciales sin definir dicho concepto, y (v) establecer restricciones a la figura de comercializador que podría afectar el modelo de negocios de los agentes económicos.
- Con la publicación de las DACG de comercialización y distribución se dejarían sin efectos: (i) el Anexo I “Requisitos CRE-Comercialización” de la resolución número RES/370/2015 por la que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes de permisos de comercialización de gas natural, petrolíferos y petroquímicos, en materia de Comercialización de petrolíferos o petroquímicos; excepto gas licuado de petróleo; (ii) la resolución número RES/001/2015 respecto a la actividad de distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos; y (iii) en lo aplicable a la comercialización de petrolíferos o petroquímicos y distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos, se derogan las disposiciones establecidas en el Acuerdo número A/019/2021 que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso.

II. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia de las DACG de comercialización y distribución.

- a) Incluye una negativa ficta que podría reducir la oferta en el mercado de comercialización y distribución de petrolíferos y petroquímicos.

El anteproyecto propone que “*el análisis, la evaluación y la resolución de la solicitud de actualización del permiso se determinará dentro de un plazo máximo de noventa días naturales (...). Transcurrido el plazo y en caso de que la Comisión no se pronuncie al respecto, se entenderá que la resolución de la solicitud del promovente es en sentido negativo.*” (Énfasis añadido).² Esta disposición genera incertidumbre regulatoria que afectaría la estrategia de negocio del agente económico y podría representar una disminución de la oferta en este mercado.

La actualización de permiso, de acuerdo con el anteproyecto, corresponde a un cambio no sustancial³ por lo que la disposición podría representar una barrera normativa que limite la oferta de nuevos

¹ Disponibles en: <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/54009>

² Disposición 3.3.1.1 de las DACG de comercialización y distribución.

³ De acuerdo con la Disposición 7.1.1. ante cambios sustanciales se deberá tramitar una modificación de permiso.

productos. Lo anterior, toda vez que, a través de una actualización de permiso se puede solicitar una alta o baja de productos a comercializar o distribuir.⁴ Asimismo, la negativa ficta podría representar, en un extremo, la salida del mercado de oferentes que realizan actividades de forma eficiente, solo porque la CRE no tramite en forma y tiempo la actualización de los permisos.

En este sentido, la negativa ficta reduce los incentivos de la autoridad para resolver de manera expedita las actualizaciones y elimina la necesidad de que el regulador justifique y explique al solicitante las razones para negar las solicitudes de actualización de 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 recomienda eliminar la negativa ficta del anteproyecto, incluso se sugiere valorar modificarla por una afirmativa ficta.

Adicionalmente, el Cuarto Transitorio del anteproyecto señala que “*se derogan las disposiciones establecidas en el Acuerdo número A/019/2021 de la [CRE] que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso.*” Sin embargo, se advierte que dicho Acuerdo se derogó con la publicación del Acuerdo número A/015/2022.⁵ Por lo que se sugiere se esclarezca dicho transitorio a fin de brindar certeza jurídica a los regulados.

b) Establece requisitos poco claros y/u onerosos para la solicitud de permisos que podrían incrementar los costos de entrada al mercado de comercialización y distribución.

El anteproyecto de DACG de comercialización y distribución añade requisitos administrativos para la solicitud de permisos de estas actividades cuya acreditación no es clara, entre otros:⁶

- i. Señalar los productos a ser comercializados o distribuidos, el volumen de compra y de venta anual estimados.
- ii. Anexar las cartas de intención, con base en las ventas anuales proyectadas, que amparen los inventarios de seguridad equivalentes con los cuales se dará al cumplimiento de la política pública de almacenamiento mínimo de petrolíferos.
- iii. 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 vigente al momento de la solicitud del trámite.
- iv. Informar sobre acciones y estrategias para la comercialización donde se describan: (i) principales rutas logísticas -origen y puntos de suministro de los productos a comercializar-; (ii) clientes y proveedores potenciales; (iii) cartas de intención celebrados con proveedores de servicios (transportistas y almacenistas) y firmadas por las partes (el Solicitante, el proveedor y los clientes potenciales), en su caso.
- v. Estudio de mercado del solicitante de comercialización de petrolíferos o petroquímicos que incluya al menos: (i) proyecciones anuales de la demanda que se pretenda atender de los próximos cinco años; (ii) la memoria de cálculo y los criterios para la estimación de la demanda; (iii) estimaciones anuales de los volúmenes por producto que se pretendan comercializar de los próximos cinco años; (iv) estimaciones anuales, en su caso, de los

⁴ Disposición 8.1.3.2.1. y 8.1.3.2.2 de las DACG de comercialización y distribución.

⁵ Considerando Décimo Quinto del A/015/2022 “*Que, en razón de los considerandos anteriores, se estima necesario dejar sin efectos el Acuerdo Núm. A/019/2021 (...)*”. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655267&fecha=15/06/2022#gsc.tab=0

⁶ Secciones 5.2, 5.3 y 5.4 del anteproyecto de DACG de comercialización y distribución.

volúmenes por cada producto a importar de los próximos cinco años y (v) las áreas geográficas de influencia en donde se pretenda operar.

- vi. Para las solicitudes de permiso de distribución, el monto estimado de la inversión del proyecto, soportado por un estudio de inversión 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.

El anteproyecto es omiso en explicar la pertinencia e idoneidad de los requisitos administrativos añadidos, es decir, no justifica cuál es el interés público subyacente. Por el contrario, el cúmulo de requisitos dificultaría significativamente la obtención de permisos convirtiéndolos en un obstáculo a la entrada.

