

## ANTECEDENTES

### Índice

Antecedentes.....	1
1. Suministro de gas natural: desintegración vertical, acceso abierto y condiciones de competencia en la comercialización.....	1
2. Temporada Abierta.....	5

Una de las acciones necesarias para implementar el Mercado de Gas Natural consiste en lograr que el transporte de gas natural, a lo largo del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS), ocurra mediante un esquema de Reserva de Capacidad y en condiciones de Acceso Abierto Efectivo. La Primera Temporada Abierta (PTA), llevada a cabo por el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), es un procedimiento inédito de asignación de capacidad de transporte por ducto que está abierto a usuarios nuevos y existentes. Con esta acción, CENAGAS participa activamente en la reestructuración de la organización industrial del gas natural en México como un Gestor Técnico que busca garantizar condiciones adecuadas para un mercado líquido, robusto y eficiente.

#### 1. Suministro de gas natural: desintegración vertical, acceso abierto y condiciones de competencia en la comercialización

A grandes rasgos, la cadena de suministro de gas natural puede segmentarse en actividades de *upstream*, *midstream* y *downstream*. El primer segmento engloba a la exploración, explotación, recolección y producción de la molécula de gas natural. El segmento intermedio o *midstream* se refiere a las actividades de transporte por ductos a alta presión y al almacenamiento que conectan las áreas productoras con los grandes centros de demanda. Por último, el segmento minorista o *downstream* comprende las actividades enfocadas en atender a los usuarios finales, como son: la distribución en ductos de baja o mediana presión y la comercialización.

A lo largo de los distintos segmentos de la cadena de suministro del gas natural, las distintas actividades presentan diferentes características relacionadas a la intensidad en el uso del capital como factor de producción y a los riesgos asociados a las decisiones de inversión. Así, el transporte y la distribución por ducto tienen un carácter de monopolio natural, por lo que son actividades que deben ser reguladas. La regulación de estas

actividades emula condiciones de mercado para evitar el ejercicio de poder de mercado capaz de producir resultados indeseables como: oferta insuficiente, tarifas excesivas y barreras a la entrada a nuevos agentes económicos. Las estructuras de costos de la producción y de la comercialización, hacen a estas actividades potencialmente competitivas. En tal caso, las políticas públicas deben enfocarse en promover la inversión, divulgar la información y promover el acceso abierto de todos los usuarios a las redes físicas.

El riesgo inherente al desarrollo de redes de infraestructura, la especificidad de los activos asociados y la dificultad de coordinar compromisos de largo plazo de los usuarios, son elementos que propician el acaparamiento de capacidad por parte del dueño de los proyectos. Quien tiene control de la operación y de la capacidad, puede beneficiar fácilmente a sus filiales encargadas de las actividades “aguas arriba” y “aguas abajo”. La conveniencia económica que una empresa encuentra en el que la operación de un ducto de su propiedad se optimice en función de las actividades de suministro, que presta a los consumidores, fomenta la instauración de barreras de entrada para nuevos participantes. Esta integración vertical genera ineficiencias que impiden el desarrollo adecuado de la industria al coartar la competencia en la comercialización y, con ello, perjudicar al consumidor final.

Un antídoto para la integración vertical de actividades es su explícita prohibición. En el caso de la industria de gas natural, la integración vertical se resuelve impidiendo que las empresas transportistas participen en la distribución y comercialización de manera simultánea. Entre las medidas menos drásticas se encuentran: el imponer la obligación de acceso abierto en las redes gasistas y el establecer una estricta separación de actividades, ya sea legal, funcional o contable. La idea es eliminar o acotar los incentivos hacia el acaparamiento y la discriminación indebida.

El artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado el 20 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), supuso la desintegración vertical de actividades de la cadena de suministro del gas natural a partir de la creación del CENAGAS como un nuevo organismo, diferente a Petróleos Mexicanos (PEMEX), para ser el encargado de la operación del Sistema Nacional de Gasoductos (SNG).

El nuevo marco institucional y regulatorio, propio de la Reforma Energética 2013-2014, busca asegurar el principio de acceso abierto más allá de las consecuencias de la separación efectiva de actividades.

En los segmentos intermedios de transporte por ducto y almacenamiento, la Ley de Hidrocarburos (LH) permite la conformación de Sistemas Integrados, esto es: un conjunto de sistemas interconectados que funcionan como uno solo con objeto de ampliar la cobertura o aportar beneficios en términos de mejoras en las condiciones de seguridad, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios. De acuerdo con el artículo 62 de la LH, cada Sistema Integrado será operado por un gestor que tendrá como uno de sus objetivos garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio.

