

RICAMIR - JRL - 6000191820

ADIGAS, ASOCINOR Y ASEM GAS PRESENTAN OBSERVACIONES.



ANTECEDENTE: ANTEPROYECTO DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA EL INTERCAMBIO DE RECIPIENTES PORTATILES Y TRANSPORTABLES SUJETOS A PRESION ENTRE PERMISIONARIOS DE GAS L.P.

**Doctor César Emiliano Hernández Ochoa
Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria**

Víctor Figueroa Aeyón, en mi carácter de representante legal de **ADIGAS Asociación de Distribuidores de Gas L.P. del Interior, A.C.**, **Humberto Ibarra Rodríguez**, en mi carácter de representante legal de **ASOCINOR Asociación de Distribuidores de Gas L.P. del Nordeste, A.C.**, y **Miguel Ángel Oble**, en mi carácter de representante legal de **ASEM GAS Asociación Empresarial en Distribución de Gas L.P., A.C.**, con domicilio señalado para oír notificaciones, atentamente comparecemos para exponer:

- 1.- Por este conducto, las tres **Asociaciones de Distribuidores de Gas L.P.** que suscribimos el presente comunicado, y que en conjunto agrupamos a las empresas que atienden al **35%** del mercado de este hidrocarburo, y nuestros mercados son en el interior del País, por lo que más del **70%** de nuestros Usuarios utilizan Cilindros para Gas L.P., le solicitamos con carácter de urgente su intervención para impedir que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) emita las Disposiciones Administrativas de Carácter General para el Intercambio de Cilindros para Gas L.P., citadas al rubro de éste escrito.

ANTECEDENTES

- 2.- Desde el 25 de septiembre de 2018 en que la CRE presentó por primera vez este proyecto regulatorio, ha sido rechazado tres veces por la CONAMER, por su parte la COFECE ha señalado que provoca incrementos al precio del gas L.P. y fomenta la creación de oligopolios; en cuanto a los consumidores, éstos han manifestado su rechazo porque limita sus derechos a elegir proveedor e impide comprar al mejor precio; por el ángulo de las empresas medianas y pequeñas hemos señalado que asignar exclusividades en el mercado de venta de



Gas LP favorece a los grandes consorcios y limita nuestro crecimiento, como se ha visto en otros países donde los oligopolios se han posesionado de los mercados.

- 3.- Entre el año 1999 y 2006 estuvo vigente el derecho de exclusividad sobre los cilindros, el resultado fue la desaparición de muchas empresas PYME, como respuesta a lo anterior la SENER emitió en 2011 la Directiva de Servicio que permite los dos esquemas comerciales, como una forma de reconocer que se equivocó al suprimir el libre intercambio
- 4.- A pesar de que la Directiva de Servicio lo permite, nunca ninguna empresa ha usado el esquema de exclusividad, porque los Consumidores rechazan perder la propiedad del Cilindro, pagar un depósito de \$800 pesos y absorber el incremento de costo en el servicio, además no obtener ningún beneficio real, lo que deja en claro que los usuarios prefieren tener libertad para elegir proveedor y el mejor precio en el mercado
- 5.- Las razones mencionadas arriba han obligado a la CRE a eludir su obligación de presentar el análisis costo beneficio entre el estatus quo, que significa poder optar por dos esquemas de comercialización como lo permite la Directiva SENER, comparado con la propuesta regulatoria, que elimina el esquema comercial usado por el 99.9% de los Consumidores, para dejar sólo el esquema que otorga exclusividad en el servicio y ata a los Consumidores a un solo proveedor, prohibición que se contiene en el proyecto de Lineamientos para Intercambio promovidos por los altos funcionarios de la CRE, pero que es rechazado por la totalidad de los participantes del mercado, excepto los grandes consorcios que ya acaparan el 53% del mercado nacional.

ANALISIS DE LA PROPUESTA REGULATORIA

- 6.- Para justificar su propuesta la CRE señala en la MIR que *“el marco regulatorio vigente no genera certidumbre jurídica respecto del derecho de propiedad, por lo cual no permite que la responsabilidad del mantenimiento y reposición del parque de dichos recipientes, sea transparente y eficaz, lo que se traduce en un parque de recipientes en malas condiciones que generan problemas más graves que incluso repercuten en la integridad de los consumidores. Por otra parte, de acuerdo con datos reportados por los permisionarios a la Comisión durante 2016 y 2017, el 71% es referente a quejas sobre la prestación del servicio mediante Recipientes Portátiles y Recipientes Transportables sujetos a presión; de las cuales, el 90% es relativa a incendios o explosiones de recipientes”*.

En pocas palabras, la CRE asegura que la falta de mantenimiento y reposición provoca que las condiciones de seguridad del parque nacional de recipientes sean malas y el 63% de las quejas es relativa a incendios y explosiones, sin embargo no es posible tener por ciertas sus aseveraciones, por los siguientes razonamientos y evidencias:



- A. Es falso que el marco regulatorio vigente no ofrezca seguridad jurídica a los Consumidores que adquieren el gas L.P., envasado en recipientes portátiles y transportables (RPT), la realidad es que la CRE **omite de forma inexplicable** mencionar que **EXISTEN NORMAS OFICIALES MEXICANAS y UNA DIRECTIVA EXPEDIDA POR SENER** que determinan puntualmente altos niveles de seguridad para **(1)** la fabricación de los RPT utilizando materiales de alta resistencia y válvulas construidas bajo la NOM aplicable, **(2)** los procedimientos para vigilar y controlar cuales RPT deben salir de circulación para ser destruidos antes de cada ocasión en que son rellenos, contando con la participación de Unidades de Verificación registradas ante la ASEA, **(3)** el uso de notas de venta que identifican al proveedor, usuario, fecha y demás elementos de la operación de venta de GLP y **(4)** los dos esquemas de comercialización que pueden ser utilizados ya sea mediante RPT universales que se intercambian libremente o RPT con la marca comercial de una empresa, específicamente nos referimos a las normas y Directiva siguientes:

NORMA Oficial Mexicana NOM-008-SESH/SCFI-2010, Recipientes transportables para contener Gas L.P. Especificaciones de fabricación, materiales y métodos de prueba (DOF 21 dic 2010)

NORMA Oficial Mexicana NOM-011/1-SEDG-1999, Condiciones de seguridad de los recipientes portátiles para contener Gas L.P. en uso (DOF 30 mzo 2000)

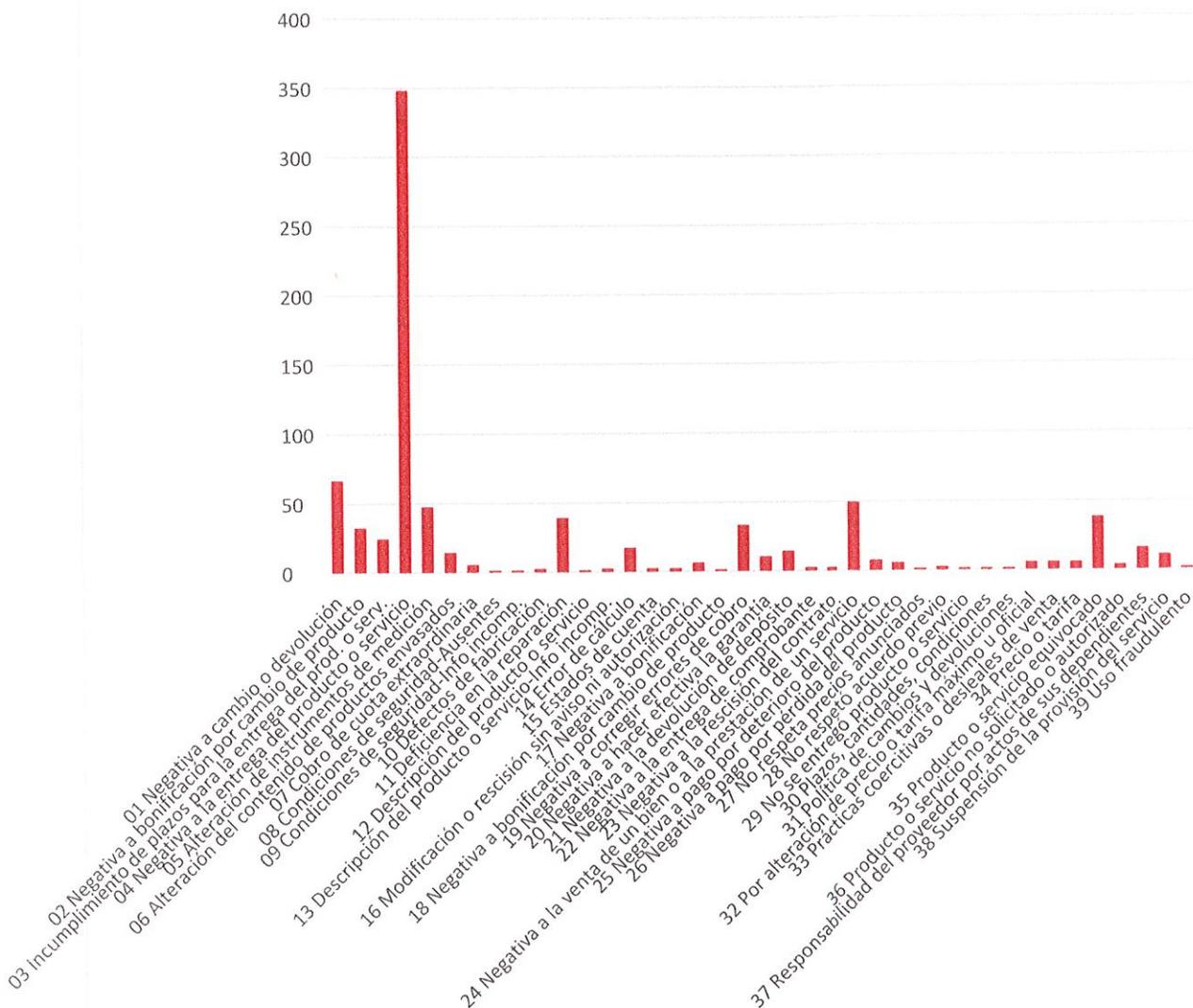
DIR-DGGLP-001-2011 para la prestación de servicios de Distribución a Usuarios Finales y de Supresión de Fugas de Gas L.P. (DOF 24 mazo 2011)

- B. Es falso que el 63% de las quejas de los Consumidores sean relativas a fugas y explosiones que hayan repercutido en su integridad física, en primer lugar es importante señalar que la estadística que usa la CRE proviene de los grandes consorcios gaseros que serán los beneficiarios del sistema de exclusividad de mercado que se pretende instaurar en todo el país, por lo que es al menos dudosa su veracidad.

