

Cofemer Cofemer

MAAB-GLS- B000172811

De: Espinosa Bravo Jose Gilberto <jose.gilberto.espinosa@pemex.com>
Enviado el: jueves, 27 de julio de 2017 01:32 p. m.
Para: Cofemer Cofemer
CC: Carolina Franco Perez; Rodriguez Alvarez Dolores Edith
Asunto: Se emiten comentarios
Datos adjuntos: comentarios acuerdo.pdf

Distinguidos Señores,

Se envían comentarios al "Proyecto de Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el cual modifica la Disposición séptima transitoria de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos", a fin de que en su momento oportuno sean considerados por ese Organismo, informando que también serán presentados en original por oficialía de partes común.

Saludos.

Atentamente

Lic. José Gilberto Espinosa Bravo
Abogado adscrito a la Subgerencia Jurídica
de Regulación, Seguridad Industrial y Protección
Ambiental.
Telf. 19442500 x 12513



"AÑO DEL CENTENARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" "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"



PEMEX

COMENTARIOS: AL PROYECTO DE ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA POR EL CUAL MODIFICA LA DISPOSICIÓN SÉPTIMA TRANSITORIA DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE ACCESO ABIERTO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE POR DUCTO Y ALMACENAMIENTO DE PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS.

Mtro. Mario Emilio Gutiérrez Caballero,
Director General de la Comisión Federal de
Mejora Regulatoria.
Secretaría de Economía.
Presente.

JOSÉ GILBERTO ESPINOSA BRAVO, apoderado legal de Petróleos Mexicanos, personalidad que acredito en términos del poder notarial que se anexa en original y copia, a efecto de que previo cotejo que se haga de ello me sea devuelto el original por ser del interés de mi representada, ante usted con el debido respeto comparezco para exponer:

Que por el presente escrito se realizan comentarios y se manifiesta lo que a derecho convenga de mi representada respecto del Proyecto de *"Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la disposición séptima transitoria de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos modificada mediante la resolución res/184/2016, y precisa la manera en que Pemex llevará a cabo la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por Pemex transformación industrial"*, bajo los siguientes:

I.- COMENTARIOS

1.- Con relación a la solicitud de exención de Manifestación de Impacto Regulatorio del anteproyecto de *"Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el cual modifica la disposición séptima Transitoria de las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos"*, se estima que debe dictaminarse como improcedente dado el impacto económico y operativo que conlleva el mismo.

Petróleos Mexicanos solicita que esa Comisión Federal de Mejora Regulatoria requiera a la Comisión Reguladora de Energía presente la Manifestación de Impacto Regulatorio referida en el artículo 69-H, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, considerando que no cumple con el supuesto de exención, se transcribe:

"... Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos

en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión”.

Lo anterior se sustenta también en lo dispuesto por el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010, que señala lo siguiente:

“2.- Anteproyectos que requieren MIR.

De conformidad con el artículo 69-H, primer párrafo, de la LFPA, todo anteproyecto de ley, decreto legislativo o acto administrativo de carácter general debe ser remitido a la COFEMER, para su revisión y dictamen, junto con una MIR. Dichos anteproyectos pueden ser, entre otros, los siguientes:

(...)

m) Cualquier otra normatividad de carácter general que expidan las dependencias y organismos descentralizados federales.

Lo anterior, siempre y cuando el anteproyecto de que se trate tenga costos de cumplimiento para los particulares. Los criterios que utiliza la COFEMER para determinar que un anteproyecto genera costos de cumplimiento para los particulares son los siguientes:

I. Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes;

II. Crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular);

III. Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o,

IV. Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

El artículo 69-H, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) permite eximir la obligación de elaborar la MIR cuando los anteproyectos no impliquen costos de cumplimiento para los particulares. En este sentido, si el anteproyecto que se pretende remitir a la COFEMER no cumple con ninguno de los criterios para la identificación de costos de cumplimiento para los particulares, la Dependencia u Organismo Descentralizado promotor del mismo podrá solicitar que se le exima de la obligación de elaborar la MIR mediante el formulario Solicitud de exención por no costos (ver Instructivo A. Solicitud de exención por no costos)...”

