



Análisis de Caso

Opinión a participantes en licitación de permiso de distribución de gas natural

Introducción

El gas licuado del petróleo (gas LP), la electricidad y el gas natural son bienes y servicios básicos de primera necesidad, por lo tanto indispensables para elevar la calidad de vida de las personas. En México, las familias gastan, en promedio, 2.8%¹ de sus ingresos en el pago de éstos. Además, son un insumo indispensable para el sector productivo del país.

La electricidad y los combustibles son bienes homogéneos, ya que tienen las mismas características independientemente de quienes los producen y ofrecen. Sin embargo, las empresas pueden diferenciarse en función de la calidad, precio y valor agregado que brinden. En este sentido, la competencia incentiva a las empresas a ofrecer mejores condiciones a los consumidores finales, de tal suerte que la entrada de una empresa nueva genera presiones competitivas sobre las existentes que buscan retener a sus clientes.

Descripción del caso

En 2014, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) llevó a cabo dos licitaciones para otorgar, por primera vez, permisos de distribución de gas natural en algunas regiones de Sonora y Sinaloa.

El primer permiso en licitarse fue para la zona geográfica del Noroeste, que comprende los municipios de Cajeme y Navojoa en Sonora; y Ahome, Choix, El Fuerte, Guasave y Salvador Alvarado en Sinaloa. El segundo permiso correspondió a la zona geográfica de Sinaloa que abarca los municipios de Culiacán, Elota, Mazatlán y Navolato.

El objeto de los concursos consistió en otorgar el primer permiso de distribución de gas natural en cada una de estas regiones en sus modalidades simple y con comercialización.² Las especificaciones son que el gas natural se obtendrá desde la frontera con Estados Unidos

1. Cálculos de la COFECE con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH), tabulados básicos.

2. La modalidad simple incluye sólo la construcción de gasoductos para distribuir el gas natural y la comercialización se refiere a la posibilidad adicional de vender gas natural a los consumidores finales.

y la cobertura mínima será de 20 mil usuarios finales para la Zona Geográfica del Noroeste y de 23 mil para la Zona Geográfica de Sinaloa. Los ganadores tendrán doce años de exclusividad para la distribución de gas natural en las zonas geográficas mencionadas, por lo que ninguna otra empresa podrá, durante ese tiempo, prestar dicho servicio ni desarrollar infraestructura para ese propósito.

Los artículos 18 y 43 del Reglamento de Gas Natural (RGN),³ vigente al momento del inicio de estos concursos, requieren a los participantes en el proceso conseguir una opinión favorable de la autoridad de competencia. En caso de no obtenerla o que la propuesta no cumpla con los requisitos técnicos de la licitación, la CRE desechará la oferta. Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tiene la atribución de resolver, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal, sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los procesos de asignación de concesiones y permisos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.⁴

Entre junio y agosto de 2014 la COFECE recibió solicitud de opinión de varias empresas interesadas en participar en ambos concursos, entre las que se encontraba SERSI. Dicha empresa forma parte del Grupo Alerta, que es el distribuidor y comercializador más grande de gas LP en las dos zonas geográficas referidas.

Derivado de un análisis en materia de competencia, el Pleno de la COFECE resolvió emitir una opinión no favorable para SERSI en ambos concursos, ya que su pertenencia a Grupo Alerta podría disminuir sus incentivos para, por un lado, desarrollar la red de gas natural y, por otro, mejorar la calidad de los servicios de gas LP que ya brinda en las zonas geográficas en cuestión.

Como resultado de esta opinión, SERSI quedó imposibilitada para participar en las licitaciones, en tanto que el resto de las empresas participantes recibieron una opinión favorable.⁵

Análisis del caso

Como parte del análisis de competencia en el mercado de la distribución y comercialización del gas natural, la

COFECE examinó también el mercado de gas LP, para identificar cualquier efecto anticompetitivo que pudiera derivarse en estos dos mercados relacionados.

Sustituibilidad entre gas natural y gas LP

El gas natural es un combustible de origen fósil extraído del subsuelo. Para suministrarlo es necesario construir gasoductos a través de los cuales se distribuye el producto a los hogares, comercios e industrias. En este sentido, para que exista el mercado, es necesario desplegar infraestructura —construir ductos— con altos costos de inversión. Los posibles sustitutos de este combustible son principalmente el gas LP, combustóleo y diésel.

No obstante, el nivel de sustitución entre dichos combustibles es imperfecto por distintos factores. En primer lugar la distribución de gas natural requiere del despliegue de infraestructura costosa que permita conectar a proveedores y usuarios, la cual suele localizarse en determinadas áreas por razones de negocio (por ejemplo las más rentables). En consecuencia, habría localidades donde el consumidor pueda optar por gas natural y gas LP, y otras donde sólo pueda optar por gas LP. Asimismo, los equipos para usar cada energético son diferentes, lo que implica que un consumidor que desea cambiar de un combustible a otro deba incurrir en costos de conversión importantes.

Efectos sobre la competencia

Para analizar los efectos sobre la competencia de la participación y posible adjudicación a SERSI y demás interesados del primer permiso de distribución de gas natural en las zonas geográficas del Noreste y Sinaloa, se consideró si estos ya contaban con permisos relacionados con la distribución y comercialización de gas LP en esas regiones. SERSI, empresa subsidiaria de Grupo Alerta, ya participaba de manera indirecta en la comercialización de gas LP a usuarios finales en ambas zonas geográficas a través de otras empresas del mismo grupo.