En segundo lugar, para obtener datos reales de fuentes imparciales, basta con visitar los sitios de internet de la PROFECO, que proporcionan evidencia en el sentido de que el estado físico de los RPT no es una causa representativa de las quejas ni de los incidentes ocurridos, como se refleja en el cuadro que sigue, tomado de la información pública del Portal de Internet de la PROFECO



QUEJAS ANTE PROYECTO GAS LP 2015



- C. Es falso que sirvan de fundamento a propuesta regulatoria de la CRE los artículos 35 y 42 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos (RTIII) que en el segundo párrafo de ambos dispositivos señalan que los Permisarios de Distribución y de Expendio al Público de Gas L.P., podrán acordar esquemas con otros Permisarios, a fin de intercambiar sus Recipientes Portátiles vacíos, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que expida la Comisión.

Estos artículos del RTIII reconocen que la venta de GLP envasado en RPT se realiza bajo los dos esquemas comerciales regulados por la DIR-DGGLP-001-2011, uno que se basa en el libre intercambio de recipientes (que representa el 99.9%) y otro esquema que



permite el uso de recipientes con marca comercial indeleble que obliga al usuario a comprar a un sólo proveedor (que no se usa prácticamente en ningún mercado), pero éstos artículos del RTIII previenen que en el remoto caso de que alguna empresa decida utilizar el esquema de RPT marcado, podrá acordar algún esquema para intercambiar los recipientes vacíos con otros permisionarios, para lo cual la CRE **podrá** emitir reglas específicas.

Bajo ningún concepto la fundamentación citada por la CRE le permite eliminar el esquema comercial de libre intercambio de RPT utilizado por el 99.9% de los Consumidores, porque ni los grandes consorcios gaseros, ni la CRE están legitimados para prohibir a 22 millones de familias que sigan decidiendo libremente a qué proveedor comprar el gas, sin estar atados a una marca comercial, como lo permite la Directiva DIR-DGGLP-001-2011, que ofrece los dos esquemas de comercialización mencionados y es el *estatus quo* vigente, que para ser modificado primero debe la CRE realizar un análisis costo beneficio que demuestre fehacientemente ser mejor, pero es precisamente lo que la CRE se ha negado reiteradamente a realizar, como la CONAMER ha señalado al rechazar por tres veces su propuesta.

- D. Tampoco sirven de fundamento a la propuesta regulatoria de la CRE los mencionados artículos del RTIII porque en ellos sólo se faculta la expedición de disposiciones administrativas de carácter general para intercambiar recipientes vacíos unos permisionarios con otros, pero nunca bajo ningún concepto se faculta a la CRE para **(1)** establecer regímenes prohibitivos contra los Consumidores que limitan su libre elección de proveedores, **(2)** ni tampoco se faculta a la CRE para extender arbitrariamente sus facultades a la materia de seguridad en manejo de hidrocarburos, que corresponde a la ASEA, **(3)** ni mucho menos se faculta a la CRE para abandonar su mandato legal de promover la competencia en los mercados y contrario a toda lógica, pretender establecer exclusividades y cotos de venta a favor de los grandes corporativos gaseros, que la COFECE ha detectado acaparan el 53% del mercado nacional.

Los artículos del RTIII que menciona la CRE en la MIR presentada, no le otorgan facultades para anular los derechos de propiedad que tienen los Consumidores sobre los recipientes para GLP que han adquirido, para asignar esos derechos de manera gratuita a las empresas distribuidoras, alegando la CRE supuestas “experiencias internacionales” que menciona como extremadamente exitosas, pero que en realidad condujeron a que unas cuantas empresas tengan hoy rentables oligopolios, como se demuestra en la información pública exhibida durante la consulta pública, que refleja los esfuerzos de los gobiernos tratando de controlar los abusos de los grandes consorcios formados en cada uno de esos países.

Resulta oportuno recordar aquí la estrategia seguida por los funcionarios públicos del anterior gobierno, para justificar cambios radicales en la propiedad del petróleo nacional, basada en agigantar supuestas limitaciones, carencias, riesgos y toda clase de



inconvenientes para mantener los esquemas existentes, pero en realidad una vez realizados los cambios de propiedad sobre el petróleo, nunca han llegado los beneficios prometidos, estrategia en la que participó la CRE de manera importante avalando decisiones que al día de hoy vemos han resultado equivocadas; por lo que es importante no caer nuevamente en el error de creer los argumentos de supuestas experiencias internacionales exitosas, como fundamento para aceptar cambios contrarios al interés social de 22 millones de familias que consumen el gas en recipientes, que la COFECE ha expresado verán incrementado el precio que actualmente pagan en caso que se imponga el régimen de exclusividades comerciales que propone la CRE. Es válido mencionar lo anterior bajo la experiencia sufrida recientemente, al perder México la propiedad de gran parte del petróleo, porque podemos asegurar que las opiniones de los funcionarios que forman parte de la CRE y que son los mismos desde el gobierno pasado, no han resultado siempre en beneficio de la sociedad y los consumidores, por lo que resulta importante recalcar lo extraño de la propuesta regulatoria que pretende justificarse en dispositivos legales que no se refieren a aspectos de seguridad, ni de la propiedad de los recipientes, materias en las que la CRE no tiene facultades, pero si por otra parte se intenta beneficiar a los grandes consorcios gaseros, con exclusividades comerciales, activos representados por el parque nacional de recipientes con un valor por miles de millones de pesos y por si lo anterior no fuera bastante, se les ayuda a eliminar la competencia que representamos las empresas medianas y pequeñas de la distribución de gas en el país, al encarecernos injustificadamente nuestra operación diaria y la ampliación geográfica para abastecer a más Consumidores.

CONCLUSIONES

- 7.- La fundamentación legal que cita la CRE para justificar su propuesta regulatoria es inoperante, porque los citados artículos del RTIII no contienen ninguno de los aspectos de aspectos de seguridad, propiedad sobre los recipientes, ni otorgamiento de exclusividades sobre los mismos.

