



“2014, Año de Octavio Paz”

PLENO  
Acuerdo No CFCE-274-2014

**MTRO. VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ**  
**Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria**  
**PRESENTE**

**Asunto:** Se emite opinión.

Se hace referencia al anteproyecto “*Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía aprueba y expide a PEMEX-GAS y PETROQUÍMICA BÁSICA, los nuevos términos y condiciones generales para las ventas de primera mano de gas natural*” (anteproyecto)<sup>1</sup> remitido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o Comisión) el diez de noviembre de dos mil catorce en el marco del Convenio celebrado con esta institución el veintitrés de septiembre de dos mil trece. Lo anterior, para efecto de que la Cofece emita opinión en el procedimiento de consulta pública regulado por el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esta autoridad emite opinión sobre los efectos que el anteproyecto podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole, toda vez que no son competencia de esta autoridad.

El objeto del anteproyecto es actualizar los Términos y Condiciones Generales para las Ventas de Primera Mano de Gas Natural (TCGVPM) que establecen las condiciones contractuales que deberá aplicar PEMEX a sus Adquirentes<sup>2</sup> respecto a la adquisición, enajenación y entrega del gas natural objeto de las Ventas de Primera Mano (VPM). Lo anterior, de conformidad con el Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos (LH) que establece que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) continuará sujetando las VPM de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos a principios de regulación asimétrica con el objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos (PEMEX), en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados<sup>3</sup>.

El Séptimo Transitorio del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos (Reglamento) señala que “*La Comisión Reguladora de Energía continuará sujetando las ventas de primera mano de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, para lo cual tomará en cuenta, en lo que proceda, lo establecido en materia de precios en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.*”

De acuerdo con la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) del anteproyecto, la regulación que se propone resulta necesaria ya que los TCGVPM vigentes no reflejan las condiciones actuales del

<sup>1</sup> Visible en la página [http://207.248.177.30/regulaciones/scd\\_expediente\\_3.asp?ID=65/0010/061014](http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=65/0010/061014)

<sup>2</sup> La persona que celebra o solicita celebrar con PEMEX un Acuerdo Base o un Contrato de VPM (Cláusula 1 del anteproyecto).

<sup>3</sup> Numeral 1 del apartado “I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN” contenido en la MIR.

mercado y, de no actualizarse, no se cumpliría con el objetivo de acotar el poder monopólico de PEMEX en la venta de Gas Natural<sup>4</sup>.

La Cofece coincide con el objetivo general del anteproyecto de limitar la posición dominante de PEMEX en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos en el segmento de Procesamiento de Gas Natural<sup>5</sup> y, en general, en las diversas actividades que integran la cadena productiva de la industria del Gas Natural. Lo anterior, con el fin de propiciar el desarrollo eficiente y competitivo en dicho mercado y, con ello, reducir el daño al poder adquisitivo de los consumidores.

Sin embargo, esta Comisión considera que diversas disposiciones del anteproyecto podrían tener efectos negativos en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado de Gas Natural, por lo que a continuación se realizan consideraciones particulares sobre estos aspectos.

#### **I. Mecanismos que permitan a los Adquirientes cambiar fácilmente de proveedor.**

Con el objeto de asegurar el desarrollo eficiente y competitivo en el segmento de Procesamiento de Gas Natural, esta Comisión considera que los TCGVMP deben garantizar esquemas contractuales flexibles para los Adquirientes, que les permitan cambiar fácilmente de proveedor. Bajo tal tesitura, el diseño contractual previsto en los TCGVPM debería cumplir con dos condiciones esenciales: i) no inducir una relación contractual forzosa de largo plazo con PEMEX; y ii) no imponer barreras artificiales a los Adquirientes para finalizar su relación contractual con PEMEX.

Se considera que el anteproyecto contiene disposiciones que no permitirían cumplir con las condiciones antes señaladas. En particular, se identificaron los siguientes aspectos:

**A. Indicador de Decisión.** De acuerdo con el numeral 7.3.1 de la Cláusula 7 del anteproyecto, con el fin de ordenar los pedidos que se realicen, PEMEX calculará el valor del Indicador de Decisión asociado al pedido solicitado por el Adquiriente. Con base en el valor obtenido en el Indicador de Decisión, PEMEX ordenará los pedidos de mayor a menor y, en ese orden, confirmará los pedidos hasta que la disponibilidad de Gas Natural lo permita. De acuerdo con el Anexo 6 del anteproyecto, el Indicador de Decisión dependerá de dos variables: i) la cantidad contractual del pedido, que podrá tomar un valor entre 8 y 20; y ii) el plazo del pedido, que podrá tomar un valor entre 1 y 80. Es decir, el indicador otorga un mayor peso al plazo del pedido, que consiste en el plazo en meses que el Adquirente requiere el Gas Natural. Asimismo, el anteproyecto establece que si se llegan a presentar valores iguales en el Indicador de Decisión, los pedidos se ordenaran conforme al criterio de primero en tiempo, primero en derecho.

