

## **Comisión Reguladora de Energía**

### **Regulación y Supervisión en Materia de Hidrocarburos a Cargo de la CRE**

Auditoría de Desempeño: 2018-0-45100-07-1577-2019

1577-GB

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el desempeño de la Comisión Reguladora de Energía en cuanto a la regulación y supervisión de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación, así como el expendio al público de hidrocarburos, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética, promover la competencia, generar certidumbre que aliente la inversión y proteger los intereses de los usuarios.

#### **Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

#### ***Alcance***

La auditoría a la Comisión Reguladora de Energía en materia de hidrocarburos comprendió la revisión de la gobernanza regulatoria en la Comisión, a efecto de evaluar la forma en que se dirige, controla, financia y rinde cuentas un órgano regulador, así como verificar la autonomía técnica, operativa y de gestión de la CRE, en 2018.

En cuanto al desempeño operativo de la EPS, se verificó la emisión, actualización de la normativa y otorgamiento de permisos en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, el proceso de visitas de verificación para supervisar el

cumplimiento de la normativa, la aplicación de sanciones derivado del hallazgo de incumplimientos, así como la regulación de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación, así como el expendio al público de hidrocarburos.

En cuanto a la contribución al desarrollo del mercado energético en materia de hidrocarburos, se verificó el efecto de la regulación y supervisión durante 2018 respecto de si la CRE promovió la competencia en el sector, protegió los intereses de los usuarios, propició una adecuada cobertura nacional y atendió los criterios de confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria y su contribución a garantizar el abastecimiento de hidrocarburos que demandan los consumidores a nivel nacional.

Respecto del desempeño financiero de la CRE se verificó el ejercicio del recurso presupuestal y los ingresos por derechos y aprovechamiento.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la CRE.

### ***Antecedentes***

En 1992, se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), donde uno de los mandatos fue la constitución de un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), para resolver las cuestiones derivadas de la interacción entre el sector público y el privado, producto de dicha reforma. En consecuencia, el 4 de octubre de 1993, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto de Creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), como órgano desconcentrado de la SEMIP, cuyo objetivo consistía en resolver los asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica, y posteriormente regular la participación de los particulares en la industria del gas natural y gas L.P.

Como resultado de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 28 de diciembre de 1994, la SEMIP se transformó en la Secretaría de Energía (SENER) y se le otorgó la facultad de conducir la política energética del país, fortaleciendo su papel como coordinadora del sector, al ejercer los derechos de la nación sobre los recursos no renovables para administrar el patrimonio de la nación y preservar la soberanía nacional, a fin de promover el desarrollo económico.

Asimismo, en 1995 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del

Petróleo, en la cual se indicó que las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas quedaban fuera de la industria petrolera, por lo que los sectores social y privado podrían llevar a cabo dichas actividades (previo permiso), además de construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidiesen.

Por lo anterior, el Poder Legislativo aprobó la iniciativa de Ley de la CRE, misma que se publicó en el DOF en octubre de 1995 y que convirtió a la institución en un órgano desconcentrado de la SENER, con autonomía técnica y operativa, y en materia de hidrocarburos, se dotó al organismo de las atribuciones necesarias para regular la participación de los particulares en la industria del gas natural, por lo que se estableció que debería aprobar los términos y condiciones para la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, tanto por los organismos descentralizados del sector energético como por las empresas privadas.

En 2008 la SENER realizó un diagnóstico para contar con información relevante sobre la situación de Pemex, en el que se analizó, entre otros aspectos, el estado operativo de los organismos subsidiarios de Pemex y sus retos.

En el diagnóstico se concluyó que era necesario realizar una revisión integral del marco que regulaba la industria petrolera para lograr que ésta ofreciera una provisión más segura y eficiente de insumos energéticos, y que incrementaran, de manera acelerada, las reservas de hidrocarburos, para asegurar el abastecimiento de gas, petrolíferos y petroquímicos.

Como resultado del diagnóstico, en 2008 se llevó a cabo una Reforma Energética, que se integró por siete decretos, que expidieron, reformaron, adicionaron y derogaron diversas leyes, entre ellas, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya modificación al artículo 1, le otorgó autonomía de gestión y de decisión, en adición a la autonomía técnica y operativa con las que ya contaba.

No obstante, la Reforma Energética de 2008 no repercutió positivamente en los resultados de los procesos productivos de petróleo crudo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos básicos y no básicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, mantuvo el objetivo de abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva. En dicho contexto, el Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2013-2018, reconoció un déficit de producción de petróleo crudo y gas natural, lo que repercutió en el procesamiento de petróleo crudo en el Sistema Nacional de Refinación (SNR), el cual mantuvo un desempeño operativo menor a otras refinerías comparables a nivel internacional. Asimismo, se identificó el incremento en el costo de transporte de petrolíferos, producto de la saturación del sistema nacional de poliductos. Finalmente, se identificó la falta de competitividad de Pemex Petroquímica y su limitada capacidad de producción, lo que se había compensado con importaciones, en detrimento de las finanzas públicas del país.

Asimismo, en el PND 2013-2018, se identificó que uno de los objetivos del Estado consiste en asegurar el abastecimiento de energía en óptimas condiciones de seguridad, calidad y precio, por medio de la modificación del marco constitucional para ampliar la capacidad del Estado Mexicano, garantizando la restitución de las reservas de hidrocarburos, y el fortalecimiento de los mercados relacionados con el sector; prioridades que requieren el desarrollo de las capacidades institucionales de la CRE para afrontar con éxito el reto de conducir, regular y supervisar la política pública.

Ante este contexto, el 20 de diciembre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó la Reforma Constitucional en Materia Energética (Reforma Energética), con la finalidad de fortalecer el sistema energético mexicano y colocar al país de forma competitiva en el panorama internacional energético. La Reforma propuso la actualización de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se creó un nuevo marco jurídico que buscó el fortalecimiento de la industria y sobre el cual recayó la publicación de 21 leyes secundarias y 24 reglamentos, entre los que se encontraba la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la cual le dio el carácter de órganos reguladores coordinados en materia energética tanto a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y se establecieron como órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía (SENER), con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria, y podrían contar con los ingresos derivados de sus servicios.

Hacia 2015, una vez emitida la legislación secundaria que comprendió 9 leyes nuevas, entre ellas la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la Ley de Hidrocarburos (LH), así como la modificación de 12 leyes existentes y 21 artículos Transitorios constitucionales, se dio inicio con la implementación del modelo energético vigente, comenzando con una serie de acciones que le permitirían a la CRE responder a los nuevos retos y atribuciones jurídicas, así como a los cambios que enfrentaba el sector energético en ese momento.

Ante esto, la CRE se constituyó como una pieza clave en la implementación y operación del nuevo paradigma regulatorio del sector energético. A partir de la Reforma Energética de 2013, la Comisión se fortaleció al cambiar su naturaleza de órgano desconcentrado a órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria, por lo que pudo disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios, por medio de un fideicomiso público.

La CRE se orientó, en primer término, a emitir la regulación que estableciera los requisitos administrativos que permitieran ampliar la participación en las actividades reguladas de nuevos actores para posteriormente determinar las reglas aplicables a las actuaciones cada uno de ellos y así fomentar el desarrollo eficiente de los mercados. Todo ello a partir de un diagnóstico y caracterización sobre la naturaleza y madurez de los distintos mercados, de tal manera que la regulación emitida correspondiera a la realidad de cada uno de ellos.

Al interior de la CRE, esto significó un reacomodo organizacional y ante la necesidad de responder a la transformación del sector, se aumentó el número de Comisionados a siete,<sup>1/</sup> incluyendo al Comisionado Presidente, propuestos por el Presidente de la República y elegidos por el Senado de manera escalonada, garantizando así la continuidad de sus actividades y de la implementación de proyectos que por mandato legislativo tiene la Comisión a su cargo.

Las nuevas facultades regulatorias impactaron en diversas actividades adicionales a la emisión de permisos, se fortalecieron las capacidades de supervisión y verificación de la CRE y se le instruyó como mandato: regular y promover el desarrollo eficiente de actividades como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo (gas LP), petrolíferos, petroquímicos, bioenergéticos, la emisión de las tarifas para actividades reguladas, las metodologías tarifarias para los sistemas integrados, la regulación a que se sujetarán los permisionarios de transporte, distribución por ducto y almacenamiento, para dar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, así como de las ventas de primera mano VPM, entre otras.

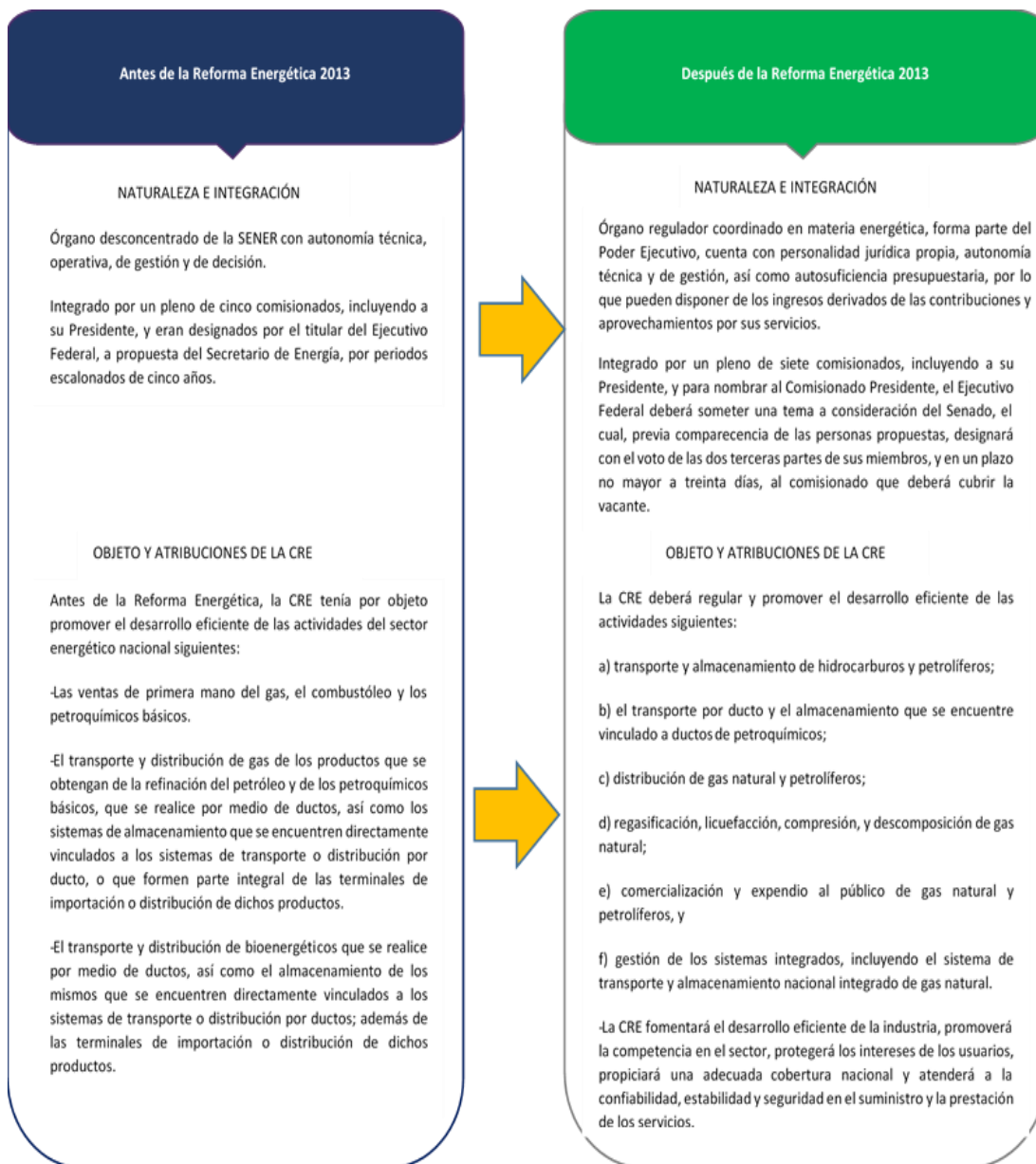
Aunado a lo anterior, la CRE se encargó del otorgamiento de permisos para las actividades antes mencionadas, estableciendo los requisitos para los solicitantes y las obligaciones regulatorias de los permisionarios. Asimismo, quedó como responsable de aprobar los procesos de Temporadas Abiertas y realizar la modificación de oficio de los permisos cuando los términos y condiciones ya no correspondan a las necesidades del servicio o afecten la seguridad, eficiencia, homogeneidad, regularidad, calidad y continuidad de estos.

Finalmente, está facultada para llevar el monitoreo, verificación y supervisión de las actividades reguladas conforme al marco normativo vigente, con el fin de evaluar su funcionamiento conforme a títulos de permiso e imponer sanciones y revocar permisos cuando así corresponda.

El esquema de los principales cambios y atribuciones de la CRE antes y después de la Reforma Energética de 2013 se presenta a continuación:

---

<sup>1/</sup> Antes de la Reforma Energética de 2013, y de la entrada en vigor de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, en el artículo 4 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, se establecía que: "la Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma (...)".



En 2015, la ASF realizó una auditoría de desempeño vinculada con la regulación y supervisión en materia de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, los principales hallazgos mostraron que, en materia de regulación, en 2015 la CRE terminó 50 disposiciones administrativas, de las cuales 20 fueron resoluciones; 7, acuerdos; 2 NOMs; 19, procedimientos y 2, opiniones técnicas, con las que se atendieron 14 de los 16 asuntos en materia de regulación de las actividades permitidas de hidrocarburos, y quedaron pendientes 2.

En cuanto a supervisión, se comprobó que, en 2015, la CRE realizó 294 reportes de las obligaciones de los permisos susceptibles de ser verificados en materia de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y gas L.P.; del total de éstos, 7 incumplieron con diversas disposiciones, por lo que la Unidad de Asuntos Jurídicos inició el proceso para la imposición de sanción. Además, la CRE efectuó 68 visitas de verificación a los permisionarios de gas natural y L.P.