Por cuanto a la motivación que expresa la CRE para justificar su propuesta regulatoria, tenemos que los hechos invocados, como la supuesta siniestralidad e inminente peligro ocasionados por recipientes en mal estado, no son acordes a la realidad de las cosas, porque contrario a lo aseverado en la MIR, la verdad es que en la vida diaria de los Consumidores no está sufrir accidentes, ni tampoco existe el alegado deterioro del parque nacional de recipientes, como se demuestra con la información arriba expresada, proveniente de fuentes públicas y no proveniente de los mismos grandes consorcios que serán los beneficiarios de la exclusividad comercial propuesta por la CRE.



- 8.- Más allá de los formalismos legales sobre la fundamentación y motivación que la CRE señala en la MIR presentada, están los hechos y las acciones realizadas por los distintos actores, respecto de la problemática que representa para los Consumidores y las empresas pequeñas y medianas, el que los grandes consorcios gaseros durante años han intentado usar a las autoridades para establecer el esquema comercial que ha permitido en otros países pasar de un escenario donde compiten cientos de empresas, a otro donde la concentración ha llegado a que no existan más de cuatro empresas, que venden el gas a la totalidad de los Consumidores, quienes en esas circunstancias pagan sobre precios, sin que los respectivos gobiernos puedan enderezar las cosas para introducir competencia, porque controlar un oligopolio no es tarea fácil, como podemos constatar fácilmente tanto en México, como en diversos países.

Estos hechos a los que nos referimos son que **(1)** entre los años 1999 y 2006 estuvo vigente el derecho de exclusividad sobre los cilindros, conforme el Reglamento y la Norma Oficial Mexicana vigentes, el resultado fue la desaparición de muchas empresas PYME facilitando la actual concentración de 53% del mercado en 5 grandes consorcios gaseros señalada por COFECE, **(2)** después de constatar importantes efectos negativos de ese esquema de exclusividades que privilegia a quienes tienen más dinero, por sobre los derechos de los Consumidores y el desarrollo de las empresas que prestan un buen servicio, la SENER emitió en 2011 la Directiva de Servicio DIR-DGGLP-001-2011, que permite los dos esquemas comerciales vigentes al día de hoy, como una forma de reconocer que se equivocó al suprimir el libre intercambio en 1999 y restaurar las condiciones de competencia, que ha dado la oportunidad a que los Consumidores elijan comprar donde mejor convenga a sus intereses, **(3)** por su parte la CRE pretende emitir esta regulación a toda prisa, los últimos días del gobierno pasado, sin tener fundamento ni motivaciones legales, invadiendo competencia de la ASEA y sin tener facultades en materia de seguridad, y **(4)** durante el procedimiento ante CONAMER la CRE ha eludido reiteradamente su obligación de presentar el análisis costo beneficio entre el *status quo* que constituye la Directiva SENER vigente y el esquema de exclusividades comerciales que reiteradamente presenta por cuarta ocasión, es decir que no ha podido demostrar ni de lejos una mejora sustancial al *status quo* como lo exige la Ley en materia de mejora regulatoria, **(5)** por parte de las empresas medianas y pequeñas, las 3 Asociaciones que firmamos el presente escrito, hemos presentado propuestas alternativas para mejorar las condiciones de seguridad existentes en materia de venta de Gas L.P., envasado en recipientes, concretamente el uso de tecnologías de la información aplicadas al SIRETRAC que la CRE tiene en funcionamiento, para habilitar en el Modulo de Parque de Cilindros, una casilla que permita subir a cada Permisionario las facturas de compra de Cilindros emitidas por el SAT, para constatar la sustitución del actual parque existente, pero sin distorsionar las condiciones en que los Consumidores adquieren el Gas L.P., fomentando la competencia, no otorgando exclusividades comerciales.

Las acciones descritas realizadas por la CRE para emitir la regulación mencionada solo pueden explicarse bajo dos circunstancias, o bien desconoce la forma en que debe fomentar la competencia en los aspectos de su competencia, o bien las finalidades buscadas no han



sido expresadas en el expediente de CONAMER y por lo tanto es imposible evaluar porque considera tan beneficioso poner en vigor un esquema comercial que tiene tantos y tan profundos efectos negativos para los Consumidores y las empresas que competimos a los grandes consorcios gaseros.

Para pronta referencia a los razonamientos y argumentaciones vertidas en el presente escrito, el expediente 65/0028/250918 completo puede consultarse en la siguiente liga de internet:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/46838#>

Adicionalmente, **como anexo al presente escrito estamos adjuntando un Diagnóstico de Seguridad** que describe la situación que prevalece entre los Consumidores y las empresas que les prestamos el servicio, que permite aseverar que no hay motivos reales para establecer un sistema de exclusividad comercial usando como base estadísticas obtenidas de fuentes no públicas que buscan justificar medidas netamente comerciales contra los Consumidores y las empresas pequeñas y medianas del Sector.

POR LO EXPUESTO, ATENTAMENTE PEDIMOS:

PRIMERO.- Tenernos por presentado con este escrito, en nuestro carácter de Apoderados Generales de **ADIGAS Asociación de Distribuidores de Gas L.P. del Interior, A.C., ASOCINOR Asociación de Distribuidores de Gas L.P. del Nordeste, A.C., y ASEM GAS Asociación Empresarial en Distribución de Gas L.P., A.C.,** complementando las observaciones realizadas al proyecto de regulación *“Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los lineamientos para el intercambio de recipientes portátiles y transportables sujetos a presión entre permisionarios de gas L.P.”* publicado en el Portal MIR de CONAMER.