El anteproyecto de regulación no puede exentarse de Manifestación de Impacto Regulatorio por no encontrarse en los supuestos legales y normativos de COFEMER, ya que la Manifestación de Impacto Regulatorio constituye la fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe cumplir conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aportar a los gobernados los elementos que tuvo en cuenta para emitirlo y no dejar en estado de indefensión al regulado, de conformidad con el derecho de audiencia y de defensa establecido en el artículo 14 Constitucional.

Contrariamente a lo señalado en la solicitud de exención de Manifestación de Impacto Regulatorio, el Anteproyecto de Acuerdo tiene serias repercusiones económicas para las actividades sustantivas de las empresas productivas del Estado y su rentabilidad. Por lo que es necesario contar con la Manifestación de Impacto Regulatorio, considerando que si bien es cierto la CRE tiene facultades para emitir regulación asimétrica y favorecer la competencia en el mercado, también lo es que Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias tienen como objeto legal la creación

de valor y la rentabilidad en favor del Estado conforme al artículo 3° de la Ley de Petróleos Mexicanos. Siendo en consecuencia necesario que exista un equilibrio entre la regulación asimétrica y la actividad económica, para poder cumplir el mandato Constitucional y legal de la CRE y de las empresas productivas del Estado y no tornarlas inviables a través de un acto administrativo, afectando con ello los derechos de terceros.

2. Conforme a lo anterior, de la simple lectura del Anteproyecto de Acuerdo, se acredita que:

"I. Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes;"

El Anteproyecto de Acuerdo propuesto por la CRE, pretende modificar la disposición Séptima Transitoria, estableciendo la obligación a Pemex Transformación Industrial (Pemex TRI), de llevar a cabo la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros que abastecerán a distribuidores y estaciones de servicio que hayan sido suministrados hasta ese momento por Pemex TRI, estableciendo para ello una mera solicitud que apruebe el Órgano Regulador.

Lo que provoca la inviabilidad económica y operativa de las actividad sustantivas de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, sin justificar las razones, motivos o circunstancias particulares por las cuales considera que deba cederse obligatoriamente capacidad de manera directa sin el procedimiento previo de Temporada Abierta, como lo establece la Ley de Hidrocarburos e incluso de la importación directa de petrolíferos, puesto que con ello se generan implicaciones de tipo económico para los terceros que ya les fue asignada capacidad mediante Temporada Abierta, así como desalienta la participación de otros interesados en el procedimiento establecido por la Ley; lo anterior, con independencia de la afectación de los derechos de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias como permisionarios y usuarios del servicio de transporte y almacenamiento de petrolíferos.

3. La solicitud de exención de impacto regulatorio es improcedente porque:

"II. Crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular);"

En este sentido, se precisa que el artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos establece la distinción jurídica y los alcances de la regulación asimétrica de la venta de primera mano de petrolíferos en territorio nacional, no así lo relativo a la capacidad de transporte y almacenamiento de petrolíferos que cuenta con una regulación específica en la Ley de Hidrocarburos, su Reglamento del Título Tercero y el contenido de las propias Disposiciones Administrativas en la parte relativa a la Asignación y la Cesión de Capacidad, en las que se prevé el procedimiento de temporada abierta que garantice el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a dichos servicios, así como garantiza que la capacidad reservada sólo se cederá en forma obligatoria por el Usuario cuando no se utilice.

Lo cual, aunado a las disposiciones por las cuales puede existir cesión de capacidad entre usuarios o a través del Transportista y crear un mercado secundario, así como la posibilidad de ampliar o extender la infraestructura lo cual puede fomentar la inversión de particulares, se torna ineficaz para la finalidad del Legislador de fomentar la competitividad en el mercado de petrolíferos.

Sobre todo considerando que toda regulación emitida por un ente gubernamental debe tener un mayor beneficio que el costo de la misma, lo cual no explica ni justifica en la solicitud de exención al generar un trato discriminatorio a terceros, pues bastará con una mera solicitud y aprobación del Órgano Regulador y no la participación en forma igualitaria en un procedimiento de Temporada Abierta, que además impactará sobre la determinación de las tarifas de los servicios de Transporte y

Almacenamiento de Petrolíferos, en perjuicio de la evaluación de la necesidad de ampliación o extensión de la infraestructura que fomente la inversión de los particulares en la actividad.