Con la auditoría núm. 1577-GB “Regulación y supervisión en materia de hidrocarburos”, a cargo de la CRE, se evaluó: a) la Gobernanza de la Comisión conforme a los principios de mejores prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la autonomía técnica, operativa y de gestión que le otorga su normativa respecto de las mejores prácticas para medir la independencia de los Órganos Reguladores; b) el desempeño operativo en relación con la emisión y actualización de la normativa, el otorgamiento de permisos, las visitas de verificación, las sanciones, la regulación de tarifas y precios, y la temporada abierta; c) la contribución al desarrollo del mercado energético, y d) el desempeño financiero, respecto del fideicomiso de la CRE en hidrocarburos y sus ingresos por medio de derechos y aprovechamientos.

## **Resultados**

### **1. Gobernanza Regulatoria en la CRE**

La gobernanza es el proceso por el que las instituciones conducen y gestionan los asuntos y recursos públicos; <sup>2/</sup> de acuerdo con los “Principios de mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores”, la gobernanza regulatoria se refiere a la forma en que se dirige, controla, financia y rinde cuentas un órgano regulador.

Un análisis de gobernanza regulatoria implica la revisión de tales conceptos, con la finalidad de mejorar su eficiencia y promover el crecimiento y la inversión. <sup>3/</sup> Para este fin, la OCDE desarrolló el “Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores” (PAFER, por sus siglas en inglés), en el que se definen siete principios básicos relacionados con la dirección, el control, el financiamiento y la rendición de cuentas de los órganos reguladores. Los siete principios se detallan a continuación:

---

<sup>2/</sup> OCDE. Glossary of Statistical Terms, Governance Definition.

<sup>3/</sup> OCDE, 2017, “Gobernanza de Reguladores: Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México”, p. 22.

PRINCIPIOS DE MEJORES PRÁCTICAS DE LA OCDE EN MATERIA DE GOBERNANZA DE LOS REGULADORES

1. Claridad de la función	La claridad de la función es esencial para que el regulador comprenda su ocupación y la cumpla eficazmente. El papel del regulador debe definirse claramente en términos de sus objetivos, funciones y coordinación con otras entidades.
2. Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza	Las decisiones y funciones de los reguladores deben realizarse con la máxima integridad, es importante que el regulador sea visto como independiente, para mantener la confianza del público en la objetividad e imparcialidad de las decisiones.
3. Toma de decisiones y estructura del órgano rector	Para garantizar el funcionamiento y efectividad de los órganos reguladores, preservar su integridad y cumplir con su objetivo, requieren de acuerdos que establezcan responsabilidades entre autoridad política, el órgano rector o la persona a cargo de la toma de decisiones.
4. Rendición de cuentas y transparencia	Los reguladores deben informar a las partes interesadas sobre las principales medidas y decisiones en la forma de regular, sus expectativas deben estar claramente definidas y deben publicarse dentro de un plan corporativo.
5. Participación	Los reguladores deben interactuar con las partes interesadas, para mejorar en su operación y en los resultados del esquema regulatorio, así como, mejorar la confianza del público y la toma de decisiones.
6. Financiamiento	El proceso de financiamiento de los reguladores debe ser adecuado, para que el regulador pueda operar de forma eficiente y cumplir eficazmente los objetivos establecidos por el gobierno.
7. Evaluación del desempeño	Es importante medir y evaluar el desempeño de los reguladores, debido al impacto que tienen sus acciones y decisiones, esto ayuda a impulsar mejoras en los sistemas y procesos internos, demostrando la efectividad con la que opera y generando confianza en el sistema regulatorio.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en OCDE 2014, Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators.

Es importante señalar que, aun cuando el proceso de reforma energética iniciado en 2013, se justificó, entre otros elementos, la necesidad de fortalecer el sistema energético de México y colocar al país de forma competitiva en el panorama internacional, en la normativa no se han incluido disposiciones que orienten a la CRE hacia un modelo de gobernanza regulatoria basado en estándares y mejores prácticas internacionales.

Por lo anterior, este resultado se enfoca en analizar la gobernanza regulatoria en la CRE, como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, tomando como referencia el documento “Best Practice Principles for Regulatory Policy” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el cual proporciona herramientas y recomendaciones orientadas a garantizar que los órganos reguladores operen con eficiencia, eficacia y transparencia, así como que cuenten con una adecuada rendición de cuentas y, con ello, conducir al desarrollo económico y social sostenible. El análisis sobre la implementación

de cada uno de los Principios de las mejores prácticas de la OCDE en materia de gobernanza de los reguladores, en la CRE, durante 2018, se presenta a continuación:

#### 1. Claridad de la función

Con el análisis del marco normativo y programático de la CRE, se constató que su mandato establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) referente a fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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, fue congruente y se relacionó con su estructura, objetivos y estrategias establecidas en su Reglamento Interno, Manual de Organización, su Plan Estratégico 2018-2022 y la Estrategia Programática del PEF 2018.

En el Plan Estratégico 2018-2022 y en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 de la CRE, se definieron los objetivos y estrategias alineados a la Estructura Programática, mediante las cuales, el órgano regulador busca cumplir con su mandato establecido en el artículo 42 de la LORCME.

Asimismo, estableció en su “Manual de Organización General de la Comisión Reguladora de Energía”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2017, y vigente a la fecha, la misión de regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de los mercados energéticos que son de su competencia.

En lo que se refiere a las funciones de la CRE, en el “Manual de Organización General de la Comisión Reguladora de Energía”, vigente en 2018, se establecieron los objetivos y funciones básicas de su estructura organizacional, conformada por: un Órgano de Gobierno; Presidente y Comisionados; Secretaría Ejecutiva; Oficialía Mayor; Unidad de Planeación y Vinculación; Unidad de Asuntos Jurídicos; Unidad de Gas Natural; Unidad de Gas Licuado de Petróleo; Unidad de Petrolíferos; Unidad de Electricidad, y Oficinas estatales o regionales.

En materia de coordinación, en el Plan Estratégico 2018-2022 de la CRE, se estableció la vertiente de “Vinculación Institucional”, en la cual se incluyeron dos mecanismos de coordinación: 1) el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE),<sup>4/</sup> y 2) el Sistema de Reguladores del Sector Energético (SRSE).<sup>5/</sup>

Por lo que, se constató que en 2018, la CRE cumplió con el principio de “Claridad de la función”, dictado por la OCDE, ya que, se observó que su mandato establecido en la CPEUM y en la LORCME referente a fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la

---

<sup>4/</sup> El Consejo de Coordinación del Sector Energético está integrado por la Secretaría de Energía; la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el Centro Nacional de Control del Gas Natural, y el Centro Nacional de Control de Energía.

<sup>5/</sup> El Sistema de Reguladores del Sector Energético está integrado por la Comisión Reguladora de Energía; la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

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, fue congruente y se relacionó con su estructura, objetivos y estrategias establecidas en su Reglamento Interno, Manual de Organización, su Plan Estratégico 2018-2022 y la Estrategia Programática del PEF 2018; además estructuró los mecanismos de coordinación institucional mediante la conformación del CCSE y el SRSE.

## 2. Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza

De acuerdo con los principios de la OCDE, en el desarrollo de sus funciones, los órganos reguladores deben desempeñarse con integridad e independencia.

Para asegurarse de mantener su funcionamiento bajo la máxima integridad posible, en 2018, la CRE contó con el Código de conducta, elaborado por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Comisión, aprobado por el Órgano de Gobierno, con el objetivo de orientar la actuación de los servidores públicos de la comisión bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, conforme lo dispuesto en el artículo 15, de la LORCME.

Respecto de su independencia como órgano regulador, se constató que, en su Reglamento Interno, la CRE asume su papel como un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, con autonomía técnica, operativa y de gestión, con personalidad jurídica propia y capacidad para disponer de los ingresos que deriven de las contribuciones y contraprestaciones establecidas por los servicios que preste conforme a sus atribuciones y facultades; no obstante, se identificó que no cuenta con un diagnóstico sobre los recursos técnicos y económicos necesarios que le permitan potenciar sus actividades de supervisión, como serían las visitas de verificación, ya que como se observó en el resultado núm. 5 “Visitas de verificación” su cobertura es muy limitada.

Asimismo, respecto de su labor como Órgano regulador, como se señala en los resultados de este informe, la CRE no dispuso de un sistema de medición para evaluar en qué medida sus actividades realizadas cumplieron con el objetivo de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector de hidrocarburos, proteger los intereses de los usuarios y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios, y con ello incrementar la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

Por lo anterior, en 2018, no observó plenamente el principio “Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza” establecido por la OCDE.

El análisis de la autonomía de la CRE se presenta en el resultado núm. 2 “Autonomía técnica, operativa y de gestión de la CRE”, de este Informe.

### 3. Toma de decisiones y estructura del órgano rector

Este principio indica que, para el cumplimiento de su objetivo, el regulador requiere establecer las responsabilidades entre autoridad política, el órgano rector y la persona a cargo de la toma de decisiones. Al respecto, se constató lo siguiente:

En 2018, la Comisión contó con un Órgano de Gobierno, el cual, conforme lo establece su Reglamento Interno, es la instancia suprema de decisión, integrado por siete Comisionados, de los cuales, debe contar con la asistencia de más de 4 para sesionar. Además, en dicho ordenamiento quedó establecido que el mecanismo para decidir sobre los asuntos de interés será la votación por mayoría, en el marco de la realización de sesiones ordinarias o extraordinarias.

A fin de verificar que las Sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE, durante 2018 se ajustaron a la normativa aplicable, se revisaron las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, en las cuales se constató lo siguiente:

SESIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA CRE, 2018

Mes	Sesiones		¿Sesionó el Comisionado Presidente?	¿Sesionaron por lo menos 4 comisionados?
	Ordinarias	Extraordinarias		
Enero	1		✓	✓
Febrero	2	1	✓	✓
Marzo	3	2	✓	✓
Abril	1	1	✓	✓
Mayo	3	2	✓	✓
Junio	2		✓	✓
Julio	1	1	✓	✓
Agosto	3	1	✓	✓
Septiembre	2	1	✓	✓
Octubre	2		✓	✓
Noviembre	2	2	✓	✓
Diciembre	2	2	✓	✓
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	-	-

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en los acuerdos del Órgano de Gobierno de la CRE, disponibles en: <https://www.gob.mx/cre/articulos/actas-de-las-sesiones-del-organo-de-gobierno-2018>, consultado: 25 de noviembre de 2019.

Se constató que, en 2018, el Órgano de Gobierno sesionó ordinariamente por lo menos una vez al mes, tal como lo establece el artículo 10, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; además todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de ese año, fueron presididas por el presidente del Órgano de Gobierno. Asimismo, se verificó que en la totalidad de las sesiones se contó con la asistencia de más de cuatro comisionados, según lo establecido en la ley de la materia.

También, se verificó que, el Órgano de Gobierno, como autoridad suprema, tiene entre sus atribuciones más relevantes las de: 1) aprobar, emitir y modificar las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, resoluciones, acuerdos, directivas, bases y en general la regulación necesaria; 2) aprobar el otorgamiento, modificación, cesión, transferencia, terminación anticipada, prórroga, autorización, caducidad y demás actos relacionados con los permisos para las actividades reguladas; 3) ordenar las visitas de verificación, inspección o supervisión, y 4) aprobar las metodologías, bases y criterios necesarios para el cálculo de tarifas, precios y contraprestaciones.

Al respecto, en 2018, el Órgano de Gobierno de la Comisión, sesionó en 37 ocasiones, de las cuales, 24 (64.9%) fueron de carácter ordinario y 13 (35.1%) extraordinario, se constató que, entre otros temas, se sometieron a consideración los proyectos del “Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía modifica el Programa Regulatorio 2018”; el “Acuerdo por el que se aprueba el Programa Regulatorio 2019”; el “Acuerdo por el que se aprueban los programas anuales de visitas de verificación a permisos y actividades”; Resoluciones por las que se autorizan y modifican tarifas; Resoluciones por las que se niegan, sancionan, revocan o modifican diversos permisos y acuerdos, así como los Proyectos de resolución por los que se otorgan y modifican permisos de comercialización, expendio, transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos.

Con base en lo anterior, se constató que, en términos formales en 2018, la CRE contó con un Órgano de Gobierno como autoridad suprema y responsable del proceso de toma de decisiones en la Comisión; estableció su estructura básica, así como sus funciones y responsabilidades, de acuerdo con lo señalado en el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía. De la revisión de las actas de dicho Órgano Regulador, se constató que los temas sometidos a consideración en las sesiones del Órgano de Gobierno se alinearon con las funciones y responsabilidades establecidos en el Reglamento citado. No obstante, respecto de su labor como Órgano regulador, como se señala en los resultados de este informe, la CRE no dispuso de un sistema de medición para evaluar en qué medida sus actividades realizadas cumplieron con el objetivo de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector de hidrocarburos, proteger los intereses de los usuarios y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios, y con ello incrementar la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

#### 4. Rendición de cuentas y transparencia

En los principios, se señala que los órganos reguladores deben informar a las partes interesadas sobre las principales medidas y decisiones en materia regulatoria, mediante la publicación de un plan corporativo.

En 2018, la CRE publicó en su portal de internet su marco jurídico y programático, así como las actas, acuerdos, resoluciones y permisos derivados de las sesiones del Órgano de Gobierno. Asimismo, elaboró y publicó su Plan Estratégico 2018-2022, en el que se establecieron los objetivos estratégicos y líneas de acción generales, orientados a garantizar

---

las condiciones de disponibilidad, calidad y competitividad del órgano regulador, así como para asegurar que éste opere bajo principios de transparencia y eficiencia; asimismo, elaboró y publicó su Programa de Trabajo 2018, y publicó su Informe de Labores 2018, por lo que cumplió con el principio de “Rendición de cuentas y transparencia” establecido por la OCDE, ya que informó a las partes interesadas sobre las principales decisiones en materia regulatoria.

## 5. Participación

Este principio indica la necesidad de interactuar con las partes interesadas, para mejorar la operación y los resultados del esquema regulatorio. Al respecto, la CRE acreditó lo siguiente:

En 2018, la CRE, con la intención de atender las necesidades del sector energético, en su carácter de Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, participó en el marco del Sistema de Reguladores del Sector Energético (SRSE), conformado por la ASEA, la CRE y la CNH.