SEGUNDO.- Tener en cuenta los razonamientos y argumentación expresados en éste escrito y el Anexo que se acompaña, al momento de emitir Dictamen sobre la MIR de Alto Impacto con análisis de impacto a la competencia, considerando que previamente ha sido rechazada ésta MIR en tres ocasiones, además de que la COFECE ha emitido opinión negativa por considerar que produciría un incremento en los precios que pagan los 22 millones de familias con menores ingresos económicos en el País.

TERCERO.- Girar atento oficio a la Secretaría de Energía como Autoridad máxima dentro del sector energético, haciendo de su conocimiento la totalidad del presente expediente, con la finalidad de que en caso de considerarlo procedente ejerza



sus facultades para salvaguardar los derechos y propiedades de los 22 millones de familias que en México utilizan el Gas L.P., para satisfacer sus necesidades para cocinar sus alimentos, higiene personal y calefacción de sus hogares.

México, D.F., a 12 de marzo de 2019.

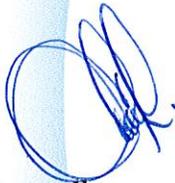
Atentamente



Víctor Figueroa

Presidente

ADIGAS Asociación de Distribuidores de Gas LP del Interior.



Humberto Ibarra

Presidente

ASOCINOR Asociación de Distribuidores de Gas L.P. del Nordeste.



Miguel Ángel Oble

Presidente

ASEMGAS Asociación Empresarial en Distribución de Gas L.P.



Diagnóstico de seguridad e identificación de fuentes de información sobre incidentes y nivel de satisfacción de usuarios de recipientes de Gas L.P.

Las fuentes de información existentes sobre el estado físico y funcional de los recipientes portátiles y transportables son limitadas.

No obstante, la información disponible **no sustenta** que una problemática de seguridad e insatisfacción del consumidor generalizada. La información disponible **tampoco sustenta** que una supuesta problemática de seguridad e insatisfacción del consumidor pudiese ser atribuida o tuviera como causa el estado o situación de los recipientes portátiles para Gas L.P., tal y como afirma la Comisión Reguladora de Energía (“CRE”).

Asimismo, la información disponible tampoco arroja elementos para concluir que la regulación propuesta por la CRE genere beneficios significativos tanto en materia de seguridad, como de incremento de la satisfacción del consumidor.

Las fuentes de información identificadas que son públicas son las siguientes:

Fuente	Características información
Profeco	Tabla que contiene las quejas recibidas a nivel nacional 2011-2018 (Información incompleta para 2018 y reducida para 2016-2017).
Profeco	Buró comercial. Proveedores con más de tres quejas durante el periodo Ene-Sept 2018.
Profeco	Reportes de visitas de verificación en plantas de distribución (no incluye información sobre cilindros verificados e inmovilizados).
Sener	Informe de incidentes por parte de permisionarios a la Sener (hasta 2015)
Sener	Informe destrucción de recipientes transportables (hasta 2014).
CRE	Reporte de quejas y reporte de incidencias por permisionario (no es información que haga pública la CRE y se desconoce si se tabula u organiza como base de datos).
COATEA-PRFEPA	Emergencias químicas reportadas a la Profepa, 2000-2014 (La información pública no está desagregada por tipo de sustancia química).

Análisis a partir de información disponible.

Sener

Incidentes de permisionarios de planta de distribución.

La Sener publicó hasta diciembre de 2015 datos por tipo de permisionario de incidentes relacionados con Gas L.P. (siguiente tabla). Correspondía a información que presentaban los permisionarios en materia de gas L.P. sobre incidentes que afectan el



expendio o el desarrollo de las actividades permitidas. Dicho reporte no detallaba (al menos públicamente) los motivos ni los efectos, en su caso, de los incidentes.

Fecha	Tipo de Permiso	Número de informes de incidentes
31/12/10	Planta de Distribución	29
31/12/10	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	0
31/12/10	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	0
31/12/10	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	9
31/12/11	Planta de Distribución	80
31/12/11	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	1
31/12/11	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	1
31/12/11	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	11
31/12/12	Planta de Distribución	144
31/12/12	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	5
31/12/12	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	0
31/12/12	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	11
31/12/13	Planta de Distribución	310
31/12/13	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	10
31/12/13	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	3
31/12/13	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	47
31/12/14	Planta de Distribución	334
31/12/14	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	14
31/12/14	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	0
31/12/14	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	29
31/12/15	Planta de Distribución	131
31/12/15	Mediante Estación de Gas L.P. para Carburación Comercial	5
31/12/15	Mediante Estación de Carburación de Gas L.P de Autoconsumo	0
31/12/15	Autotanques, semiremolques, carrotaques o buquetanques	17

Fuente: Sener

Para el periodo 2010-2015 se reportaron 1,028 incidentes relacionados con incidentes de permisionarios de plantas de distribución, para un promedio anual de 177 incidentes. Durante 2015, último año con información, el número de incidentes fue de 131.

Se insiste que ese número no puede ser atribuible exclusivamente al mal estado del cilindro pues también puede deberse a cuestiones relacionadas con el uso indebido por parte de usuarios, personal de reparto y otras personas. También se incluye en esa cifra incidentes con tanques estacionarios e incidentes en vehículos de reparto, plantas y bodegas de dichos permisionarios.