Con el artículo 66 de la LH, CENAGAS adquiere la función de gestor independiente del SISTRANGAS, Sistema Integrado del cual el SNG forma parte. Con este rol, inédito en el sector de los hidrocarburos, CENAGAS tiene potestad para instruir las acciones a los transportistas del SISTRANGAS para que la operación del sistema se realice en estricto apego a las obligaciones de acceso abierto. Desde octubre de 2014, CENAGAS cuenta con un permiso de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como Gestor Independiente del SISTRANGAS. Entre las funciones que CENAGAS debe cumplir, de acuerdo a dicho permiso, se encuentran: la determinación y gestión de la capacidad disponible del SISTRANGAS y el proponer acciones a la CRE que garanticen el acceso abierto.

Dicho de otro modo, el nuevo marco legal y regulatorio pone a CENAGAS como un agente intermedio con un rol dual pero claramente diferenciado de las actividades de producción y comercialización de gas natural de PEMEX. Esto garantiza que la PTA, en los ductos del SISTRANGAS, ocurra bajo el principio de acceso abierto debido a que el Gestor Técnico del SISTRANGAS no tiene incentivo alguno para que ocurra lo contrario. CENAGAS no tiene interés en mantener, para sí, una fracción de la capacidad disponible, pues las actividades relativas a comprar o vender gas natural, no están dentro de su objeto. Además, CENAGAS tiene un mandato explícito para actuar de manera objetiva e independiente, por lo que no puede privilegiar a algún agente en específico, sean empresas privadas o Empresas Productivas del Estado (EPEs).

El acceso abierto a la capacidad en los ductos del SISTRANGAS permite que agentes distintos a PEMEX encuentren abierta la red de transporte para poder inyectar y extraer gas con el fin de atender requerimientos propios o ajenos. Los usuarios conectados a la red verán abierta la posibilidad de contratar, por sí mismos, el servicio de transporte desde

diferentes puntos de inyección hasta sus instalaciones. También tendrán abierta la posibilidad de que otros cargadores o *shippers*, distintos a PEMEX, contraten el transporte necesario para atender su demanda. Si bien es previsible el que PEMEX mantenga una importante participación de la capacidad de transporte, al dotar de diversas opciones de suministro, el acceso abierto en el segmento intermedio de transporte beneficia principalmente a los consumidores finales.

La PTA del SISTRANGAS es, también, una primera medida encaminada a lograr condiciones de certidumbre y liquidez en el transporte por ducto en el mercado nacional de gas natural. De ahí que la Política Pública para la Implementación del Mercado de Gas Natural, publicada por la Secretaría de Energía (SENER) el 25 de julio de 2016, contemple a la PTA como un paso necesario para la liberalización del mercado de gas natural en México.

Es importante mencionar que la asignación de capacidad resultará en un esquema contractual que dejará atrás el transporte volumétrico para establecer un régimen de reserva de capacidad. La capacidad asignada a lo largo de la PTA deberá ser reservada por todos y cada uno de los usuarios mediante contratos de Servicio en Base Firme (SBF).

El modelo de SBF, a diferencia del esquema volumétrico, da confiabilidad a los usuarios al otorgarles, por un periodo específico, el derecho a transportar diariamente volúmenes de gas que no rebasen su capacidad reservada. La cualidad de “firme” implica que el Gestor Técnico designará un espacio determinado del SISTRANGAS para transportar el gas que inyecte el usuario y, por ende, este tendrá prioridad sobre aquellos usuarios que no tengan capacidad reservada.

Durante la vigencia del contrato, el usuario cuenta con la titularidad de su capacidad reservada independientemente de que la use diariamente en su totalidad o no. En tal sentido, el usuario tiene el derecho de ofrecer a otros usuarios la fracción de capacidad que no necesite en un momento dado. Este derecho abre las puertas a la creación de un Mercado Secundario de Capacidad (MSC) que asegura una óptima utilización de los ductos y revela señales económicas adecuadas dadas la escasez relativa de capacidad en ciertas zonas de los sistemas de ductos.

El SBF, que resultará de la PTA, sentará las bases para un intercambio eficiente de un recurso que puede ser escaso bajo ciertas circunstancias operativas. Tal intercambio entre diferentes agentes no estará sujeto a la discrecionalidad del operador del ducto o del

Gestor Técnico. El conjunto total de contratos SBF definirá, con claridad, quién tiene prelación en el uso de la capacidad independientemente de fallas operativas ajenas al SISTRANGAS, del uso final del combustible a transportar u otras consideraciones no contractuales. Los derechos y obligaciones, establecidos en el SBF, permitirán aplicar con claridad las consecuencias económicas derivadas de los desbalances. En tal sentido, las posiciones cortas o largas de cada usuario pueden subsanarse mediante transacciones ejecutadas de manera transparente y no mediante la intervención discrecional del operador o el Gestor Técnico del sistema. De esta manera, tanto la planta productiva como la industria de generación eléctrica, tendrán mayor certidumbre sobre los volúmenes que pueden asegurar y sobre las inversiones que serían necesarias para lograr mayor capacidad de transporte.