En 2018, se instauró el SRSE para contribuir a la coordinación y comunicación entre los tres órganos reguladores. Este sistema opera por medio de distintas mesas de trabajo, que son conducidas por uno de los tres órganos, en las que se da seguimiento a la implementación de las iniciativas y a la consecución de los objetivos compartidos por los reguladores. Dentro de las iniciativas más representativas del SRSE se encuentra la supervisión conjunta basada en riesgos; la asistencia coordinada en el ciclo de vida de proyectos energéticos, así como el desarrollo del capital humano de los reguladores. Para materializar estas directrices, se elaboró el “Plan Estratégico del Sistema de Reguladores del Sector Energético 2018-2022”, en donde se programó la creación de la Oficina de Asistencia Coordinada del Sector Energético, la cual prevé la instalación de una oficina física en cada una de las tres dependencias, para brindar atención, orientación e información a cualquiera de las partes interesadas.

Asimismo, la CRE recibió de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como parte de su labor de promover la adopción de principios de competencia económica y libre concurrencia en mercados de alto impacto en la economía nacional con el fin de mejorar el bienestar para los consumidores, diversos estudios en materia de transición hacia mercados competidos de Energía, en donde emite recomendaciones y propuestas, sin considerar otros aspectos de la política pública, toda vez que es competencia de la CRE.

También, participan los permisionarios regulados por la CRE para mejorar las actividades regulatorias de la Comisión, debido entre otros aspectos, a los resultados de las visitas de verificación que pueden indicar mejoras en la normativa o en los procesos de regulación y supervisión.

En suma, en 2018, la CRE cumplió con el principio de “Participación” establecido por la OCDE, ya que formó parte del Sistema de Reguladores del Sector Energético, con la finalidad de contribuir a la coordinación y comunicación entre los tres órganos reguladores del sector energético, y tuvo recomendaciones por parte de la COFECE y mejoras en sus procesos de

supervisión derivadas de las visitas de verificación a los permisionarios. Lo anterior, en atención a las sugerencias de la OCDE realizadas en el marco del estudio “Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México, 2017”.

## 6. Financiamiento

En los principios de la OCDE, se señala que el proceso de financiamiento de los órganos reguladores debe ser transparente para que pueda operar de forma eficiente y cumplir con sus objetivos.

Como parte del proceso de Reforma Energética, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, en donde se estableció que el Poder Ejecutivo contaría con los órganos reguladores coordinados en materia energética, entre los que se encuentra la CRE. Además, quedó autorizado que dicho órgano regulador podría disponer, de sus ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos obtenidos por sus servicios en la emisión y administración de permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, y que, si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión instruirá su transferencia a un fideicomiso.

Antes de este periodo, la CRE no contaba con ingresos propios, por lo que su financiamiento provenía en su totalidad de los recursos fiscales autorizados a la Secretaría de Energía. En este contexto, en 2018, se asignaron a la CRE recursos fiscales provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por 346,903.1 miles de pesos, a fin de regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de la industria energética; además, obtuvo 797,778.3 miles de pesos, provenientes del cobro de derechos y aprovechamientos, y 79,914.4 miles de pesos del Fideicomiso de la CRE, conformando un presupuesto total para su operación, por 1,224,595.8 miles de pesos.

En su carácter de Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, obtuvo ingresos por el cobro de derechos y aprovechamientos, por 1,354,760.0 miles de pesos, lo que significó haber tenido 130,164.2 miles de pesos adicionales a los 1,224,595.8 miles de pesos, mismos que gastó en el cumplimiento de su mandato, y fue 3.9 veces superiores a la aportación inicial de recursos fiscales vía PEF, de 346,903.1 miles de pesos, por lo que fue presupuestalmente autosuficiente, cumpliendo con el principio de “Financiamiento” establecido por la OCDE, ya que su mecanismo de financiamiento fue adecuado, a fin de operar con eficiencia y cumplir con su objetivo.

El análisis de los mecanismos de financiamiento de la CRE se presenta en el resultado núm. 11 “Análisis presupuestal” de este Informe.

## 7. Evaluación del desempeño

La OCDE señala que los órganos reguladores deben medir y evaluar su desempeño para impulsar mejoras y producir confianza en el sistema regulatorio.

En el Plan Estratégico 2018-2022 de la CRE, se incluyó el apartado de “Seguimiento y evaluación”, en el que se establecieron 6 objetivos estratégicos y 15 indicadores de desempeño, con la finalidad de medir los insumos, procesos y resultados de los proyectos regulatorios y estar en posibilidades de adoptar medidas de ajuste para mejorar su desempeño.

Para la revisión de dichos indicadores, la ASF tomó como referencia los criterios “SMART” (por sus siglas en inglés), definidos por la OCDE en los “Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo”, los cuales señalan que los indicadores deben ser: específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y referidos a un plazo concreto. Los objetivos e indicadores establecidos en el Plan Estratégico 2018-2022, se muestran a continuación:

OBJETIVOS E INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PLAN ESTRATÉGICO 2018-2022

Objetivo	Indicador
Generar confianza y certeza	1. Percepción de confianza y certeza de los regulados sobre la Comisión. Conjunto de preguntas dirigidas a los agentes regulados para conocer su opinión sobre el desempeño de la Comisión.
	2. Litigios resueltos a favor de la CRE en regulaciones impugnadas. Porcentaje de litigios resueltos a favor de la comisión, como resultado de regulaciones técnicamente robustas que generan confianza y certeza.
	3. Cumplimiento del Programa Regulatorio Anual. Las regulaciones que se planean emitir en un año están contenidas en el Programa Regulatorio. A mayor porcentaje de cumplimiento de dicho programa, mayor el grado de certidumbre transmitida por la Comisión hacia los agentes regulados y el público en general.
Emitir regulación efectiva que promueva el desarrollo del sector energético	4. Capacidad de los sistemas de transporte por ducto. El incremento en la capacidad instalada de transporte reflejará que la regulación está propiciando el desarrollo del sector hidrocarburos en los subsectores de gas natural, gas LP y petrolíferos.
	5. Capacidad de los sistemas de almacenamiento. El incremento en la capacidad instalada de almacenamiento reflejará que la regulación está propiciando el desarrollo del sector hidrocarburos en los subsectores de gas natural, gas LP y petrolíferos.
	6. Capacidad de generación eléctrica. El incremento en la capacidad instalada de generación eléctrica reflejará que la regulación está propiciando el desarrollo del sector eléctrico.
Propiciar mercados formales y funcionales	7. Índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) de mercado. El índice de concentración IHH expresa el grado de concentración del mercado nacional. Entre menor sea el índice se entiende que hay mercados más competitivos, y que, en consecuencia, las regulaciones emitidas por la CRE tienen el impacto deseado. En el mercado de gas natural se medirá la actividad de comercialización; en el de gas LP se medirá la actividad de distribución distinta a ducto; en el de petrolíferos se medirá la actividad de comercialización, en el de electricidad se medirán las actividades de generación y suministro.
Garantizar el cumplimiento de la regulación	8. Incumplimientos regulatorios por permisionario. Un promedio de incumplimientos decreciente mostrará apego al marco regulatorio y mayor capacidad de ejecución por parte de la CRE.
	9. Permisionarios sancionados entre número de permisionarios con incumplimientos meritorios de sanción Para garantizar el cumplimiento de la regulación, es importante contar con capacidad para sancionar incumplimientos. Una mayor efectividad para sancionar debe inhibir el incumplimiento regulatorio.
	10. Verificaciones e inspecciones por permisionario. Para evaluar la capacidad de supervisión de la Comisión, se considerará el número de verificaciones e inspecciones realizadas por permisionario.
Empoderar al consumidor y proteger sus intereses	11. Percepción de la facilidad para cambiar de proveedor. Se medirá la percepción de los consumidores sobre la facilidad para cambiar de proveedores energéticos. El incremento de dicha facilidad reflejará un marco regulatorio que favorece la competencia y la eficiencia en el sector.
	12. Percepción de disponibilidad de información sobre productos y servicios energéticos. Se medirá la percepción de los consumidores sobre la disponibilidad de información sobre productos y servicios energéticos. El incremento de dicha disponibilidad reflejará un marco regulatorio que favorece la transparencia y la diversidad de opciones de suministro.
Fortalecer las capacidades de la Comisión	13. Trámites de la Comisión que se pueden realizar electrónicamente. Nivel de digitalización de la Comisión para dar servicio a los permisionarios, mismo que refleja la eficiencia para realizar sus actividades cotidianas.
	14. Duración de procedimientos internos estratégicos. La adopción de mejores prácticas operativas, herramientas de automatización y estándares de eficiencia, resultará en procedimientos internos más ágiles y de mayor calidad.
	15. Índice de Clima y Cultura Organizacional de la Secretaría de la Función Pública. Índice que mide la productividad, calidad, comportamiento y motivaciones de los empleados de la CRE. Esta encuesta la realiza periódicamente la SFP.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Plan Estratégico 2018-2022 de la Comisión Reguladora de Energía.

En el Plan Estratégico 2018-2022, la CRE incluyó las definiciones de cada uno de los 15 indicadores de desempeño establecidos para evaluar el logro de sus 6 objetivos; sin embargo, en el documento no se incluyó el método de cálculo, la periodicidad, el tipo de indicador, ni sus metas, por lo que no fue posible verificar que dichos indicadores cumplieran con los criterios SMART establecidos por la OCDE, por lo que no acreditó cumplir con el principio de “Evaluación de desempeño”. Sobre la contribución de la CRE al abasto en materia de hidrocarburos, se presenta en el resultado núm. 3 “Contribución al abasto en materia de hidrocarburos” de este Informe.

Se constató que, si bien, la CRE cumplió con el establecimiento de la normativa a fin de garantizar el desarrollo eficiente de la industria, 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 han incluido disposiciones que la orienten hacia un modelo de gobernanza regulatoria basada en estándares y mejores prácticas internacionales. Además se determinó que el Órgano de Gobierno y la Unidad de Planeación y Vinculación presentaron deficiencias en sus atribuciones de diseñar, proponer y coordinar la estrategia de la Comisión en materia de vinculación y cooperación internacional, lo que mostró una inobservancia de los servidores públicos de la CRE a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala que deben actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión y administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para satisfacer los objetivos a los que están destinados, y por lo tanto no se cumplió con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Se concluye que, en 2018, la CRE, no incluyó disposiciones que la orienten hacia un modelo de gobernanza regulatoria basada en estándares y mejores prácticas internacionales; contó con el Código de conducta, elaborado por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Comisión, aprobado por el Órgano de Gobierno, con el objetivo de orientar la actuación de los servidores públicos de la comisión bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; no obstante, mostró deficiencias que limitaron el ejercicio de su independencia, ya que no acreditó disponer de un diagnóstico sobre los recursos técnicos y económicos necesarios que le permitan potenciar sus actividades de supervisión, como serían las visitas de verificación, en donde su cobertura es muy limitada; no dispuso de un sistema de medición para evaluar en qué medida sus actividades realizadas cumplieron con el objetivo de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector de hidrocarburos, proteger los intereses de los usuarios y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios, y con ello incrementar la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno, y en los 15 indicadores, establecidos en su Plan Estratégico 2018-2022 para evaluar el logro de sus 6 objetivos, no incluyó el método de cálculo la periodicidad, el tipo de indicador, ni las metas, por lo que no fueron suficientes ni adecuados para evaluar el impacto de las acciones de la Comisión.

---

**2018-0-45100-07-1577-07-001 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía implemente en su normativa mejores prácticas internacionales de gobernanza regulatoria para que se desempeñe con independencia y establezca mecanismos de evaluación del desempeño para definir indicadores en su plan estratégico específicos, medibles, alcanzables y relevantes, en atención a un plazo concreto, que le permitan evaluar su operación, a fin de fortalecer su función como órgano regulador en materia de hidrocarburos, en términos de los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 12 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 110, párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 31, fracciones IX y X, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2. Autonomía técnica, operativa y de gestión de la CRE**

De acuerdo con la OCDE, cuando las instituciones y los procesos regulatorios funcionan, se crea un círculo que permite una implementación exitosa de las políticas públicas, que fortalecen las decisiones regulatorias e incrementa la confianza nacional e internacional<sup>6/</sup>. Asimismo, un regulador fuerte, independiente y efectivo es un actor importante en cualquier mercado mayorista de energía.

Con la finalidad de verificar que la Comisión Reguladora de Energía (CRE), como Órgano Regulador Coordinado, se ajustó a la práctica internacional, en materia de autonomía, se realizó un comparativo entre las mejores prácticas implementadas en otros países y estudiadas por el Banco Mundial y el marco normativo que rige la CRE, así como su cumplimiento.

Por lo que, este resultado se enfoca en analizar si la autonomía técnica, operativa y de gestión de la CRE, que como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética le otorga su normativa, se ajustó a las mejores prácticas para medir la independencia de los Órganos Reguladores.

De acuerdo con el estudio “Rethinking Power Sector Reform in the Developing World” en el cual el Banco Mundial analiza las prácticas de los órganos reguladores, las entidades reguladoras tienen razón de ser sólo en el contexto de un mercado horizontal en el que intervienen tanto el sector público como el privado; en un mercado vertical la razón de ser del sector público es actuar en interés público, y no se requiere regulación; además, si el regulador no es autónomo y depende, junto con la empresa de servicios públicos, de otra

---

<sup>6/</sup> OCDE, *La gobernanza de los reguladores: impulsando el desempeño de los órganos reguladores coordinados en materia energética de México*, México, OCDE, 2017.

dependencia del Estado, el regulador tendrá dificultades para ejercer su autoridad. En consecuencia, el ente regulador debe ser autónomo: “La independencia se considera importante. Aísla al regulador de la interferencia política y proporciona un equilibrio entre el derecho del inversor a un retorno justo sobre el capital y el derecho al valor del consumidor”.<sup>27</sup>

Desde esta perspectiva, un sistema eficaz y sostenible de gobernanza regulatoria debe tener las tres características siguientes: credibilidad; legitimidad y transparencia, y para lograrlas, los órganos reguladores deben cumplir con los 10 principios clave siguientes:

PRINCIPIOS CLAVE DE LOS ENTES REGULADORES

1.	Independencia	→	La autonomía implica la libertad para tomar decisiones dentro del alcance de la autoridad y aislamiento de la presión política a corto plazo.
2.	Transparencia y rendición de cuentas	→	Responsabilidad por las acciones (transparencia y rendición de cuentas en informes y auditorías, obligaciones éticas y de procedimiento).
3.	Transparencia y participación pública	→	-Disponibilidad de documentos e información utilizados para la toma de decisiones para la inspección pública. -Procedimientos y criterios disponibles para la toma de decisiones.
4.	Previsibilidad	→	Certeza razonable en cuanto a los principios y reglas que seguirán dentro del marco regulatorio general.
5.	Claridad de roles	→	Definición cuidadosa de los roles de la ley, evitando la duplicación de funciones, conflictos, señales mixtas a los interesados confusión de políticas.
6.	Integridad y claridad en los roles	→	Provisión, a todos los interesados, de una notificación previa clara y completa de los principios, directrices, expectativas, responsabilidades, consecuencias del mal comportamiento y objetivos que se conseguirán en la realización de las actividades reguladoras.
7.	Proporcionalidad	→	La intervención reguladora es proporcional al desafío que se aborda.
8.	Poderes necesarios	→	Poseción de todos los poderes necesarios para realizar funciones.
9.	Características institucionales apropiadas	→	Capacidad para desempeñarse de manera consistente de manera profesional, competente y exhaustiva.
10.	Integridad	→	Existencia de reglas estrictas que rigen el comportamiento de los tomadores de decisiones, a fin de evitar irregularidades o cualquier conducta que parezca ser inapropiada.