Al respecto, esta autoridad considera que la ponderación que el Indicador de Decisión asigna al plazo contractual del pedido podría distorsionar la decisión del Adquiriente, ya que lo induciría a aumentar

<sup>4</sup> Numeral 2 del apartado “I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN” contenido en la MIR.

<sup>5</sup> Separación del Gas Natural de otros gases o líquidos para su transformación o comercialización (Artículo 4, fracción XXX, de la LH).

el plazo de su pedido con el objeto de que PEMEX confirme antes su pedido. En consecuencia, el diseño del Indicador de Decisión incentivaría al Adquiriente a mantener una relación contractual de largo plazo con PEMEX, lo que podría reducir el número de clientes que los competidores potenciales de PEMEX podrían captar en el mercado, en detrimento del proceso de competencia y libre concurrencia.

Por lo anterior, se recomienda evaluar otros mecanismos para que PEMEX ordene y confirme los pedidos solicitados por los Adquirientes, de tal forma que no los induzca a mantener una relación contractual de largo plazo con PEMEX.

**B. Contratos de VPM.** Los TCGVPM rigen la forma en que se llevarán a cabo las VPM, así como todos los requisitos, actos y servicios involucrados en la contratación, enajenación y entrega del Gas Natural.<sup>6</sup> En este sentido, determinarán los términos de la relación contractual entre PEMEX y el Adquiriente, incluyendo las condiciones para dar por terminada dicha relación. Esta autoridad considera que el Adquiriente debe tener, en todo momento, la opción de cambiar de proveedor o continuar su relación contractual con PEMEX. Sin embargo, se identificaron elementos en el anteproyecto que pudieran dificultar innecesariamente la terminación de la relación contractual por parte del Adquiriente y, por tanto, la posibilidad de cambiar de proveedor. A continuación se enuncian algunos ejemplos.

- **Cambio de Circunstancias.-** La Cláusula 26 del anteproyecto menciona que, en caso de que sobreviniera un cambio sustancial de carácter general de las circunstancias comerciales que afecte a cualquiera de las partes, la parte afectada podrá solicitar a la otra la renegociación de las cláusulas que hayan sido afectadas. Sin embargo, la Cláusula señala que no se considerarán como motivos de cambio de circunstancias, de manera enunciativa mas no limitativa, las fluctuaciones del Precio del Gas, mejores oportunidades de mercado en la compra o venta del Gas Natural, incrementos salariales derivados de una disposición legal, aumentos en los impuestos ni los cambios económicos adversos en el mercado relevante según el giro comercial de cada una de las partes, salvo que dicho cambio afecte la subsistencia de la empresa de la parte afectada.

Al respecto, se considera que los supuestos que se establecen como excluyentes para renegociar los contratos resultan restrictivos y podrían dar lugar a que se limite o difícilmente se lleve a cabo la negociación de los contratos en perjuicio del Adquiriente. Por lo anterior, se recomienda que se especifiquen todos los supuestos que podrán dar motivo a la renegociación, en lugar de establecer las excepciones a ésta, a fin de que las partes puedan pactar libremente los supuestos para llevar a cabo la renegociación correspondiente.

- **Cambio de Circunstancias por Competencia Efectiva.-** La Cláusula 27 del anteproyecto señala que cuando la Cofece declare que existen condiciones de competencia efectiva, si alguna

---

<sup>6</sup> Cláusula 2 del anteproyecto.

de las partes considera que las condiciones contractuales vigentes con PEMEX le afectan negativamente, podrá solicitar la renegociación de éstas o la terminación del contrato. Esta cláusula prevé que cuando el Adquirente tenga una mejor oferta de Gas debidamente sustentada, PEMEX tendrá derecho preferencial de igualar dicha oferta.

Al respecto, se considera que no se encuentran definidos con precisión y claridad los alcances del derecho preferencial de PEMEX, incluyendo el término “debidamente sustentada”. No obstante, se considera que el simple hecho de dar preferencia a PEMEX con respecto a otros proveedores podría otorgarle una posición preferencial en el mercado. Por ello, se sugiere eliminar el derecho preferencial de PEMEX, así como cualquier tipo de ventaja en favor de cualquier agente económico en particular.<sup>7</sup>

Asimismo, la Cláusula 27 del anteproyecto contempla que en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo sobre la renegociación del Acuerdo Base y/o Contrato de VPM en un plazo de treinta días, contados a partir de la recepción de la solicitud de renegociación, deberán designar de mutuo acuerdo a un perito independiente. Esta Comisión sugiere eliminar este peritaje, a fin de agilizar el término de la relación contractual y evitar que este requisito pudiera convertirse en una barrera a la salida para el Adquirente.