Aun suponiendo sin conceder los incidentes relacionados con cilindros en mal estado fueran un porcentaje elevado de dicho total, si se pone en perspectiva con el total de transacciones anuales que se realizan con cilindros (entre 100 y 120 millones de transacciones con cilindros) o bien, con el parque total de cilindros en el mercado (aprox. 18 millones de recipientes¹) uno se tiene que percatar del número sumamente reducido de incidentes en proporción a dichos parámetros (menos del 0.0001%).

Si bien, se desconoce la magnitud e impacto de dichos incidentes, sí se puede concluir que la frecuencia de los incidentes entre permisionarios de plantas de distribución de Gas L.P. es significativamente reducida. Por lo tanto, los reportes de incidentes de la Sener (hasta 2015) no puede utilizarse para afirmar que existe un problema generalizado de seguridad en los cilindros de Gas L.P.

Destrucción de cilindros

En el Sistema de Información Energética (“SIE”) se dejó de publicar el número de cilindros transportables destruidos en 2014. Como resultado, no se puede estimar el promedio de antigüedad de los cilindros en el mercado y evaluar si el número de cilindros destruidos año con año es el adecuado para retirar aquellos en mal estado o con una vida demasiado prolongada.

Profeco

Quejas

Respecto a la información de quejas de Profeco esta debe capturar no sólo algún problema de seguridad, sino también los casos de insatisfacción de los usuarios respecto al mal estado físico o funcional de los recipientes transportables.

La información pública de quejas de Profeco abarca entre 2011 y 2018. Si bien la información de este último año está incompleta pues además de incluir únicamente el periodo enero-mayo, no incluye entre otros sectores industriales el de la distribución de gas L.P.

A diferencia de la denuncia, que puede ser presentada por cualquier persona independientemente de que sea consumidor/usuarios de un producto/servicio. La queja es presentada por un consumidor/usuario en contra del proveedor del producto/servicio.

Si se analizan los últimos cuatro años disponibles (2014-2017) se tiene que en todos los casos las quejas relacionadas con la distribución de Gas L.P. representaron entre el 0.77% y el 1.08% del total de quejas presentadas ante Cofeco (siguiente tabla)

¹ Fuente: CRE. Unidad de Gas LP (agosto 2018). Propuesta de “Esquema de intercambio de cilindros”



Número y porcentaje de quejas ante Profeco relacionadas con la distribución de Gas L.P. y de toda las industrias, 2014-2017

Año	Distrib. Gas L.P.	Totales	% del Total
2014	1,384	143,432	0.96%
2015	1,384	153,189	0.90%
2016	326	30,263	1.08%
2017	159	20,601	0.77%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos abiertos Profeco. Quejas 2011-2018.

Con independencia de que se observa una reducción de quejas tanto totales como en contra de distribuidores de Gas L.P. a partir de 2016, cuyas razones no son explicadas en el sitio de Profeco (podría deberse a cambios en la forma de presentar una queja o de la medición de éstas), se puede observar que el número de quejas anuales en contra de distribuidores de Gas L.P. es reducido tanto en términos absolutos, como en términos relativos al total de quejas. Destaca el hecho de que en 2017 se hayan presentado únicamente 159 quejas en contra de distribuidores de Gas L.P.

Ahora bien, la mayoría de dichas quejas corresponden a cuestiones de cobros o cantidades considerados indebidos por el consumidor. Un número relativamente reducido **podría** asociarse a defectos o mal estado de los recipientes ofrecidos (esto no puede saberse con exactitud, pues la base de datos de quejas de Profeco no distingue entre tanques y cilindros), además de que algunos conceptos son ambiguos.

Por ejemplo, para 2015, periodo con mayor número de quejas contra distribuidores de Gas L.P. (1,384 en total) los motivos de quejas que podrían estar asociados cilindros en mal estado (así como también a tanques estacionarios) son los siguientes:

Motivo de queja	No.	Pctje (%)
Negativa a cambio o devolución	631	46%
Deficiencia en la reparación	39	3%
Defectos de fabricación	1	0%
Negativa a pago por deterioro del producto	7	1%
Condiciones de seguridad-Info incomp.	1	0%
Total	679	49%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos abiertos Profeco. Quejas 2011-2018

Suponiendo que la totalidad de las quejas ante Profeco fueran atribuibles a cilindros en mal estado o con problemas de seguridad, se tendría que aún en ese escenario solamente habría 679 inconformidades por parte de los usuarios al respecto. Si se



considera que existen entre 12² y 22³ millones de familias que adquieren Gas L.P. por medio de cilindros y que, como se indica, se estiman entre 100 y 120 millones de transacciones con cilindros anuales (reparto de cilindros llenos y retiro de cilindros vacíos), se tendría que solamente un 0.006% de los usuarios de Gas L.P. han manifestado ante la Profeco su inconformidad con respecto a la seguridad del cilindro. Más aún, menos del 0.0006% de las transacciones entre distribuidores y consumidores resultó en una queja de estos últimos ante Profeco.

También es interesante observar que de las 679 quejas en contra de permisionarios de plantas de distribución de Gas L.P. que podrían relacionarse con la seguridad de cilindros, el 53% de las mismas corresponden a solamente 3 permisionarios. Incluso, las 679 quejas se limitan a sólo 72 permisionarios. Si se considera que existen a partir de datos de la CRE 566 distintas razones sociales con permisos de planta de distribución de Gas L.P., se tiene que las quejas de seguridad están focalizadas a menos del 13% de los permisionarios y que solamente tres permisionarios representan el 53% de esas quejas.

Lo anterior parece estar respaldado por otra herramienta de información de Profeco: el Buzón Comercial, el cual también registra datos sobre quejas de consumidores respecto a proveedores de distintas industrias para el periodo enero-septiembre de 2018. En dicha herramienta se obtiene que para dicho periodo hubo solamente 49 permisionarios de Gas L.P. con tres quejas o más (la herramienta no reporta permisionarios con menos de tres quejas), para un total de 358 quejas en total. Solamente cinco permisionarios tienen 10 quejas o más.