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.⁷ En este orden de ideas, es recomendable cuidar que los requisitos considerados para la obtención de los permisos de comercialización y distribución por medios distintos a ducto no sean más onerosos de lo necesario para lograr los objetivos regulatorios perseguidos. En este sentido 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 comercialización y distribución de petrolíferos y petroquímicos. Lo anterior, toda vez que éstos podrían imponer una barrera regulatoria a la entrada de nuevos permisionarios.

- c) Establece plazos para iniciar operaciones y ejercer los derechos del permiso que podrían reducir el número de oferentes y afectar sus planes de negocio.

El anteproyecto de DACG de comercialización y distribución establece como obligaciones previas al inicio de operaciones que:

“(…)

ii. Los Permisionarios de Comercialización deberán **iniciar operaciones dentro de un plazo que no exceda más de 2 (dos) meses**, contado a partir de la fecha de la notificación de la resolución del otorgamiento del permiso, el cual se entenderá como el plazo máximo para ejercer los derechos del Permiso.

iii. Los Permisionarios de Distribución deberán **iniciar operaciones dentro de un plazo que no exceda más de 18 (dieciocho)**, contado a partir de la fecha de la notificación de la resolución del otorgamiento del permiso, el cual se entenderá como el plazo máximo para ejercer los derechos del Permiso.

iv. (…)

*En todo caso el inicio de operación de los permisos no podrá exceder a 1 año para los permisos de Comercialización y 3 años para los permisos de Distribución a partir de la notificación de la resolución del otorgamiento del permiso.*⁸ (Énfasis añadido).

Es importante mencionar que la naturaleza de un régimen de permisos no es limitar el número de éstos, sino únicamente someter la participación en una actividad a ciertos requisitos. La Suprema

⁷ OCDE (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles* p.13. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf>

⁸ Disposición 6.2.1. Fecha de inicio de operaciones.

Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la autorización o permiso solo permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad.⁹ En este orden de ideas los plazos que se establecen en el anteproyecto podrían imponer obstáculos a la entrada de nuevos participantes y distorsionar la figura de permisos ya que el otorgamiento del permiso por la CRE sería suficiente para que el permisionario basado en su modelo de negocios decida cómo y cuándo -incluso las actividades están sujetas a las autorizaciones de otras autoridades federales-¹⁰ llevará a cabo sus operaciones.

En este sentido, es recomendable que la CRE evalúe la eliminación de los plazos señalados a fin de no limitar el número de permisionarios ni afectar sus planes de operación al obligarlos a ejercer en un determinado plazo.

d) Requiere información sobre márgenes comerciales sin definir dicho concepto ni referir la utilidad de dicha información para el regulador

El anteproyecto indica que “*Los Permisionarios deberán informar a la Comisión durante los primeros 10 (diez) días hábiles de cada mes, en el formato de los Reportes estadísticos de información, el promedio mensual del margen comercial estimado, por Producto vendido en cada punto de venta.*”¹¹

No obstante, las DACG de comercialización y distribución son omisas en señalar qué se entiende por margen comercial y cómo debería calcularse, así como el propósito que tendría dicha información para la tarea regulatoria de la CRE.

En este orden de ideas, es recomendable que si el regulador considera necesaria esta información se establezca una metodología en el anteproyecto para el cálculo del margen comercial.

e) Posible limitación a la figura de comercializador de petrolíferos y petroquímicos que podría afectar el modelo de negocios de los agentes económicos

De conformidad con la normativa en materia de hidrocarburos, la comercialización se entiende como la actividad de ofertar a usuarios o usuarios finales,¹² en conjunto o por separado, la compraventa de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, entre otras.¹³

Ahora bien, el anteproyecto de DACG de comercialización y distribución propone que “*los comercializadores que compren el Producto a otro Comercializador, únicamente podrán vender dicho Producto a Distribuidores, Estaciones de Servicio o Usuarios Finales, con el fin de impulsar la eficiencia en la prestación de los servicios, conforme a la obligación prevista en el artículo 84, fracción VI de la LH, la cual, en caso de incumplimiento, podrá ser materia de revocación del permiso en términos del artículo 56, fracción I de la LH.*

⁹ OPN-007-2020, p. 8. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

¹⁰ OPN-007-2020, p.6. Disponible en: La COFECE ha señalado que, en la comercialización de gasolina y diésel, requiere de distintos permisos y trámites que deben realizarse ante distintas autoridades federales: la Secretaría de Energía, el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente.

¹¹ Disposición 6.3.1.5 del anteproyecto.

¹² De conformidad con el artículo 2 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, un **usuario** es el permisionario que solicita o utiliza los servicios de otro permisionario y un **usuario final** es la persona que adquiere para su consumo hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos. disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_T3_LHidro.pdf

¹³ Artículo 19 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_T3_LHidro.pdf

*En caso de incumplimiento al párrafo anterior, el Comercializador **podrá ser sancionado con la revocación del Permiso.***” (Énfasis añadido).¹⁴

No obstante, el anteproyecto regulatorio es omiso en señalar las razones por las cuales limitar las ventas de los comercializadores a ciertos usuarios impulsaría la “*eficiencia en la prestación de los servicios*” toda vez que en la normativa vigente no se advierte tal restricción para los comercializadores. Por el contrario, dicha restricción podría afectar la toma de decisiones de los agentes económicos basados en las eficiencias que le genere su modelo de negocios y limitaría a los usuarios para acudir a distintas opciones de abasto.

En este sentido se recomienda que dicha restricción se elimine del anteproyecto toda vez que la normativa vigente no prevé tal limitación que las DACG de comercialización y distribución pretenden imponer.

¹⁴ Disposición 6.3.2.2. de las DACG de comercialización y distribución.