4.- Además de lo anterior, en la solicitud de exención de MIR se indica en el apartado de justificaciones que la propuesta no generaba costos porque: *"El proyecto de regulación permitirá el acceso a la infraestructura de Pemex Logística para almacenamiento y transporte por medio de ductos a un mayor número de agentes económicos, por lo que no se constituye una restricción a los particulares (...)"*; lo cual es falso por las consideraciones que más adelante se explicarán.

El Acuerdo se sustenta en que la CRE es la facultada para regular, supervisar, otorgar permisos para las actividades de almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y que le corresponde fomentar el desarrollo eficiente de la industria, así como promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. No obstante:

"III. Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o,"

En el Acuerdo se pretende establecer que: *"a fin de que la compra de producto objeto de venta de primera mano (ya sea de origen nacional o de importación, por parte de Pemex), así como las importaciones de combustibles que realicen directamente los terceros puedan ser consideradas para la obligación de cesión de capacidad por parte de Petróleos Mexicanos en su calidad de comercializador"*.

Lo anterior, no sólo implica un exceso de funciones y atribuciones siendo incongruente con otras regulaciones, sino que reduce o restringe derechos del Permisionario de Transporte y Almacenamiento de petrolíferos y de los Usuarios potenciales al desnaturalizar la Temporada Abierta, prevista por el Legislador; en el sentido que con un simple acuerdo (violentando el principio de jerarquización de leyes), deja sin fundamento los procedimientos para ésta, derivado que de la redacción propuesta basta con que los terceros adquieran o importen petrolíferos de manera directa, y que ello sea suficiente para obligar a Pemex TRI a ceder un porcentaje de su capacidad de transporte y almacenamiento, así como su participación de mercado con quienes existe una vinculación contractual.

En este sentido, en el Acuerdo no se establece que para ceder capacidad, primero se sujete a un procedimiento de temporada abierta como lo establece la legislación de la materia y las propias Disposiciones; en consecuencia, con dicha modificación a una previsión transitoria, se deja sin efectos lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos; pues para pedir capacidad de transporte y almacenamiento ahora sólo será necesario que el tercero llene una solicitud y se ajuste a un trámite para contar con ello, sin participar en un proceso de Temporada Abierta.

Con lo anterior, se restringen los derechos de los Usuarios potenciales que sí cuentan con capacidad técnica, operativa y financiera y pueden competir por la asignación de capacidad en su modalidad de reserva a través del citado procedimiento.

5.- De publicarse dicho Acuerdo sin considerar lo previsto en la legislación y regulación, se afectaría directamente la operación de Transporte y Almacenamiento de Petrolíferos en relación con la vigencia de los Contratos celebrados en Temporada Abierta; al pretender obligar a Pemex TRI a ceder un porcentaje de su capacidad asignada temporalmente por un tercero, por un tiempo determinado muy corto, disminuyéndole capacidad al usuario que se sujetó a un procedimiento de Temporada Abierta y fue acreedor a ésta; a consecuencia la incertidumbre de los tiempos de vigencia de los contratos en contra de las solicitudes de asignación.

6.- El procedimiento que establece el Acuerdo de asignación de capacidad, impone a Pemex

Logística celebrar un contrato de prestación de servicios con una prestación no mayor a la tarifa pactada entre Pemex Transformación Industrial y Pemex Logística, a sabiendas de que las tarifas que se reciben por parte de Transformación Industrial no consideran el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad prevalecientes en el mercado y por lo tanto no obtiene una rentabilidad razonable, en consecuencia de aprobarse dicho acuerdo no se generaría una utilidad para PLOG restándole su finalidad como Empresa Productiva de Estado, que lo es dar valor al Estado Mexicano.

7.- Aunado a lo ya precisado, debe negarse la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio, considerando que con el Acuerdo:

"IV. Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares."