Visitas de verificación.

Además, de dichas bases de datos, Profeco cuenta con una base de datos de visitas de verificación a estaciones de servicio de gasolina y plantas de distribución de Gas L.P. (Reporte de Gaseras)⁴, sin embargo esta base de datos no registra los cilindros verificados y en su caso inmovilizados.

Por lo tanto, las bases de datos sobre quejas de consumidores/usuarios ante Profeco tampoco puede ser utilizada para sostener una situación de insatisfacción generalizada de los consumidores de Gas L.P. con respecto a las condiciones de seguridad de los cilindros de Gas L.P. En todo caso, la información limitada parece apuntar que de existir la problemática esta **estaría focalizada en muy pocos permisionarios.**

Centro Nacional para la Prevención de Desastres (Cenapred).

El Cenapred aparentemente cuenta con una base de datos denominada Sistema de Bases de Datos de Accidentes Químicos (Aquim), la cual es citada en algunos estudios

² Fuente: CRE. Unidad de Gas LP (agosto 2018). Propuesta de “Esquema de intercambio de cilindros”

³ Estimaciones propias.

⁴ https://combustibles.profeco.gob.mx/qqg/?page_id=423



sobre prevención de desastres y riesgos ambientales (por ejemplo: Cenapred, 2001 e IMIQ, 2010). Sin embargo, no se encontró que esta base de datos sea pública o algún reporte público correspondiente a la misma.

El Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales (Cotea) de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

El COTEA cuenta también con una base de datos donde se registran emergencias ambientales entre otros factores debido a sustancias químicas (entre ellas el Gas L.P.). Sin embargo, la información pública de esta fuente no distingue entre distintas sustancias químicas, además de enfocarse en emergencias que pongan en riesgo el medio ambiente (v.g., de gran escala).

CRE

Como se indica previamente, si bien los permisionarios deben entre otras obligaciones de información anual reportar a la CRE sobre quejas de usuarios y sobre incidentes o emergencias, dicha autoridad no hace pública alguna base de datos o reporte estadístico con base en los reportes de los permisionarios.

De manera escueta, en los documentos para solicitar la manifestación de impacto regulatorio, la CRE afirmó que de las quejas de usuarios reportadas por los permisionarios durante 2016-2017 el 71.4% “se relacionan con cilindros”. Sin embargo, la CRE no aclara si dichas quejas tienen que ver con la seguridad de los cilindros o por el contrario, como se desprende de los datos de Profeco están en su mayor parte relacionadas con insatisfacción de los usuarios por cobros, cantidad de Gas L.P., cobro de depósitos, etc.

De hecho, en una presentación de la CRE denominado “Propuesta de “Esquema de intercambio de cilindros” (sic), se señala que el 61.7% de los casos de “Mala calidad en la prestación del servicio con cilindros” tiene que ver con “Contenido neto incorrecto”, aspecto que claramente no tiene que ver con la situación o seguridad del cilindro y solamente el 6% con “Cilindro en malas condiciones”.⁵

Análisis costo-beneficio en la solicitud de MIR de la CRE

La propia CRE reconoce en su solicitud de MIR a la Conamer la poca información sobre seguridad de cilindros y nivel de satisfacción de usuarios. En el anexo sobre el análisis costo-beneficio de la regulación que propone señala lo siguiente:

“De acuerdo con información recibida por la CRE identificó que del total de quejas en materia de gas LP que recibió en 2017, **el 71.4% se relacionan con cilindros**. Sin embargo, **no existe información del tipo de incidentes a nivel**

⁵ Página 3.



nacional, por lo anterior, con información de los incidentes promedio reportada por **Protección Civil del Estado de Jalisco** entre 2010-2017, se extiende el análisis a nivel nacional, ajustando por el volumen consumido a nivel estatal relativo al estado de Jalisco.” [Énfasis y subrayado añadido]

Se insiste en que la CRE solamente señala haber contabilizado que el 71.4% de las quejas de en materia de Gas L.P. “que recibió en 2017” tienen que ver con cilindros, pero (i) no indica el número total de quejas y (ii) no distingue aquellos que tienen que ver con la seguridad o el estado físico de los cilindros de aquellos que tienen que ver con otros aspectos del servicio ofrecido por medio de cilindros (precio, cobros abusivos o adicionales, negativa, retraso o mal servicio, menor cantidad en cilindro, etc.).

Sin embargo, se observa que la CRE reconoce que no existe información a nivel nacional sobre incidentes relacionados con el estado de los cilindros de Gas L.P. **Resulta preocupante que se haya tomado la decisión de emitir una regulación con un impacto elevado en la población sin contar con suficiente información para un adecuado diagnóstico.**

Para efectos del análisis costo-beneficio, la CRE se basó y extrapoló información de Protección Civil del Estado de Jalisco para el periodo 2010-2017 sin sustentar por qué consideró que era metodológicamente correcto hacerlo.

Aún así, los datos de Protección Civil del Estado de Jalisco, si se analizan de manera detenida, tampoco permiten sostener que exista un problema significativo y generalizado de cilindros de Gas L.P. sin la adecuada seguridad.