Fuente: World Bank Group, *Taking Stock of Economic Regulation of Power Utilities in the Developing World*, Estados Unidos, Policy Research Working Paper, 2018.

Nota: El segundo principio clave aparece en el texto original como “Accountability”<sup>28</sup>.

Con base en lo anterior, la independencia o autonomía del ente regulador es el principio más relevante, porque sin ésta no puede garantizar la imparcialidad de sus decisiones: “La plena autonomía surge del ejercicio de una gama de poderes (...) para tomar y hacer cumplir las decisiones que afectan a las partes interesadas, para capturar recursos presupuestarios

<sup>27</sup> World Bank Group, *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*, Estados Unidos, International Bank for Reconstruction and Development, 2019. De acuerdo con el artículo, en la práctica, la verdadera independencia de las entidades reguladoras ha sido difícil porque los gobiernos están reacios a renunciar a sus poderes discrecionales sobre el clientelismo político y planes de inversión en el sector eléctrico.

<sup>28</sup> Se utilizó la traducción de “accountability” que propone el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: “Rendición de cuentas que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo (...) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (...)”. Cfr. UNAM, *La definición*, México, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, 2019.

adecuados y para gestionar procesos internos”.<sup>9/</sup> La transparencia y la rendición de cuentas es el segundo principio clave más relevante ya que sin ésta los reguladores no tienen ninguna obligación con las partes interesadas a las que deben servir y proteger. Por ello autonomía y responsabilidad deben ir de la mano. “No tiene sentido tener un regulador que es altamente responsable, pero carece de autonomía. Del mismo modo, un regulador altamente autónomo que carece de responsabilidad puede abusar de su poder”.<sup>10/</sup>

A fin de medir el grado de autonomía de los órganos reguladores, en el estudio se propusieron criterios para determinar su grado de independencia al respecto, la CRE contó con disposiciones específicas, lo que indicó que, normativamente, la Comisión fue un ente regulador con autonomía técnica, operativa y de gestión, como se muestra a continuación:

- Respecto del primer criterio (Regular las tarifas y la calidad del suministro), la CRE, en 2018, emitió el Acuerdo por el que la Comisión elimina el precio máximo de gas natural húmedo objeto de venta de primera mano para que sea determinado bajo las condiciones de mercado; asimismo, emitió las Normas de Oficiales Mexicanas, respecto de, la calidad de petrolíferos, petroquímicos y gas natural.
- Del segundo criterio (Tomar decisiones regulatorias legalmente vinculantes), la Reforma Energética elevó a nivel constitucional a la CRE, como Órgano Regulador Coordinado, con lo cual fortaleció sus atribuciones; en 2018, la CRE acreditó contar con el “Manual para la substanciación por los procedimientos administrativos de sanción, revocación y caducidad de la Comisión Reguladora de Energía”, que se refiere a los permisionarios, y comprende los rubros establecidos en las fracciones II y III, del artículo 86 de la Ley de Hidrocarburos.
- En relación con los criterios tercero y cuarto (Establecer la fuente de financiamiento regulatorio y Permitir la determinación del presupuesto propio), en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados se establece que la CRE: puede disponer de los ingresos y aprovechamientos que genera.<sup>11/</sup>
- En el quinto criterio (Fijar el plazo de los comisionados, así como el proceso para su remoción), se observó que, la normativa establece los procesos para la designación de los Comisionados; los años de duración en el cargo, y los supuestos de remoción.
- Respecto del criterio sexto (Prohibir conflictos de interés a los comisionados), la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética prohíbe los conflictos de interés para los comisionados; en 2018, la CRE acreditó que sus siete comisionados no presentaron conflicto de interés.
- En el criterio séptimo (Permite la determinación de su estructura interna), se constató que, en 2017, la CRE emitió su Reglamento Interno, el cual fue modificado en 2018.

---

<sup>9/</sup> Cfr. World Bank Group, *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*, Estados Unidos, International Bank for Reconstruction and Development, 2019.

<sup>10/</sup> Cfr. World Bank Group, *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*, Estados Unidos, International Bank for Reconstruction and Development, 2019.

<sup>11/</sup> Cfr. Artículo 29 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados.

- Respecto de los criterios octavo y noveno (Obliga al regulador a contratar el suficiente personal técnico y exenta al regulador de las normas públicas de empleo), se observó que, en 2018, la Comisión no contó con el Servicio Profesional de Carrera sino con un Sistema de Gestión del Capital Humano, sin embargo, como hechos posteriores, se verificó que el 06 de febrero de 2019, publicó en el DOF el Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía aprueba el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera.
- Del criterio décimo (Exime al regulador de la escala salarial del sector público), hasta 2018, la CRE definía la tabulación de las remuneraciones de los servidores públicos. Como hechos posteriores, se observó que, a partir de la publicación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos el 12 de abril de 2019, la Comisión modificó su escala salarial para ajustarse a dicha ley.

Con base en lo anterior, se constató que, en 2018, normativamente, la CRE se ajustó a los diez criterios propuestos por el Banco Mundial, para garantizar la autonomía técnica y de gestión como un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética que asegure el cumplimiento de sus funciones y esté en condiciones de disciplinar cualquier posibilidad de abusos por parte de la gestión privada; asegurar el cumplimiento de la calidad y el servicio ofrecido, y lograr que las empresas de servicios públicos rindan cuentas de sus resultados operativos.

Por lo anterior, se determinó que, en 2018, normativamente, la Comisión Reguladora de Energía fue un Órgano Regulador con autonomía técnica, operativa y de gestión, toda vez que, contó con un marco jurídico aplicable para cada uno de los criterios definidos por el Banco Mundial e implementados en otros países, lo que le permitió promover, en el ámbito de sus funciones, la cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios en el sector de hidrocarburos, no obstante, como se verificó en los resultados de este informe, en la práctica, la CRE presentó deficiencias que le impidieron cumplir en la totalidad con sus objetivos. Al respecto, dichas recomendaciones se establecieron en los resultados correspondientes.

### 3. Emisión y actualización de la normativa

La CRE, como Órgano Regulador Coordinado, está facultada para regular y promover el desarrollo eficiente del sector hidrocarburos en las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación, así como el expendio al público <sup>12/</sup>.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), respecto de la emisión y actualización de normativa en materia de hidrocarburos, referente a las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción,

---

<sup>12/</sup> Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 41, fracción I, establece que: "la CRE deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos".

regasificación y expendio al público 2018, el análisis se dividió en los apartados siguientes: a) Programa Regulatorio 2018, b) Emisión y actualización de la normativa de gas natural, c) Emisión y actualización de la normativa de gas licuado de petróleo, d) Emisión y actualización de la normativa de petrolíferos, y e) Cumplimiento del trámite de impacto regulatorio ante la CONAMER.

a) Programa Regulatorio 2018

El 18 de diciembre de 2017, mediante el Acuerdo A/078/2017, se aprobó el Programa Regulatorio 2018, el cual se dividió en dos anexos, mismos que contienen los instrumentos regulatorios.

A continuación, se muestra el total de instrumentos regulatorios programados por la CRE, en materia de hidrocarburos:

PROGRAMA REGULATORIO DE LA CRE  
EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, 2018

	Unidad	Instrumento regulatorio	Participación (%)
Anexo 1	Gas Natural	16	18.6
	Gas LP	6	7.0
	Petrolíferos	8	9.3
	Transversales	6	7.0
Anexo2	Gas Natural	50	58.1
	Total	86	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Comisión Reguladora de Energía, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre del 2019.

Se verificó que, en 2018, la CRE programó realizar 86 instrumentos regulatorios en materia de hidrocarburos, de los cuales para gas natural programó 18.6% (16) en el Anexo 1; el 7.0% (6) para gas licuado de petróleo; el 9.3% (8) para petrolíferos; el 7.0% (6) para transversales, y 58.1% (50) para gas natural en el Anexo 2.<sup>13/</sup>

Asimismo, se constató que, de los 86 instrumentos regulatorios en materia de hidrocarburos que programó el 47.7% (41) fueron expedidos en tiempo y fueron publicados; 13.9% (12) se reprogramaron; 7.0% (6) se cancelaron, y el 31.4% (27) restante no acreditó su estatus, lo que denota que la planeación fue deficiente.

Asimismo, se observó que, en 2018, la CRE tuvo deficiencias en su labor de regulación técnica y económica en materia de hidrocarburos, ya que careció de una planeación y programación

<sup>13/</sup> Programa Anual de visitas de verificación técnicas a permisos en materia de hidrocarburos.

integral fundamentada en las necesidades regulatorias para la implementación de las actividades del sector de hidrocarburos, lo cual se evidenció con la reprogramación de los instrumentos regulatorios, lo que representó el 33.2%, de lo previsto en el PR 2018, y 16.7% de los instrumentos regulatorios provenientes del PR 2017; como consecuencia, la CRE no acreditó el análisis de impacto regulatorio.

b) Emisión y actualización de la normativa de gas natural

De los 16 instrumentos regulatorios programados en el PR 2018, 43.8% (7) fueron nuevas normativas de los cuales, 1 fue en materia de almacenamiento y transporte; 1 fue para la actividad de transporte; 1 para transporte y distribución; 2 para comercialización, y 2 para transporte, almacenamiento, distribución, licuefacción, regasificación, compresión, descompresión, expendio al público, comercialización y gestión de sistemas integrados. En tanto que, el 56.2% (9) fueron actualizadas, de las cuales, 5 fueron en materia de almacenamiento y transporte; 3 para transporte, almacenamiento, distribución, licuefacción, regasificación, compresión, descompresión, expendio al público, comercialización y gestión de sistemas integrados, y 1 para la actividad de transporte.

En cuanto a la normativa de gas natural, se identificó que 18.8% (3) fueron expedidos en tiempo; 18.8% (3) se reprogramaron; 25.0% (4) se cancelaron; y 37.5% (6) reprogramadas para el PR 2018, provenientes del Programa Regulatorio 2017.

Respecto de las causas por las cuales 6 instrumentos regulatorios de 2017 fueron reprogramados, la CRE señaló que, principalmente se debió a retrasos en la programación por el incremento de atribuciones a la CRE por la Reforma Energética, lo que implicó que la CRE no considerara en su programación inicial la totalidad de problemáticas e instrumentos jurídicos relacionados con la materia a regular; por lo que, existieron deficiencias en los procesos de planeación y regulación de la Comisión.

Además, se verificó que, la CRE tuvo deficiencias en la labor de regulación, ya que en los 3 instrumentos regulatorios de gas natural que se reprogramaron para periodos posteriores, la CRE no acreditó el análisis de impacto regulatorio, por lo que los participantes y operadores no contaron con la certeza jurídica en distintos aspectos técnicos y operativos del sector hidrocarburos, situación que pudo limitar el desarrollo eficiente del sector.

c) Emisión y actualización de normativa de gas licuado de petróleo

Referente al gas licuado de petróleo, de los 6 instrumentos regulatorios programados en el PR 2018, todos fueron nuevos, de las cuales, se observó que, 33.3% (2) fueron expedidos en tiempo; 50.0% (3) se reprogramaron para periodos posteriores; y 16.7% (1) se canceló. PLOG indicó que la cancelación se realizó porque esta Normativa se inscribió en el Programa Nacional de Normalización de 2019 en el tema de la elaboración de una Norma oficial que contempla el alcance de dichas Disposiciones Administrativas de Carácter General (DACG).

Los 6 instrumentos regulatorios mencionados se integraron por: 1 en materia de almacenamiento y transporte, 1 en almacenamiento, distribución y transporte, 1 en tarifas de transporte por ducto y almacenamiento, 1 en tarifas de distribución, y 2 en materia de distribución. Al respecto, la CRE no acreditó las causas que originaron la reprogramación, lo

que indicó que, existieron deficiencias en los procesos de planeación y programación de la Comisión.

Por lo que la CRE tuvo deficiencias en la labor de regulación, ya que, en los 2 instrumentos regulatorios emitidos de gas licuado de petróleo, la CRE no acreditó el análisis de impacto regulatorio, por lo que los participantes y operadores no contaron con la certeza jurídica en distintos aspectos técnicos y operativos del sector hidrocarburos, situación que pudo limitar el desarrollo eficiente del sector.

#### d) Emisión y actualización de la normativa de petrolíferos

En cuanto a la normativa de petrolíferos, de los 8 instrumentos regulatorios programados en el PR 2018, se identificó que únicamente 1 (12.5%), correspondiente a la actividad de comercialización, fue expedido en tiempo; el 75.0% (6) se reprogramaron, los cuales fueron: 1 para almacenamiento y transporte; 1 para bioenergéticos; 1 en materia de comercialización; 1 para especificaciones de calidad de los petrolíferos; 1 de regulación, y 1 para sistemas integrados y gestores, en tanto que, 12.5% (1) restante, referente a especificaciones de calidad de los petrolíferos fue cancelado.

Respecto de las causas por las cuales 6 instrumentos regulatorios de 2017 fueron reprogramados, la CRE señaló que, se debió a retrasos en la programación por el incremento de atribuciones a la CRE por la Reforma Energética, lo que implicó que la CRE no considerara en su programación inicial la totalidad de problemáticas e instrumentos jurídicos relacionados con la materia a regular; lo que denotó deficiencias en sus procesos de planeación y programación.