- **Rescisión.-** La Cláusula 28 del anteproyecto establece las condiciones a través de las que se podrán rescindir los Contratos de VPM vigentes, así como el Acuerdo Base. En este sentido, la Cláusula 28 enlista una serie de supuestos de incumplimiento bajo los cuales PEMEX podrá rescindir al Adquiriente los Contratos de VPM y viceversa. Al respecto, esta Comisión identifica que no existe proporcionalidad en los supuestos de rescisión, ya que éstos son más flexibles para PEMEX y más rigurosos para el Adquiriente. Por ejemplo, uno de los supuestos de incumplimiento por los que PEMEX podrá rescindir al Adquiriente los Contratos de VPM es el siguiente:

*“(d) [Cuando el Adquiriente] Deje de recibir el cuarenta por ciento o más de la Cantidad Contractual o de la cantidad establecida en el programa de recepciones correspondiente conforme a la Modalidad de Entrega contratada en cada Punto de Entrega, en treinta Días no consecutivos, en el plazo de un Año.” [Énfasis añadido].*

Por otra parte, el supuesto equivalente por el que el Adquiriente podrá rescindir a PEMEX los Contratos de VPM establece lo siguiente:

*“(a) [Cuando el PEMEX] Deje de entregar el cuarenta por ciento o más de la Cantidad Contractual o de la cantidad establecida en el programa de recepciones correspondiente conforme a la Modalidad de Entrega contratada por Punto de Entrega, durante tres*

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, los TCGVPM podrían establecer la opción del Adquirente de terminar el contrato en cualquier momento.



“2014, Año de Octavio Paz”

PLENO  
Acuerdo No CFCE-274-2014

*períodos de veinte Días consecutivos o en noventa Días no consecutivos, en el plazo de un Año.” [Énfasis añadido]*

Por lo anterior, se recomienda establecer condiciones similares para ambas partes y, sobre todo, menos rigurosas para que el Adquiriente pueda rescindir a PEMEX de los Contratos de VPM y, en consecuencia, pueda cambiar de oferente con mayor facilidad.

## II. Precios del Gas.

El Décimo Tercero Transitorio, cuarto párrafo, de la LH, establece que la regulación de las ventas de primera mano incluirá la aprobación y expedición de los términos y condiciones generales, así como la expedición de la metodología para el cálculo de sus precios y que, en estas materias, se deberá observar la práctica común en mercados desarrollados de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos y los precios deberán reflejar, entre otros, el costo de oportunidad y las condiciones y prácticas de competitividad en el mercado internacional de dichos productos.

Por su parte, la Cláusula 14 del anteproyecto establece que en lo relativo a la determinación del Precio del Gas y a las Modalidades de Entrega, se observará lo establecido en la Directiva de Precios, en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan y en el Anexo 7 (Catálogo de Precios y Contraprestaciones) que PEMEX presentará a la Comisión para su aprobación y que PEMEX publicará en el Sistema de Información. Además, establece que PEMEX podrá otorgar descuentos en el Precio del Gas por iniciativa propia o a solicitud del Adquirente cuando los criterios de aplicación estén previstos en la presente Cláusula, siempre que no incurra en prácticas indebidamente discriminatorias.

En este sentido, se sugiere definir de forma clara los criterios que se deberán aplicar para otorgar algún descuento y establecer que todos los compradores que cumplan dicho criterio podrán acceder al mismo tipo de descuento, con el objeto de reducir cualquier espacio de discrecionalidad por parte de PEMEX.

Aunado a lo anterior, la regulación de precios máximos a la que se sujetaran las VPM que realice PEMEX a terceros deberá reflejar, tal como lo señala la LH, el costo de oportunidad y, en general, las condiciones del mercado internacional del Gas Natural, ya que un precio artificialmente bajo inducido por la regulación podría generar una ventaja indebida a favor de PEMEX y afectar la posición competitiva de sus competidores actuales o potenciales. Asimismo, debe asegurarse que la regulación que se emita no derive en que PEMEX, por la realización de las mismas actividades de transporte de Gas Natural que actualmente lleva a cabo, obtenga ingresos regulados adicionales, con el objetivo de garantizar el proceso de competencia y libre concurrencia.

La presente opinión se emite con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, fracciones I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 10, 12, fracción XIII y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce; así como 1, 5, fracción IX, y 20, fracción XXXI, del Estatuto Orgánico de la Cofece, publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.



“2014, Año de Octavio Paz”

**PLENO**  
**Acuerdo No CFCE- 274-2014**

**Notifíquese.-** Así lo resolvió el Pleno de la Cofece por unanimidad de votos en sesión ordinaria del veintisiete de noviembre de dos mil catorce, con fundamento en los artículos antes referidos, y ante la fe del Secretario Técnico de la Cofece, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18, 19, y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del Estatuto Orgánico de la Cofece.

**Alejandra Palacios Prieto**  
**Presidenta**

**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**  
**Comisionado**

**Martín Moguel Gloria**  
**Comisionado**

**Benjamín Contreras Astiazarán**  
**Comisionado**

**Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido**  
**Comisionado**

**Francisco Javier Núñez Melgoza**  
**Comisionado**

**Eduardo Martínez Chombo**  
**Comisionado**

**Roberto I. Villareal Gonda**  
**Secretario Técnico**