En la siguiente imagen se presenta la información de Protección Civil del Estado de Jalisco para el periodo 2010-2017:



UNIDAD ESTATAL DE PROTECCION CIVIL Y BOMBEROS JALISCO

INCIDENTES CON GAS L.P.
2010-2018 (02 octubre)

TOTAL POR AÑO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
INCIDENTES	45	30	28	39	77	44	44	44	28	379

EQUIPO RELACIONADO CON EL INCIDENTE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
CILINDRO	20	11	7	14	30	10	16	20	16	144
TANQUE ESTACIONARIO	8	2	6	9	14	8	6	11	5	67
VEHICULO REPARTO GAS	18	17	14	16	32	26	22	13	7	168
TANQUE DE CONVERSION	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DUCTO	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
	45	30	28	39	77	44	44	44	28	379

EFECTOS PRODUCIDOS POR EL INCIDENTE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
LESIONADOS	17	16	13	17	51	25	41	19	16	215
OCCISOS	2	0	0	4	5	1	1	2	0	15
VEHICULOS	4	10	13	19	47	30	32	10	7	181
INMUEBLES	5	0	56	38	13	7	19	107	2	337
VARIOS	4	2	1	2	2	4	3	2	0	20

A partir de la información previa, se tiene que en el estado de Jalisco hubo anualmente entre 2010 y 2018 en promedio 42 incidentes relacionados con la distribución y expendio de Gas LP (379 en total). Sin embargo, **sólo hubo 16 incidentes en promedio al año** relacionados con cilindros (144 en total, es decir, el 38% del total de incidentes de Gas LP). Cabe observar, que la información no aclara qué porcentaje de estos incidentes son atribuibles a cilindros en mal estado y evidentemente podrían deberse a otras causas como mal manejo por usuarios.

Si se toma en cuenta que sólo hubo en promedio 16 incidentes en todo el estado de Jalisco por año y si se asume un parque de cilindros en Jalisco de unos 1 millón 150 mil (proporcional al % de la población de Jalisco respecto al total del país), entonces solamente el 0.002% del parque de cilindros registró un incidente. Tales datos no permiten concluir que el parque de cilindros represente un problema de inseguridad significativa o que un porcentaje elevado de éstos se encuentre en mal estado.

Por otro lado, de la información de Protección Civil del Estado de Jalisco sobre los "Efectos producidos por el Incidente" resulta imposible relacionar cuáles son atribuibles cilindros (menos aún a cuestiones de seguridad de éstos) y cuáles son atribuibles a otro tipo de equipos.

Otros organismos o dependencias de protección civil estatales y locales.

Por último, es importante notar que otros organismos o dependencias de protección civil estatales o locales, así como el Sistema Nacional de Protección Civil no cuenta, al menos de manera pública, con registros estadísticos o bases de datos sobre incidentes relacionados con la utilización de cilindros de Gas L.P. A lo sumo, estos organismos o



dependencias cuentan con infografías sobre el correcto uso y las medidas de prevención de accidentes para los consumidores.

Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)

La propuesta de la CRE no parte de un diagnóstico adecuado y minucioso sobre los efectos económicos y en particular, en materia de competencia económica de la utilización de cilindros para la distribución y expendio de Gas L.P. y los que tendría la regulación propuesta por ejemplo, en la economía de los consumidores, la dinámica competitiva y la capacidad de entrada al mercado de nuevos competidores o bien, la expansión de competidores actuales.

Al respecto, la Cofece manifestó como parte del proceso de consulta de la MIR que la regulación propuesta por la CRE presentaba riesgos de conductas anticompetitivas de exclusión o desplazamiento indebidos de los permisionarios de mayor tamaño en contra de los de menor tamaño, de barreras de entrada al mercado, así como de efectos de externalidades negativas. Estos riesgos generarían fenómenos de concentración excesiva e incrementos en precios, ambos perjudiciales para el consumidor.

Conclusiones.

Del repaso de fuentes estadísticas y de información sobre el parque de cilindros de Gas L.P., así como del número de incidentes y quejas de los usuarios sobre éstos se pueden formular las siguientes conclusiones:

- Existe información insuficiente al menos de fuentes públicas, sobre el número de incidentes y quejas de consumidores relacionados con cilindros en mal estado.
- La información disponible no parece sostener que exista un problema de seguridad, ni tampoco un problema de insatisfacción sobre las condiciones en que se presta el servicio de expendio de Gas L.P. por medio de cilindros, que sea generalizado y significativo.
- En todo caso, parecería que de existir alguna de esas problemáticas, se trataría de fenómenos focalizados a un porcentaje reducido de permisionarios.
- Por lo tanto, la información disponible no sustenta la aplicación de la regulación propuesta por la CRE, sobretodo considerando los efectos negativos que tendría en el proceso de competencia entre permisionarios y en la propiedad y economía de los consumidores.
- En ese sentido, se considera que la propuesta mantener el Parque de Cilindros Universal, realizada por las Asociaciones de distribuidores de gas L.P., ADIGAS, ASOCINOR y ASEMGAS, que representan el 35% de la Industria, resulta mucho más



costo-eficiente y benéfica que la propuesta de regulación de la CRE, y que consiste en ingresar la información correspondiente a la destrucción de Cilindros y las compras de Cilindros nuevos al SIRETRAC, información respaldada por las facturas validadas por el SAT, y además utilizar etiquetas adheribles en el cilindro que refleje los datos esenciales de la compra, entregando también factura/recibo al usuario para garantizar la trazabilidad y responsabilidad del servicio,.

- De cualquier manera, se requiere recolectar mayor información, enfocada en analizar y diagnosticar la situación en que se distribuye y expende el Gas L.P. por medio de cilindros, para poder verdaderamente identificar las medidas de política pública para solucionar la problemática, sin ocasionar costos económicos y sociales significativos a la población.