Se verificó que la CRE tuvo deficiencias en la labor de regulación, ya que, en cuanto al instrumento regulatorio emitido para petrolíferos, la CRE no acreditó el análisis de impacto regulatorio, por lo que los participantes y operadores no contaron con la certeza jurídica en distintos aspectos técnicos y operativos del sector hidrocarburos, situación que pudo limitar el desarrollo eficiente del sector.

Por otro lado, del análisis a los 50 instrumentos regulatorios programados en el PR 2018, en el Anexo 2, del Acuerdo núm. A/078/2017 de la CRE, se constató que todos fueron resoluciones en materia de gas natural vinculadas con las tarifas para permisionarios, cuya integración fue: almacenamiento con 6.0% (3 resoluciones); 24.0% (12 resoluciones) para distribución, y 70.0% (35 resoluciones) en transporte. De estas resoluciones, se determinó que, el 42.0% (21 resoluciones) fueron programadas como normativas nuevas, de las cuales 26.0% (13 resoluciones) se acreditó que fueron publicadas; en 8.0% (4 resoluciones) fueron aprobadas en enero de 2019; 6.0% (3 resoluciones) el permisionario realizó el pago de derechos correspondiente a la solicitud de tarifas máximas iniciales en agosto, octubre y noviembre de 2018, por lo que, al término de ese año se encontraba en plazo legal, sin que la Comisión acreditara su publicación; y, en una resolución se evaluó la posibilidad de que el permiso migrara a distribución por las características técnicas del sistema; no obstante, no acreditaron la fecha de su reprogramación o publicación. El 58.0% (29 resoluciones) fueron actualizadas y emitidas; sin embargo, provienen del Programa Regulatorio 2017.

La ASF determinó que, la CRE careció de una planeación y programación integral fundamentada en un diagnóstico de las necesidades regulatorias para la implementación de las distintas actividades del sector hidrocarburos, ya que se actualizó 58.0% de la normativa prevista en el PR 2018, mismas que se habían reprogramado del PR 2017. Al respecto, la Comisión señaló que, las principales causas de actualización fueron: alta rotación de personal en las áreas encargadas de realizar los cálculos de tarifas para actividades reguladas e incremento de las atribuciones de la CRE, derivado de la Reforma Energética aunado al cambio de administración y poco personal lo que implicó retrasos en el proceso de regulación, por lo que la CRE fue deficiente en su programación inicial al no considerar la totalidad de problemáticas e instrumentos jurídicos relacionados con la materia a regular.

e) Cumplimiento del trámite de impacto regulatorio ante la CONAMER

Para elaborar y modificar instrumentos regulatorios, la CRE elaboró el “Proyecto del instrumento regulatorio” mismo que debe enviar a la CONAMER, para el análisis de impacto regulatorio, la cual emite comentarios de la propuesta regulatoria, los que deben ser atendidos por la CRE, para obtener el dictamen de la manifestación de impacto regulatorio y posteriormente ser aprobados por el Órgano de Gobierno. En 2018, el Órgano de Gobierno de la CRE emitió el acuerdo de aprobación para 13 (15.1%) de los 86 instrumentos regulatorios programados, los cuales correspondieron al Programa Regulatorio 2018; aun cuando fueron concluidos, sólo se remitió la aprobación del Órgano de Gobierno de la CRE; por lo que, no se acreditó el envío del proyecto a la CONAMER, ni la atención de los comentarios de impacto regulatorio, así como el dictamen de la Comisión.

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 17 de enero de 2020, la CRE sólo acreditó el envío de 4 proyectos a la CONAMER de los 13 instrumentos regulatorios aprobados, por lo que acreditó el impacto regulatorio, así como el dictamen de la Comisión.

Por lo anterior, la CRE fue deficiente en la labor de regulación para el sector de hidrocarburos, ya que el Jefe de la Unidad de Planeación y Vinculación, el Secretario Ejecutivo y el Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía incumplieron en cuanto a que no establecieron mecanismos de planeación y programación fundamentadas en las necesidades regulatorias del sector, no remitieron a la CONAMER los instrumentos concluidos para su aprobación, dado que la CRE solo acreditó el envío de 4 proyectos de los 13 instrumentos regulatorios aprobados, con los comentarios de impacto regulatorio, así como el dictamen de la Comisión, incumplieron en la emisión de instrumentos regulatorios para gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos, no acreditaron su impacto regulatorio, por lo que los participantes y operadores no contaron con la certeza jurídica en distintos aspectos técnicos y operativos del sector hidrocarburos, situación que pudo limitar el desarrollo eficiente del sector.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Titular del Órgano Interno de Control de la Comisión Reguladora de Energía los hallazgos detectados relativos a que el Jefe de la Unidad de Planeación y Vinculación, el Secretario Ejecutivo y el Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía no establecieron

mecanismos de planeación y programación fundamentadas en las necesidades regulatorias del sector, no remitieron a la CONAMER los instrumentos concluidos para su aprobación, ya que la CRE solo acreditó el envío de 4 proyectos de los 13 instrumentos regulatorios aprobados, con los comentarios de impacto regulatorio, así como el dictamen de la Comisión; para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

**2018-0-45100-07-1577-07-002 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía elabore un diagnóstico integral de las necesidades regulatorias para la implementación de los servicios de transporte, almacenamiento, distribución, así como de la comercialización de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, y con base en los resultados, fortalezca la planeación y programación estratégica de mediano plazo, respecto de la normativa a emitir, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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 en el sector hidrocarburos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 22, fracción IX, 41, fracción I de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 71, párrafo primero de la Ley General de Mejora Regulatoria; 18, fracción I, 27, fracción XVII, 31, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; del Plan Estratégico 2018-2022 y del Programa de Trabajo de la CRE, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-45100-07-1577-07-003 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía implemente las estrategias necesarias para cumplir con el Programa Regulatorio de ejercicios subsecuentes, a fin de llevar a cabo su actividad sustantiva con eficiencia y cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos establecidos en su programación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 22, fracción IX, 41, fracción I de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 71, párrafo primero de la Ley General de Mejora Regulatoria; 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, fracción I, 27, fracción XVII, 31, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía elabore un diagnóstico de las causas por las cuales no contó con la información relativa al cumplimiento del procedimiento de trámite de impacto regulatorio de 9 instrumentos regulatorios aprobados por su Órgano de Gobierno, en 2018, y con base en los resultados, establezca sistemas de información con el fin de contar con mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes de acuerdo con lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 22 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 71, párrafo primero de la Ley General de Mejora Regulatoria; 18, fracción I, 27, fracción XVII, 31, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; título segundo, capítulo I, numeral 9, cuarta norma, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **4. Otorgamiento de permisos en materia de hidrocarburos**

Con la finalidad de verificar el cumplimiento en el otorgamiento de permisos expedidos por la CRE, para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos a 2018 y vigentes, así como, la capacidad instalada de los permisionarios, se solicitó a la CRE los permisos expedidos para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos a 2018 y vigentes, así como, la capacidad instalada de los permisionarios.

El resultado se dividió en tres apartados: a) Permisos otorgados en materia de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, en 2018, y vigentes, b) Permisos otorgados en materia de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, en el periodo 2016-2018, y c) Evolución de la capacidad instalada por medio del otorgamiento de permisos.

El análisis de los apartados mencionados se presenta a continuación:

La CRE no contó con indicadores, ni metas, y tampoco con el número de solicitudes que recibió y revisó de los permisos que otorgó por lo que no acreditó contar con un sistema para evaluar y medir el cumplimiento del otorgamiento de permisos en materia de gas LP, petrolíferos y petroquímicos.

a) Permisos otorgados en materia de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, en 2018, y vigentes

En 2018, la CRE expidió mediante aprobación del Órgano de Gobierno de 1,263 permisos, de los 21,365 vigentes a dicho año, principalmente para las actividades de transporte, comercialización y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

En 2018, la CRE otorgó 104 permisos de los 585 vigentes para gas natural, relacionados principalmente con las actividades de transporte, comercialización y distribución de gas por ducto, como se muestra a continuación:

PERMISOS OTORGADOS POR LA CRE PARA GAS NATURAL A 2018 Y VIGENTES

Actividad	Permisos otorgados en 2018 (a)	(%) participación (b)=((a)*100)/104	Permisos vigentes (c)	(%) participación (d)= ((c)*100)/585
Total	104	100.0	585	100.0
Transporte	13	12.5	266	45.5
Comercialización	24	23.0	85	14.5
Distribución de gas natural por ducto	9	8.7	55	9.4
Expendio al público	15	14.4	53	9.0
Comercialización para contratistas de exploración y extracción <sup>1/</sup>	26	25.0	37	6.3
Compresión	2	1.9	21	3.6
Otros (Transporte por medios distintos a ductos petróleo)	2	1.9	20	3.4
Otros (Transporte por medios distintos a ductos de gas natural)	1	1.0	13	2.2
Descompresión	0	0.0	12	2.1
Otros (Distribución por medios distintos a ductos)	9	8.7	12	2.1
Almacenamiento	0	0.0	5	0.9
Regasificación	2	1.9	3	0.5
Licuefacción	0	0.0	2	0.3
Gestión	1	1.0	1	0.2

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

<sup>1/</sup> Es el permiso de comercialización en el que una persona física o moral, acuerda con el Estado disponer de la producción, que les otorgue la propiedad del producto extraído.

Respecto de los permisos vigentes a 2018, para gas natural, la participación de las actividades fue principalmente 45.5% (266) para transporte, 14.5% (85) para comercialización, 9.4% (55) para distribución de gas natural por ducto y 9.0% (53) para expendio al público.

En 2018, la CRE otorgó 397 permisos de los 5,525 vigentes para gas LP, relacionados principalmente con las actividades de expendio, distribución, autoconsumo, transporte, comercialización y almacenamiento, como se muestra a continuación:

## PERMISOS OTORGADOS POR LA CRE PARA GAS LP A 2018 Y VIGENTES

Actividad	Permisos otorgados en 2018 (a)	(%) participación (b)=((a)*100)/397	Permisos vigentes (c)	(%) participación (d)= ((c)*100)/5,525
Total	397	100.0	5,525	100.0
Expendio	299	75.3	3,419	61.9
Distribución	36	9.1	1,191	21.5
Autoconsumo	16	4.0	523	9.5
Transporte	16	4.0	221	4.0
Comercialización	30	7.6	139	2.5
Almacenamiento	n.a	n.a	32	0.6

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

En cuanto a gas LP, se verificó que los permisos vigentes fueron principalmente para las actividades de expendio, que representaron el 61.9% (3,419), para distribución con el 21.5% (1,191) y para autoconsumo con el 9.5% (523).

En 2018, la CRE otorgó 762 permisos de los 15,255 vigentes para petrolíferos y petroquímicos, relacionados principalmente con las actividades de transporte, comercialización y distribución de gas por ducto, como se presenta a continuación:

## PERMISOS OTORGADOS POR LA CRE PARA PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS A 2018 Y VIGENTES

Actividad	Permisos otorgados en 2018 (a)	(%) participación (b)=((a)*100)/762	Permisos vigentes (c)	(%) participación (d)= ((c)*100)/15,255
Total	762	100.0	15,255	100.0
Expendio	451	59.2	12,597	82.6
Transporte	68	8.9	1,785	11.7
Comercialización	214	28.1	423	2.8
Distribución	2	0.3	271	1.8
Almacenamiento	27	3.5	179	1.1

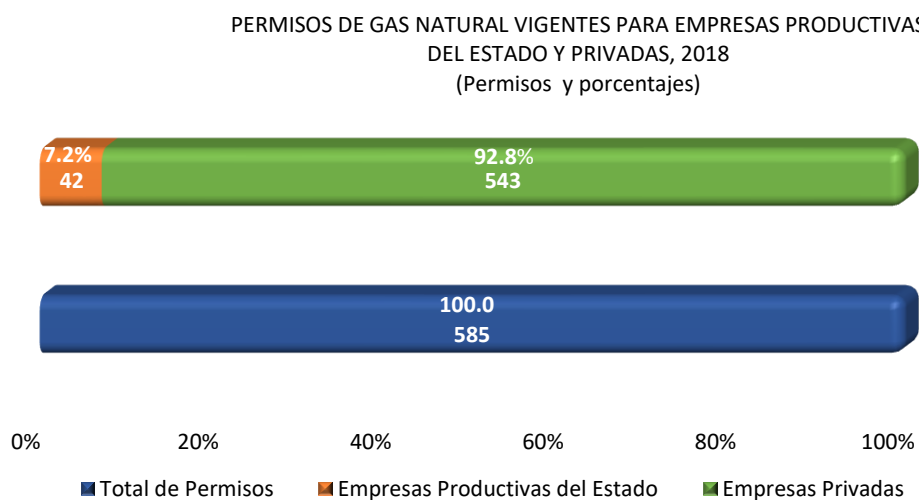
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Se verificó que los permisos de petrolíferos y petroquímicos vigentes a 2018 se relacionaron principalmente con las actividades siguientes: 82.6% (12,597) para expendio, 11.7% (1,785) para transporte y 2.8% (423) para comercialización, la CRE otorgó permisos de gas natural, gas LP y petrolíferos y petroquímicos con lo que contribuyó con el objetivo de promover la competencia en el sector, ya que aumentó el número de permisos, a fin de promover el desarrollo y actuación de más permisionarios de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos en el mercado.

Sin embargo, la CRE no acreditó los títulos de permiso para las actividades mencionadas en materia de petrolíferos y petroquímicos, situación que pone en riesgo la confiabilidad de la información, y la corroboración de la información reportada en la base de datos de la Comisión.

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 17 de enero de 2020, la CRE proporcionó los títulos de permiso para las actividades mencionadas en materia de petrolíferos y petroquímicos, por lo anterior, se verificó que los títulos de permisos correspondieran a la base de datos de los permisos otorgados, por lo que la CRE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF instruyó las acciones de control necesarias para acreditar la totalidad de los títulos de permisos relacionados de las actividades de expendio, transporte, comercialización, distribución y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos, con lo que solventa lo observado en cuestión de títulos de permiso.