La PTA es una acción estratégica que modificará la cadena de suministro del gas natural para lograr los objetivos de la Reforma Energética de 2013-2014. El cambio de paradigma, previsto en la Reforma, apunta tanto a la mejora de condiciones operativas como a la atracción de inversión para extender la cobertura de los servicios. La asignación de capacidad permitirá que el suministro de gas natural ocurra en condiciones competitivas, pues se abrirá el acceso a nuevos comercializadores que tendrán el interés de ofrecer el energético más barato que sus competidores. PEMEX no será más la única alternativa de comercialización mediante su oferta de servicio empaquetado. Los consumidores contarán con alternativas de adquisición de gas natural entre servicios de logística separados (*unbundling*) o servicios agregados (*bundling*).

## 2. Temporada Abierta

De acuerdo con el artículo 3º, fracción XXXVII de la LH, una Temporada Abierta se define como: *El procedimiento regulado por la CRE, con el propósito de brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición 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 de Transporte, Almacenamiento o Distribución de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos para ponerla a disposición del público, a efecto de reasignar capacidad o determinar las necesidades de expansión o ampliación de capacidad.*

Los artículos 70 y 73 de la LH, fungen como fundamento principal de la Temporada Abierta como mecanismo de asignación de capacidad en estado de liberación permanente. El artículo 70 de la LH, obliga a los permisionarios de transporte a dar acceso abierto no

indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios; la capacidad que no se encuentre contratada, debe hacerse pública a través de boletines electrónicos. A su vez, el artículo 73 de la LH, obliga a los contratistas de reserva de capacidad a comercializarla, en caso de no usarla, en MSC o a ponerla a disposición del gestor independiente o transportista o almacenista: quienes deben hacerla pública en boletín electrónico o realizar una Temporada Abierta en caso de que haya liberación permanente de capacidad.

De lo anterior destacan: la obligación de los permisionarios de transporte de dar acceso abierto y el mandato de la figura del Gestor Técnico del Sistema Integrado de realizar un procedimiento de Temporada Abierta en caso de haber capacidad disponible de manera permanente.

El Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la LH, publicado el 31 de octubre de 2014 en el DOF, establece, en su artículo 74 los supuestos en los que se entiende la capacidad disponible de manera permanente, estos son: (i) cuando se desarrolla un nuevo sistema; (ii) cuando se amplía la capacidad; (iii) cuando la capacidad no se encuentre comprometida o no sea utilizada; y (iv) cuando el usuario del servicio o el usuario final, cedan capacidad a través del permisionario.

A saber, la PTA del SISTRANGAS encuentra su motivación en el tercer supuesto, dada la cesión de capacidad de PEMEX al CENAGAS y con ello, la consideración: del Programa de Cesión de Contratos de Comercialización como medida de regulación asimétrica impuesta a PEMEX por parte de la CRE (PEMEX tiene la obligación de ceder el 70% de sus contratos de comercialización); y del artículo Décimo Segundo Transitorio de la LH, que establece el mandato de asignación de capacidad a las Empresas Productivas del Estado (EPE), conocida como Ronda EPE, para fines, únicamente, de transformación industrial y generación eléctrica. Con respecto a la regulación emitida por la CRE, cabe destacar que es en las Disposiciones Administrativas de Carácter General en Materia de Acceso Abierto y Prestación de los Servicios de Transporte por Ducto y Almacenamiento de Gas Natural (DACG), publicadas el 13 de enero de 2016, que se define el concepto de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio. De acuerdo a la disposición 1.4. de las mencionadas, el acceso abierto no indebidamente discriminatorio se entiende *cuando los Permisionarios están obligados a prestar el servicio de Transporte y Almacenamiento de Gas Natural en condiciones similares a Usuarios de características similares. En caso de que nuevos agentes demanden el servicio, el Permisionario estará obligado a presentarlo siempre que haya Capacidad Disponible.*

Por último, es importante hacer énfasis en que el procedimiento de la PTA del SISTRANGAS, se formuló de acuerdo a las disposiciones 17.1, 17.2 y 17.3 de las DACG, las cuales establecen los requisitos y procedimientos que deberán cumplir y llevar a cabo los Permisarios que pretendan realizar una Temporada Abierta.