De acuerdo con el análisis de la zona geográfica del Noroeste, Grupo Alerta es el principal vendedor de gas LP a usuarios finales en cinco de los siete municipios de esa área, y en los otros dos tiene una moderada cuota de mercado. La situación es similar en la Zona Geográfica de Sinaloa, donde esta empresa también es

3. Consulta [aquí](#) el Reglamento de Gas Natural.

4. La facultad de la COFECE para emitir opiniones en procesos de asignación de concesiones y permisos está prevista en el artículo 24, fracción XVI de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) de 1992, y en el artículo 56 de su Reglamento. En la nueva Ley, en vigor a partir del 7 de julio de 2014, esta atribución está prevista en el artículo 12, fracción XIX. Consulta [aquí](#) la nueva LFCE.

5. Consulta las resoluciones finales de los procesos de licitación en www.cre.gob.mx. Permisos de distribución de las zonas geográficas de Sinaloa y Noroeste.

líder de ventas en gas LP. Por otra parte, en todas las localidades, sus índices de concentración⁶ resultaron elevados.

Dado estas condiciones, ¿qué implicaciones tendría sobre la dinámica de competencia que a un agente con gran participación de mercado en gas LP se le adjudicara el permiso para comercializar de manera exclusiva gas natural en la misma zona geográfica?

Desde la perspectiva de la Comisión:

- Debido a que desplegar una red de distribución implica costos fijos altos, el agente económico ganador del permiso de gas natural estaría interesado en incrementar el número de usuarios para así recuperar su inversión. En consecuencia, el proveedor ya establecido de gas LP se vería obligado a ofrecer mayor valor agregado con el fin de no perder a sus clientes. Sin embargo, en este caso, Grupo Alerta tendría poca presión competitiva por retener a sus clientes en gas LP, ya que los clientes que perdería en un mercado los ganaría en el otro.
- Grupo Alerta se convertiría en una empresa multi-producto con un permiso único en la distribución de gas natural por doce años y acompañado, en algunas zonas, con una alta participación en gas LP. Bajo este contexto, Grupo Alerta podría tener los incentivos para desplegar la red de gas natural en forma estratégica, tomando en cuenta la existencia de su red de distribución de gas LP.⁷ En particular, SERSI podría sub-invertir en infraestructura en las localidades en donde Grupo Alerta no enfrentara mucha competencia en gas LP y sólo desarrollar la red de ductos en las que tuviera competencia.

Por lo anterior, el Pleno de la Comisión consideró que podrían existir efectos contrarios a la competencia si SERSI llegara a ganar la licitación y, en este sentido, emitió resolución no favorable respecto a su participación en ambos concursos.

Aunque las Bases de la Licitación para el permiso de distribución de gas natural de la Zona Noroeste y para el de la Zona Geográfica de Sinaloa fueron adquiridas, en ambos casos, por ocho empresas, sólo Gas Natural del

Noroeste, Gas Natural México y Transnatural cumplieron con todos los requisitos mínimos establecidos, entre ellos la opinión favorable de la COFECE. Así, el 22 de noviembre de 2014, la CRE declaró a Gas Natural México como ganadora del Permiso de Distribución de la Zona Geográfica del Noroeste. Esta empresa también ganó la licitación de la Zona Geográfica de Sinaloa, cuyo fallo fue emitido por la CRE el 19 de febrero de 2015.

Proceso ante el Poder Judicial de la Federación

Cuando un agente económico no queda satisfecho con una resolución de la Comisión, tiene el derecho de acudir al Poder Judicial de la Federación a solicitar la protección de la Justicia y de la Unión, mediante el juicio de amparo indirecto.

Este juicio se sustancia en dos instancias: i) la primera, ante un Juzgado de Distrito; y ii) la segunda, ante un Tribunal Colegiado de Circuito, ambos órganos son especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. Incluso, si es el caso, la SCJN puede asumir la competencia para conocer de los juicios que por su interés considere relevantes.

Haciendo uso de este derecho, SERSI presentó demanda de amparo contra la resolución de opinión no favorable de la COFECE en el caso particular de la Zona de Distribución del Noroeste del territorio nacional, la cual fue tramitada y resuelta por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al dictar sentencia constitucional en el sentido de sobreseer este asunto, misma que ha quedado firme.

“La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.”

6. Los índices de concentración son útiles para evaluar el porcentaje de participación de las distintas empresas en el mercado. La COFECE utiliza el índice de Herfindahl Hirschman (HHI), cuando éste supera los parámetros establecidos por la Comisión, es necesario realizar un análisis más complejo para evaluar si la empresa tiene poder sustancial en el mercado relevante.

7. Este fenómeno pudiera presentarse aun considerando que el artículo 63 del Reglamento de Gas Natural establece que los distribuidores estarán obligados a extender o ampliar sus sistemas dentro de su zona geográfica, a solicitud de cualquier interesado que no sea permisionario, siempre que el servicio sea económicamente viable, pues para evaluar la pertinencia de dichas solicitudes al parecer existe un gran margen de acción para las empresas que despliegan las redes, además de implicar la coordinación entre agentes en el caso del servicio residencial.