La distribución de los permisos vigentes para gas natural, se muestran en la gráfica siguiente:

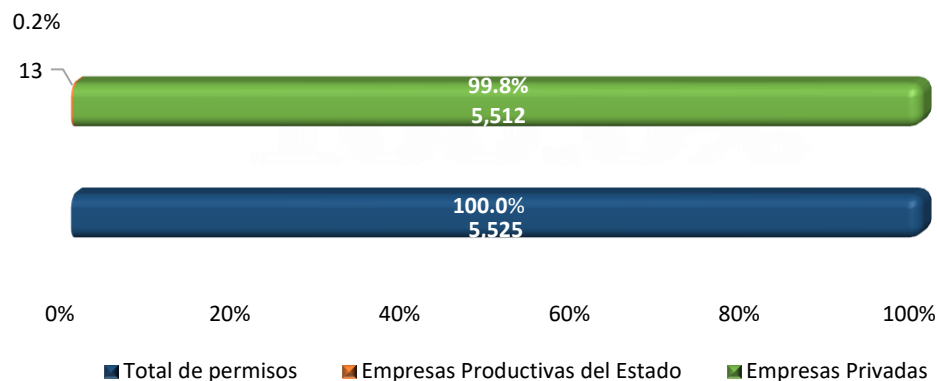


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Se verificó que, de los 585 permisos vigentes para gas natural que otorgó la CRE, 92.8% (543 permisos) fueron para Empresas Privadas y el 7.2% (42 permisos) a las Empresas Productivas del Estado.

La distribución de los permisos vigentes para gas LP, se muestran en la gráfica siguiente:

PERMISOS DE GAS LP VIGENTES PARA EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO Y PRIVADAS, 2018  
(Permisos y porcentajes)

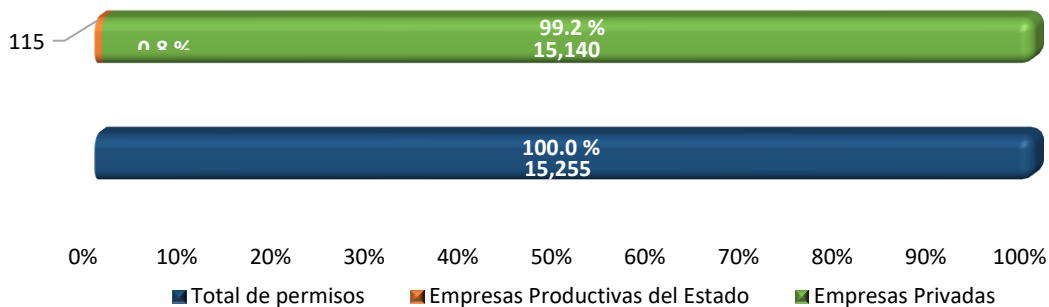


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Se verificó que, de los 5,525 permisos vigentes para gas LP que otorgó la CRE, 99.8% (5,512 permisos) fueron para Empresas Privadas y el 0.2% (13 permisos) a las Empresas Productivas del Estado.

La distribución de los permisos vigentes para petrolíferos y petroquímicos, se muestran en la gráfica siguiente:

PERMISOS DE PETROQUIMICOS Y PETROLÍFEROS VIGENTES PARA EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO Y PRIVADAS, 2018  
(Permisos y porcentajes)

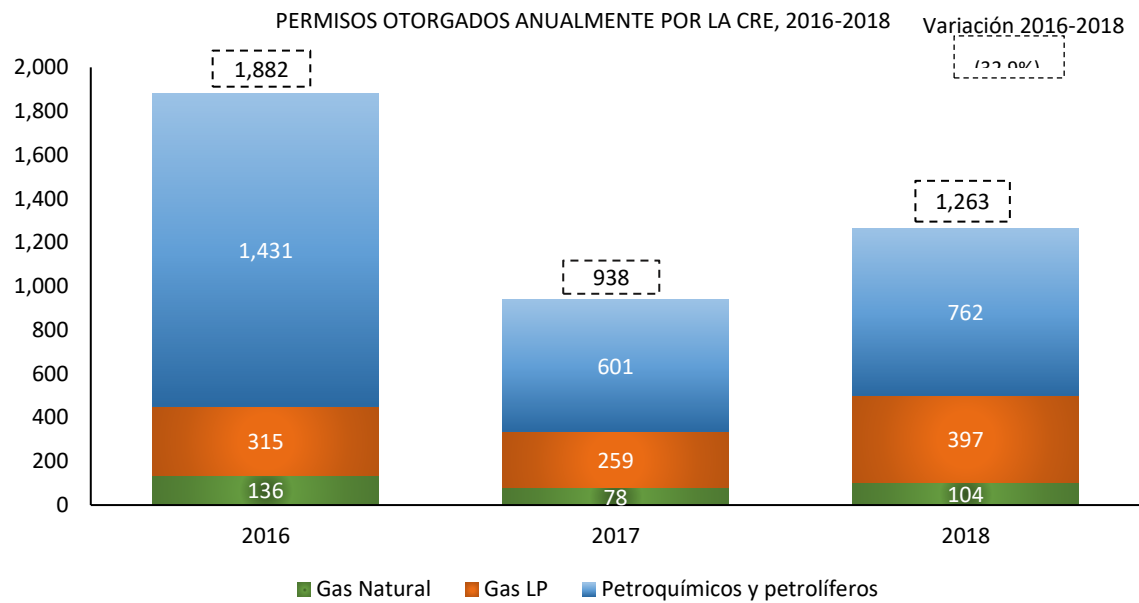


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Se verificó que, de los 15,255 permisos vigentes para petrolíferos y petroquímicos que otorgó la CRE, 99.2% (15,140 permisos) fueron para Empresas Privadas y el 0.8% (115 permisos) a las Empresas Productivas del Estado.

b) Permisos otorgados en materia de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, en el periodo 2016-2018

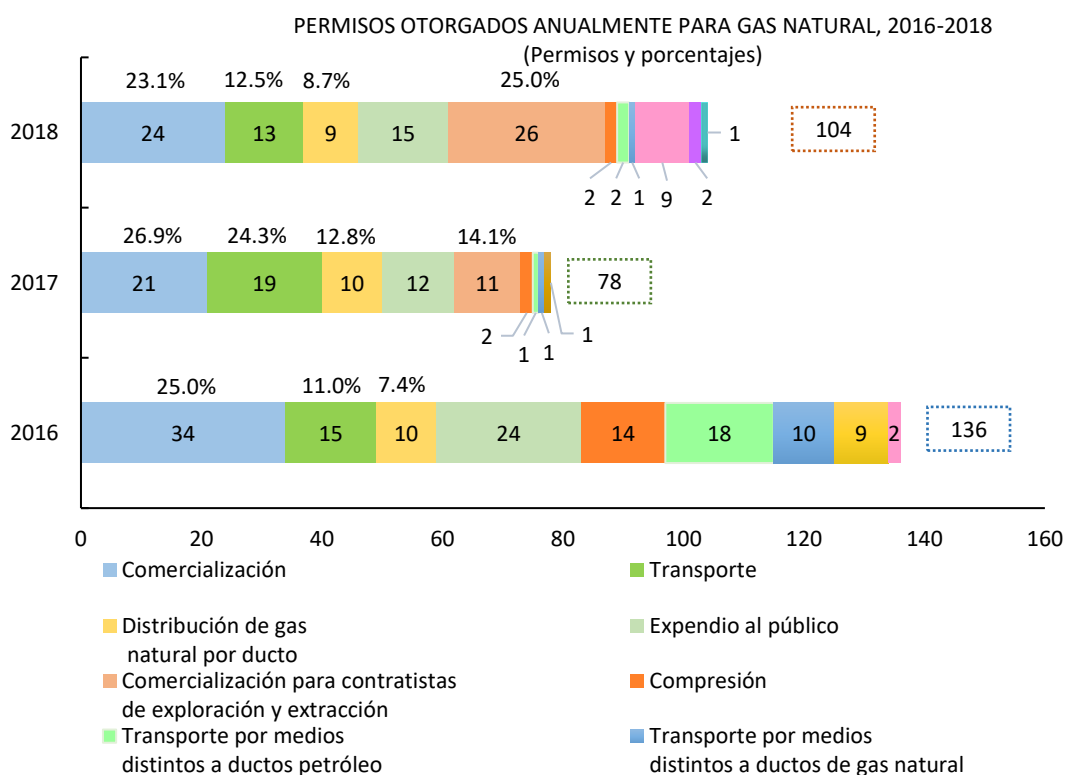
En el periodo de 2016 a 2018, la CRE otorgó 4,083 permisos de gas natural, gas LP y petrolíferos y petroquímicos, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

El número de permisos otorgados en el periodo 2016-2018 fue principalmente para las actividades de transporte, distribución y comercialización de gas natural, gas LP y petrolíferos y petroquímicos, entre los años 2016 y 2018 disminuyeron 32.9%, al pasar de 1,882 permisos a 1,263 permisos totales.

Los permisos otorgados por la CRE para gas natural, por actividad se muestran en la gráfica siguiente:

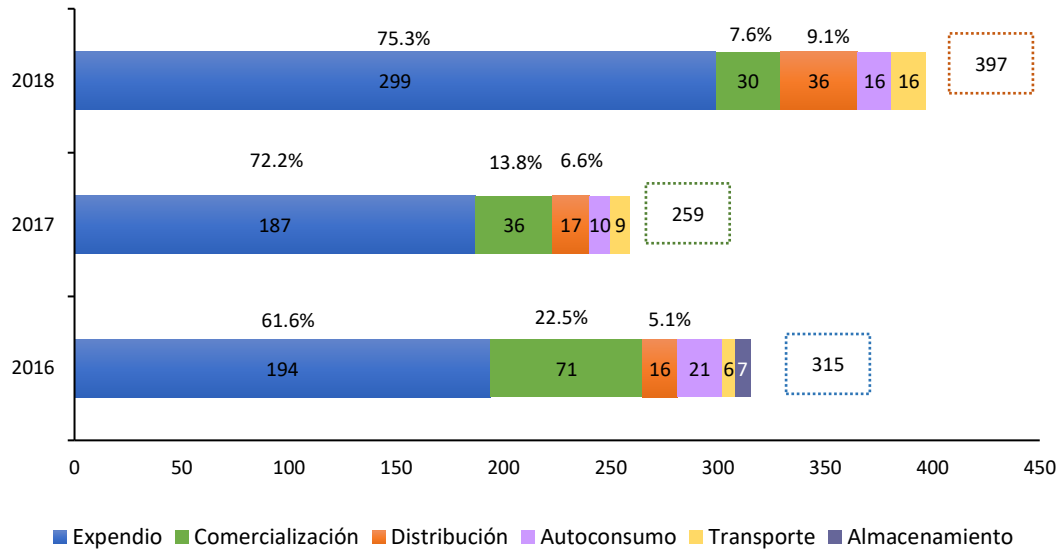


FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

En el periodo 2016-2018, destacó la disminución de los permisos para la actividades siguientes: comercialización 29.4%, al pasar de 34 permisos a 24 permisos; transporte 13.3%, ya que pasó de 15 permisos a 13 permisos; y distribución de gas natural por ducto con 10.0%, al pasar de 10 permisos a 9 permisos; mientras que, para 2018, los permisos para comercialización para contratistas de exploración y producción aumentaron 136.4% respecto de 2017, ya que no se contó con este tipo de permisos; además, los permisos para transporte disminuyeron 13.3% con relación a 2016.

Los permisos otorgados por la CRE para gas LP, por actividad se muestran en la gráfica siguiente:

PERMISOS OTORGADOS ANUALMENTE PARA GAS LP, 2016-2018  
(Permisos y porcentajes)

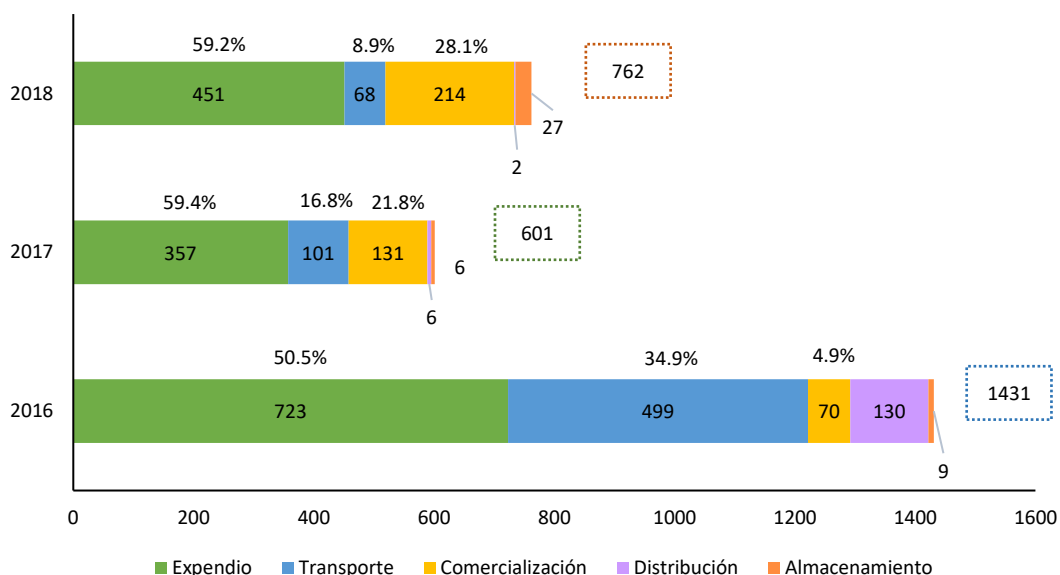


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Para el periodo 2016-2018, destacó el número de permisos de gas LP, ya que se otorgaron a las actividades siguientes: expendio creció 54.1%, al pasar de 194 permisos a 299 permisos; comercialización disminuyó 57.7%, ya que pasó de 71 permisos a 30 permisos; y distribución aumentó 125.0%, al pasar de 16 permisos a 36 permisos.

Los permisos otorgados por la CRE para petrolíferos y petroquímicos por actividad se muestran en la gráfica siguiente:

PERMISOS OTORGADOS ANUALES PARA PETROQUÍMICOS Y PETROLÍFEROS, 2016-2018.  
(Permisos y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

En el periodo 2016-2018, destacó la disminución del número de permisos de petrolíferos y petroquímicos para las actividades siguientes: expendio decreció 37.6%, al pasar de 723 permisos a 451 permisos; transporte disminuyó 86.4%, ya que pasó de 499 permisos a 68 permisos; mientras que, para la comercialización aumentó 205.7 %, al pasar de 70 permisos a 214 permisos, con relación a 2016.