Dado que implícitamente modifica la definición del Procedimiento de Temporada Abierta, así como los derechos y obligaciones relativos a la asignación y cesión de capacidad, afectando los derechos, obligaciones, prestaciones y trámites de los permisionarios. Esto es así teniendo en cuenta que la definición de la Temporada Abierta señala:

"2.17. Temporada Abierta: El procedimiento regulado por la Comisión que, con el propósito de brindar equidad y transparencia en la asignación de Capacidad Disponible a terceros de un Sistema o de un nuevo proyecto o con motivo de una renuncia permanente de capacidad reservada, debe realizar un Permisionario para ponerla a disposición del público, a efecto de asignar capacidad o determinar las necesidades de Ampliación o Expansión."

La asignación de capacidad sin que exista una Temporada Abierta (Ley de Hidrocarburos) desincentiva la participación de usuarios en las temporadas abiertas, considerando que el procedimiento para asignación de capacidad que establece el acuerdo es desigual y menos costoso para un número reducido, lo cual implica un trato discriminatorio a los demás usuarios o agentes económicos interesados en la capacidad, no permitiendo que las tarifas reflejen las mejores condiciones de mercado ni determinar las necesidades de Ampliación o Expansión de la infraestructura, limitando la posibilidad de nuevas inversiones.

8.- El Acuerdo no establece una regla que defina la capacidad de almacenamiento y/o transporte que deberá ceder PTRI al usuario, con relación a la demanda que demuestre y que ello garantice la operatividad del sistema. En cada sistema la relación demanda-capacidad de almacenamiento es distinto, todos los usuarios de un sistema deben contar con la misma proporción demanda/capacidad para garantizar la recepción de lotes provenientes de un poliducto; en caso contrario, se genera un perjuicio económico a los usuarios por la necesidad de generar lotes más pequeños y por lo tanto mayor degradación de producto en interfaces. En este sentido, para PLOG la afectación en la operación está relacionada con el mayor volumen de interfaces a recibir debido a que los tanques de almacenamiento para este fin son de baja capacidad, pudiendo presentarse paros continuos en el transporte por ducto por falta de cupo en el almacenamiento de las mismas; esto a su vez podría generar pérdidas económicas a PLOG por transportar menor volumen debido a los paros de sistema.

9.- Finalmente, es importante destacar que el Anteproyecto de Acuerdo no respeta la jerarquización de las normas, ya que la propia Ley de Hidrocarburos establece como figura jurídica para la asignación de capacidad disponible la Temporada Abierta, la cual opera bajo los supuestos que se determinan en su artículo 73; por su parte el artículo 74 del Reglamento de las actividades a que se

refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos y sus propias Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Petrolíferos y Petroquímicos, que en su Sección B, Temporadas Abiertas, claramente replica los supuestos que establece la Ley y el Reglamento del Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos para llevar a cabo la asignación de capacidad, lo cual no se considera en el Proyecto de Acuerdo para imponer la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento como obligatoria.

En tal sentido, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, 14, 16, 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 69-I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio, se solicita atentamente a la COFEMER requerir a la CRE la elaboración y publicación de la MIR correspondiente a su Acuerdo, en el que se indique con toda precisión el análisis técnico económico que justifique su determinación.

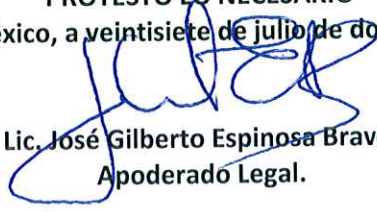
Por lo anteriormente expuesto y fundado, a usted **C. Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria**, atentamente pido se sirva,

Primero.- Tener por reconocida la personalidad con que me acredito realizando comentarios y manifestaciones que a derecho corresponden a mi representada solicitando sean consideradas por ese Organismo.

Segundo.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, 14, 16, 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 69-I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio, se requiera a la CRE la elaboración y publicación de la MIR correspondiente a su Acuerdo, en el que se indique con toda precisión el análisis técnico económico que justifique su determinación.

PROTESTO LO NECESARIO

Ciudad de México, a veintisiete de julio de dos mil diecisiete.


Lic. José Gilberto Espinosa Bravo.
Apoderado Legal.


DERA