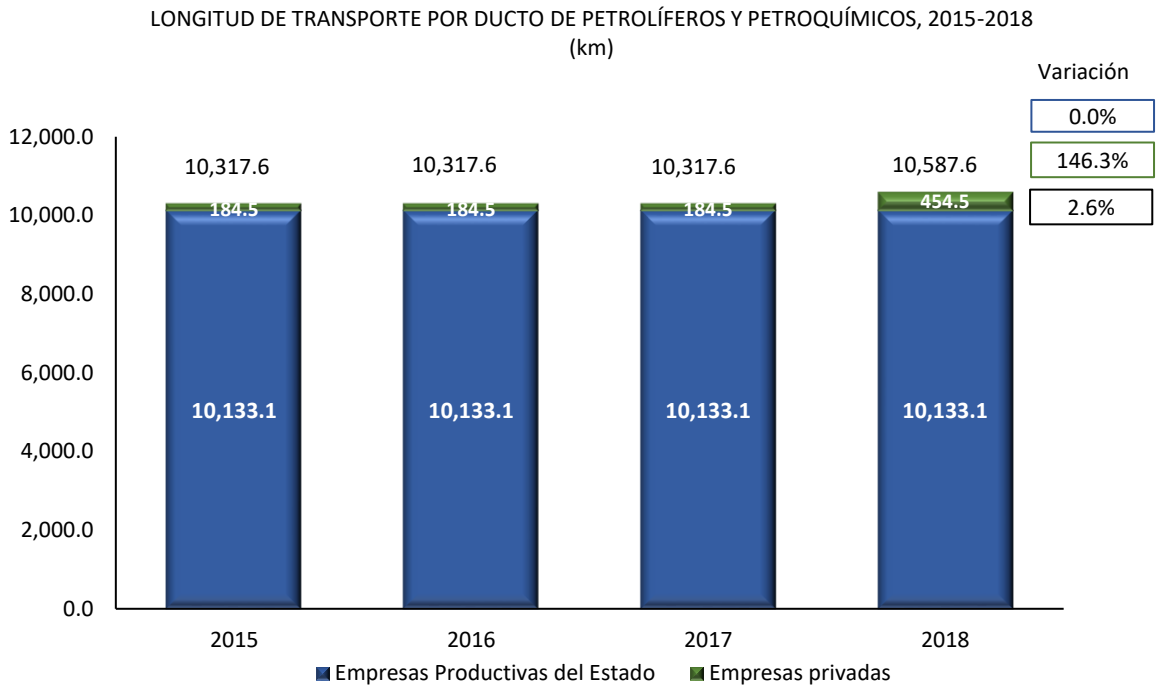
### c) Evolución de la capacidad instalada por medio del otorgamiento de permisos

En 2018, la CRE no comprobó la capacidad gas LP, situación que pone en riesgo la confiabilidad de la información; además, con la capacidad de gas natural y petrolíferos y petroquímicos remitida, tampoco acreditó la conformación del mercado, y como contribuyó a los objetivos de propiciar una adecuada cobertura nacional y de atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de servicios.

Respecto de la evolución de la capacidad instalada derivado de los permisos otorgados, en cuanto a la capacidad instalada de gas natural de ductos, antes de la Reforma Energética se registraron 13,326.0 km en la Red Nacional; después de la reforma, al cierre de 2018, se reportaron 3,893.0 km concluidos; 2,882.0 km en construcción, y 1,278.0 km en proyecto. Referente a la capacidad de transporte de petrolíferos, con la apertura del sector únicamente se incrementó 2.6%; mientras que, la capacidad de almacenamiento de petrolíferos se

mantuvo en 12,132,100.0 barriles de petróleo (bls); ya que, los proyectos derivado de los permisos están en desarrollo.

La longitud de transporte por ducto de petrolíferos y petroquímicos, en el periodo 2015-2018, se muestra en la gráfica siguiente:



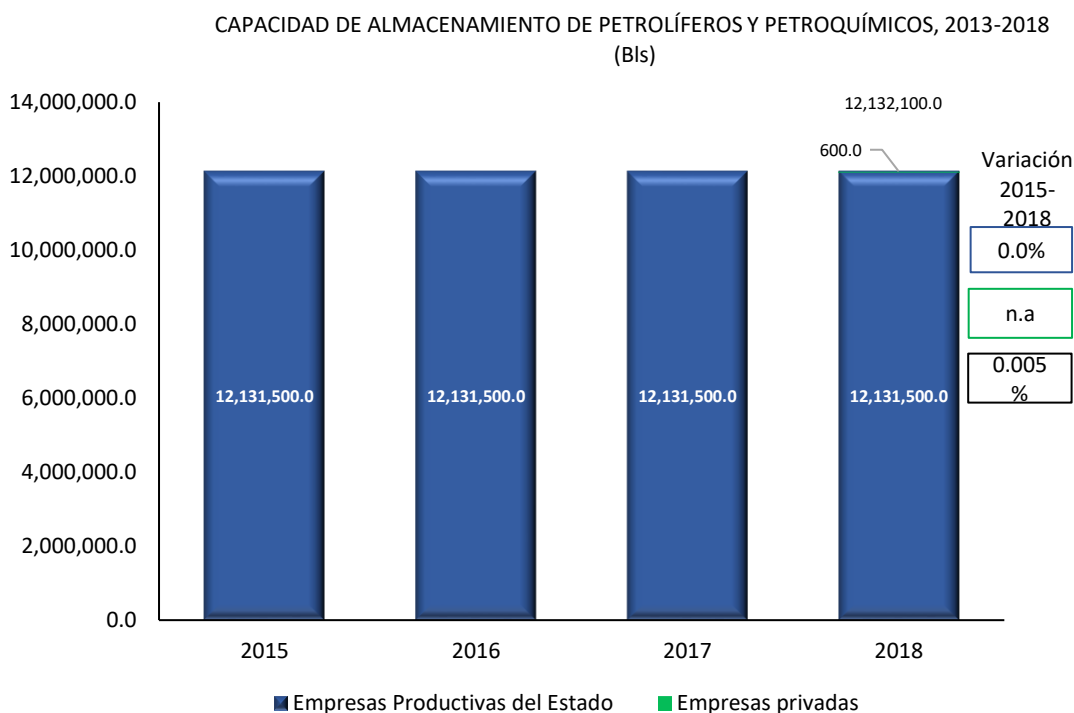
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/128232/2019 del 20 de diciembre de 2019.

NOTA: Se solicitó a la CRE el acumulado anual; sin embargo, sólo proporcionó el incremento anual.

En 2018, la longitud total de transporte por ducto de petrolíferos y petroquímicos fue de 10,587.6 Km, el 95.7% (10,333.1 km) de la longitud fue para las Empresas Productivas del Estado (Pemex Logística) y el 4.3% (454.5 km) para las Empresas Privadas.

La longitud de los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos: en el periodo de 2015-2018 aumentó 2.6%, al pasar de 10,317.6 km en 2015 a 10,587.6 km en 2018 en total para el sector público y privado, asimismo para el sector privado incrementó 146.3 %, al pasar de 184.5 km en 2015 a 454.5 km en 2018, en el caso de sector público no obtuvo aumento puesto que se mantuvo la capacidad del año 2015.

La capacidad de diseño de almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos, en el periodo 2015-2018, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE:Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/128232/2019 del 20 de diciembre de 2019.

NOTA: Se solicitó a la CRE el acumulado anual; sin embargo, sólo proporcionó el incremento anual.

En 2018, la capacidad de almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos total fue de 12,132,100.0 Bls, el 99.995% (12,131,500.0 Bls) de la longitud fue para las Empresas Productivas del Estado (Pemex Logística) y el 0.005% (600 Bls) para las Empresas Privadas.

La capacidad de los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos: en el periodo de 2015-2018 aumentó 0.005%, al pasar de 12,131,500.0 Bls en 2015 a 12, 132,100.0 Bls en 2018 en total para el sector público y privado, asimismo para el sector privado no aplica la variación, ya que sólo se tiene la capacidad de 2018, en el caso de sector público no obtuvo aumento puesto que se mantuvo la capacidad del año 2015.

Por lo anterior, se determinó que, en 2018, la CRE no contó con un sistema para evaluar y medir el cumplimiento del otorgamiento de permisos en materia de gas LP, petrolíferos y petroquímicos. En ese año, la CRE otorgó permisos para gas natural, gas LP y petrolíferos y petroquímicos, con lo que contribuyó con el objetivo de promover la competencia del sector,

ya que aumentó el número de permisos, a fin de promover el desarrollo y actuación de más permisionarios de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos en el mercado; respecto de la evolución de la capacidad instalada derivado de los permisos otorgados, en cuanto a la capacidad instalada de gas natural de ductos, antes de la Reforma Energética se registraron 13,326.0 km en la Red Nacional; después de la reforma, al cierre de 2018, se reportaron 3,893.0 km concluidos; 2,882.0 km en construcción, y 1,278.0 km en proyecto. Referente a la capacidad de transporte de petrolíferos, con la apertura del sector únicamente se incrementó 2.6%; mientras que, la capacidad de almacenamiento de petrolíferos se mantuvo en 12,132,100.0 barriles de petróleo (bls); ya que, los proyectos derivado de los permisos están en desarrollo, así como tampoco acreditó información relacionada con la capacidad instalada gas LP, situación que pone en riesgo la confiabilidad de la información; por lo que no acreditó la conformación del mercado y como contribuyó a los objetivos de propiciar una adecuada cobertura nacional y de atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de servicios.

Además, se verificó que, la Unidad de Planeación y Vinculación presentó deficiencias en sus atribuciones respecto de coordinar con las unidades administrativas el diseño y generación de indicadores e información relativas a las actividades reguladas (otorgamiento de permisos), asimismo, el Jefe de la Unidad de Gas Licuado, no comprobó la capacidad gas LP, lo que en conjunto mostró una inobservancia al artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala que deben actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que les atribuyen a su empleo o comisión y administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para satisfacer los objetivos a los que están destinados, y por lo tanto no se cumplió con el artículo 134, párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que se señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, se administrarán con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Órgano Interno de Control de la Comisión Reguladora de Energía de los hallazgos detectados relativos a que la Unidad de Planeación y Vinculación no contó con un sistema para evaluar y medir el cumplimiento del otorgamiento de permisos en materia de gas LP, petrolíferos y petroquímicos, asimismo, el Jefe de la Unidad de Gas Licuado, no comprobó la capacidad de gas LP, por lo que no se pudo corroborar la conformación del mercado y como contribuyó a los objetivos de propiciar una adecuada cobertura nacional y de atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de servicios, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

**2018-0-45100-07-1577-07-005 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca mecanismos de control que le permitan disponer de información confiable relacionada con la capacidad instalada gas licuado de petróleo, para evaluar el efecto del otorgamiento de permisos que expide la Comisión, a fin de contribuir con el análisis de forma eficiente del desarrollo de la industria del sector hidrocarburos, en cumplimiento a los artículos 134, párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 34, fracción XXXIII, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; numeral 9 “Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”, Norma Cuarta “Información y Comunicación”, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-45100-07-1577-07-006 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca indicadores y metas para el otorgamiento de permisos, así como, la adecuada gestión de las solicitudes de permisos que recibió, revisó y otorgó, a fin de evaluar y medir el cumplimiento de la gestión de otorgamiento de permisos en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, para disponer de indicadores e información relativa a las actividades reguladas y sobre el desempeño de la Comisión, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 31, fracción VI, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**5. Visitas de verificación**

Las visitas de verificación que lleva a cabo la Comisión Reguladora de Energía tienen como objetivo: “corroborar que las condiciones de los sistemas cumplan con el marco jurídico. En específico, las visitas se focalizan en la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos de permisos, en las Normas Oficiales Mexicanas (NOM’s) que resulten aplicables y en otros actos administrativos de carácter general”. <sup>14/</sup>

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), respecto de su atribución de realizar visitas de verificación a los permisionarios de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, se solicitó a la Comisión los permisos emitidos y vigentes a 2018, el Programa Anual 2018 de Visitas de Verificación, así como, el reporte de dichas visitas.

---

<sup>14/</sup> Informe de labores 2016-2017 de la Comisión Reguladora de Energía, pág. 48.

Este resultado se enfoca en constatar que la Comisión haya cumplido con el Programa de Visitas de Verificación aprobado para 2018, así como, que las mismas contribuyeran al desarrollo eficiente del sector. El análisis del resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Visitas de verificación a los permisionarios de Gas Natural; b) Visitas de verificación a los permisionarios de Gas Licuado de Petróleo, c) Visitas de verificación a los permisionarios de Petrolíferos y Petroquímicos, y d) Visitas de verificación en el periodo 2016-2018.

a) Visitas de verificación a los permisionarios de Gas Natural

En materia de gas natural, en 2018, la Comisión Reguladora de Energía registró 585 permisos vigentes, relacionados principalmente, con las actividades de transporte, comercialización y distribución de gas natural; durante ese año realizó 49 visitas de verificación, como se muestra a continuación:

PERMISOS Y VISITAS DE VERIFICACIÓN RELACIONADOS CON GAS NATURAL, 2018

(Número de permisos y visitas)

Actividad	Permisos vigentes a 2018	Participación (%)	Visitas de verificación programadas	Visitas de verificación realizadas	Cobertura (%)	Cumplimiento (%)	Participación (%)
	(a)	(b)=(a*100)/585	(c)	(d)	(e)=(d*100)/a	(f)=(d*100)/(c)	(g)=(d*100)/49
Transporte <sup>1/</sup>	299	51.0	25	25	8.4	100.0	51.0
Comercialización <sup>2/</sup>	122	20.8	3	2	1.6	66.6	4.1
Distribución <sup>3/</sup>	67	11.5	5	5	7.5	100.0	10.2
Expendio al público	53	9.1	9	9	17.0	100.0	18.4
Compresión	21	3.6	2	2	9.5	100.0	4.1
Descompresión	12	2.1	2	2	16.7	100.0	4.1
Almacenamiento	5	0.9	2	2	40.0	100.0	4.1
Regasificación	3	0.5	1	0	0.0	0.0	0.0
Licuefacción	2	0.3	1	1	50.0	100.0	2.0
Gestor de sistemas integrados	1	0.2	1	1	100.0	100.0	2.0
<b>Total</b>	<b>585</b>	<b>100.0</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>8.4</b>	<b>96.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, por medio del oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

<sup>1/</sup> Incluye: transporte de gas natural para usos propios (180), transporte de gas natural por ducto de acceso abierto (76), transporte por medios distintos a ductos de petróleo (20), transporte por medios distintos a ducto de gas natural (13), transporte por ducto de petróleo a acceso abierto (6) y transporte por ducto de gas natural sin procesar (4)

<sup>2/</sup> Incluye: permisos de comercialización (85) y de comercialización para contratistas de exploración y extracción (37).

<sup>3/</sup> Incluye: distribución de gas natural por ducto (55) y distribución por medios distintos a ductos (12).

En 2018, de los 585 permisos vigentes, la CRE realizó visitas de verificación al 8.4% de los permisionarios; al respecto, se observó que, de continuar con este escenario la Comisión tardaría 12 años, *ceteris paribus*, en supervisar al total de permisionarios en materia de gas natural.

Del análisis a los reportes, la base de datos y actas circunstanciadas sobre las visitas de verificación programadas y realizadas en 2018 se constató que, en ese año, de las 51 visitas de verificación programadas por la CRE dos fueron canceladas, de las cuales la Comisión señaló que una de las visitas programadas a un permisionario de la actividad de comercialización fue cancelada por revocación del permiso; sin embargo, no se especificaron las causas de dicha revocación. Respecto de la cancelación de una visita de verificación a un permisionario de la actividad de regasificación, la CRE no especificó la causa, por lo que no fue posible conocer los criterios por los que no se llevó a cabo. Asimismo, se verificó que, en ese año la CRE realizó 49 de las 51 visitas de verificación programadas, lo que representó un cumplimiento del 96.0%.

De los resultados de las visitas de verificación realizadas, la CRE indicó que, de las 49 visitas el 63.0% tuvieron observaciones o incumplimientos, siendo los siguientes temas los más reiterativos: el gas fuera de las especificaciones; no se contó con equipo para medir las especificaciones de gas natural; se careció de facturas para corroborar la procedencia lícita del gas; no se presentó el dictamen anual de operación y mantenimiento de los sistemas; no se presentaron los documentos que acreditarán la calibración de los instrumentos de medición con que cuentan los sistemas (calidad y medición), o no se presentaron las bitácoras de operación de mantenimiento.

Al respecto, se verificó que el alto índice de observaciones hace necesario que se amplíe la muestra de los permisionarios de gas natural que deben ser supervisados, a fin de fortalecer el proceso de supervisión y garantizar la regulación del sector, ya que, en 2018, solo se supervisó al 8.4% (49 visitas) del total de permisos en la materia, por lo que, la Comisión no acreditó que el número de visitas realizadas fue suficiente para contribuir al desarrollo eficiente del sector, así como para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los permisionarios.

Por lo anterior, se determinó que, la Unidad de Gas Natural y el Órgano de Gobierno presentaron deficiencias respecto de sus funciones, al proponer y aprobar el Programa Anual de Visitas de Verificación, toda vez, que fueron limitadas respecto del universo de permisos vigentes, para las actividades en la materia durante 2018.

b) Visitas de verificación a los permisionarios de Gas Licuado de Petróleo

En cuanto al gas licuado de petróleo (gas LP), en 2018, la CRE registró 5,525 permisos vigentes en la materia, relacionados principalmente con las actividades de expendio al público y distribución; además, realizó 396 visitas de verificación, como se muestra a continuación:

## PERMISOS Y VISITAS VERIFICACIÓN RELACIONADOS CON GAS LICUADO DE PETRÓLEO, 2018

(Número de permisos y visitas)

Actividad	Número de permisos vigentes a 2018	Participación (%)	Visitas de verificación programadas	Visitas de verificación realizadas	Cobertura (%)	Cumplimiento	Participación (%)
	(a)	(b)=(a*100)/5,525	(c)	(d)	(e)=(d*100)/a	(f)=(d*100)/(c)	(g)=(d*100)/396
Expendio al público <sup>1/</sup>	3,942	71.3	316	316	8.0	100.0	79.8
Distribución <sup>2/</sup>	1,191	21.6	73	73	6.1	100.0	18.4
Transporte <sup>3/</sup>	221	4.0	2	2	0.9	100.0	0.5
Comercialización	139	2.5	2	2	1.4	100.0	0.5
Almacenamiento	32	0.6	3	3	9.3	100.0	0.8
<b>Total</b>	<b>5,525</b>	<b>100.0</b>	<b>396</b>	<b>396</b>	<b>7.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, por medio del oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

- <sup>1/</sup> Incluye: expendio al público de Gas LP mediante estación de servicio con fin específico, expendio al público de Gas LP mediante estación de servicio para autoconsumo, expendio al público de Gas LP mediante bodegas de expendio.
- <sup>2/</sup> Incluye: distribución de Gas LP mediante planta de distribución, distribución de Gas LP mediante autotanques y Distribución de Gas LP por medio de ductos.
- <sup>3/</sup> Incluye: transporte de Gas LP por medios distintos a ductos y Transporte de Gas LP por medio de ductos.

De los 5,525 permisos vigentes en 2018, de gas licuado de petróleo, se constató que, la CRE realizó visitas de verificación al 7.2% del total de los permisionarios; al respecto, se constató que, de continuar con este escenario la CRE tardaría 13.9 años, *ceteris paribus*, en realizar visitas de verificación al total de permisionarios en la materia.

Con base en el análisis del reporte de la relación de visitas de verificación programadas de gas LP, y de los informes de las visitas realizadas, se constató que, en 2018, la CRE cumplió al 100.0% las visitas de verificación programadas (396 visitas), de las cuales se verificó que, una no tuvo observaciones al cumplir con lo establecido en la orden de verificación, dos contaron con oficio de término de permiso, tres no se pudieron realizar por cuestiones de seguridad, en tanto que, las 390 restantes, presentaron irregularidades, entre las que destacó que, en 199 visitas se encontraron instalaciones abandonadas, desmanteladas, no se construyeron o dejaron de operar por la inseguridad; de las visitas de verificación a los permisionarios que se encontraban operando, se observó que, las principales irregularidades fueron incumplimientos a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables (154 visitas); ya que no presentaban documentación del Sistema de Gestión de Medición (151 visitas) o no acreditaron la procedencia lícita del gas LP (145 visitas).

Respecto de las visitas que presentaron incumplimientos, se verificó, que en 2018, la Comisión sancionó al titular del permiso LP/19634/EXP/ES/2016 para la actividad de expendio al público de gas LP, por medio de una estación de servicio con un fin específico, por una cantidad de 7, 926.5 miles de pesos, al haber incurrido en infracciones relacionadas con cantidad, calidad y medición de hidrocarburos y petrolíferos, así como, con la regulación,

lineamientos y disposiciones administrativas aplicables, como se detalla en el Resultado núm. 6 “Sanciones” de esta auditoría. Con los reportes, se observó la alta incidencia en las irregularidades presentadas por parte de los permisionarios en materia de gas LP, ya que en 390 (98.5%) de las 396 visitas realizadas se detectó algún tipo de incumplimiento.

Asimismo, se verificó que si bien la CRE realizó el 100.0% de las visitas que tenía programadas, éstas solo representaron el 7.2% del total de permisos vigentes, por lo que no acreditó que el número de visitas programadas para cada actividad fue la correcta para regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de expendio al público, distribución, transporte, comercialización y almacenamiento, en materia de gas LP, así como para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los permisionarios.

Por lo anterior, se determinó que, la Unidad de Gas Licuado de Petróleo y el Órgano de Gobierno de la CRE presentaron deficiencias respecto de sus funciones, al proponer y aprobar el Programa Anual de Visitas de Verificación, toda vez, que fueron limitadas respecto del universo de permisos vigentes, para las actividades en la materia durante 2018.

c) Visitas de verificación a los permisionarios de Petrolíferos y Petroquímicos

En materia de petrolíferos y petroquímicos, en 2018, la CRE contó con 15,255 permisos vigentes y realizó 285 visitas de verificación para las diferentes actividades que realizan los permisionarios como se muestra a continuación:

PERMISOS Y VISITAS DE VERIFICACIÓN RELACIONADOS CON PETROLÍFEROS Y PETROQUÍMICOS, 2018  
(Número de permisos y visitas)

Actividad	Número de permisos vigentes a 2018	Participación (%)	Visitas de verificación programadas	Visitas de verificación realizadas en 2018	Cobertura (%)	Cumplimiento	Participación (%)
	(a)	(b)=(a*100)/15,255	(c)	(d)	(e)=(d*100)/a	(f)=(d*100)/(c)	(g)=(d*100)/285
Expendio <sup>1/</sup>	12,597	82.5	215 <sup>2/</sup>	215	1.7	100.0	75.4
Transporte	1,783	11.7	35	35	2.0	100.0	12.3
Comercialización	424	2.8	2	2	0.5	100.0	0.7
Distribución	271	1.8	17	17	6.3	100.0	6.0
Almacenamiento	180	1.2	15	16	8.9	106.7	5.6
<b>Total</b>	<b>15,255</b>	<b>100.0</b>	<b>284</b>	<b>285</b>	<b>1.9</b>	<b>100.3</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, por medio del oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

<sup>1/</sup> Incluye permisos de expendio de petrolíferos (12,528) y expendio de aeródromos (69).

<sup>2/</sup> Incluye expendio en aeródromos, en estaciones de servicio y en estaciones de servicio de autoconsumo.

Se constató que, de los 15,255 permisos vigentes en 2018, la CRE realizó visitas de verificación al 1.9% del total de los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos en un contexto donde el mercado ilícito de combustible iba en aumento; al respecto, se verificó que, de continuar con dicho escenario la Comisión tardaría 53.5 años, *ceteris paribus*, en realizar visitas de

verificación al total de los permisionarios, y constatar que cumplen con lo establecido en sus respectivos permisos.

Del análisis a la relación de las visitas de verificación programadas y los informes de las visitas de verificación realizadas, se constató que, en 2018, la CRE, programó 284 visitas de verificación y realizó 285, una visita más de las programadas para la actividad de almacenamiento, por lo que tuvo un cumplimiento del 100.3%.

En 2018, de las visitas de verificación realizadas, la CRE informó que el 98.0% presentó irregularidades, siendo los temas más reiterativos: los permisionarios no presentaron documentación del Sistema de Gestión de Medición, ni de los informes de resultados respecto de la determinación de las especificaciones de calidad; no se acreditó la procedencia lícita; no se presentó documentación que permitiera corroborar que cuentan con un servicio permanente de recepción y atención a quejas y reportes de emergencia o no se exhibió una póliza de seguro.

De manera específica, se verificó que, de las irregularidades presentadas, la falta de acreditación de procedencia lícita de los petrolíferos se presentó en 30 casos de las visitas a expendio al público por estaciones de servicio; 14 de las visitas a las estaciones de servicio de autoconsumo; 12 de distribución, una de almacenamiento y en 17 de transporte por medios distintos a ductos. Al respecto, la alta incidencia de incumplimientos detectada en los permisionarios podría impactar de manera negativa en el sector de hidrocarburos e incidir en el aumento del mercado ilícito de combustibles, del cual, se constató que, en 2018, se reportaron pérdidas por un volumen de 20,384 mbd de petrolíferos, lo que equivalió a 36,162,000 mdp <sup>15/</sup>. Por lo que, es necesario que la CRE fortalezca su actuar en la supervisión, seguimiento y sanción, así como que se amplíe la cobertura de las visitas de verificación que se realicen, ya que, el número de visitas de verificación programadas y realizadas fue bajo en comparación con el número de permisos vigentes, puesto que, en 2018, solo se supervisó al 1.9% del total de los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos.

Además, se verificó que si bien la CRE realizó el 100.3% de las visitas que tenía programadas, se supervisó únicamente al 1.9% del total de permisos vigentes, por lo que no acreditó que el número de visitas realizadas por la Comisión para cada una de las actividades realizadas por los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos, fue la correcta para que la CRE regulara y promoviera el desarrollo eficiente del sector, así como que verificará el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los permisionarios.

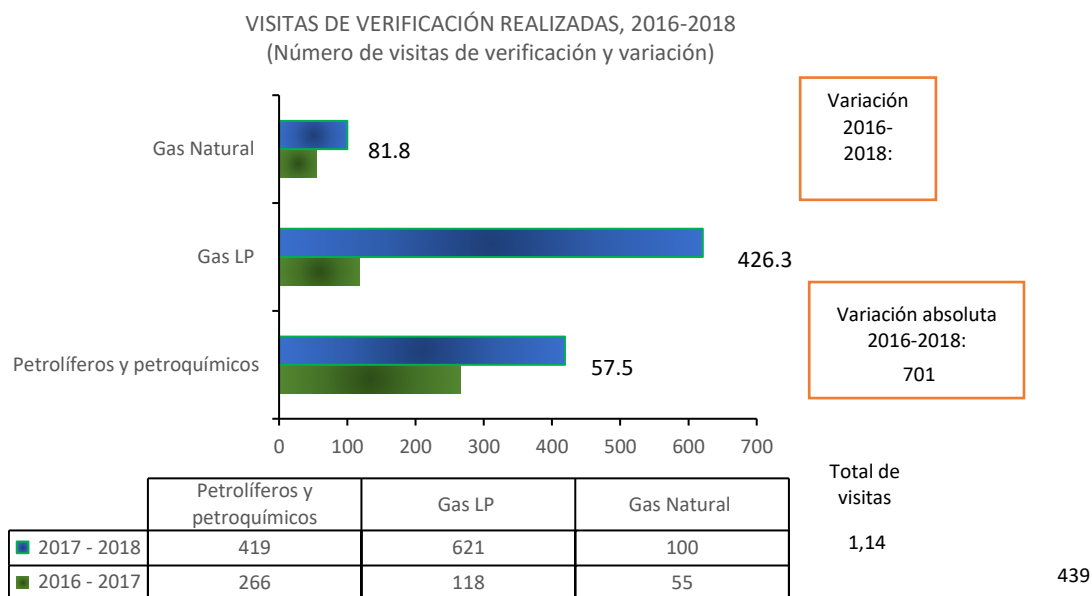
Por lo anterior, se determinó que, la Unidad de Petrolíferos y el Órgano de Gobierno de la Comisión presentaron deficiencias en sus funciones, al proponer y aprobar el programa anual de visitas de verificación, toda vez, que fueron limitadas respecto del universo de permisos vigentes, para las actividades en la materia durante 2018.

---

<sup>15/</sup> Cifras tomadas de la Auditoría núm. 474-DE "Desempeño de la empresa productiva subsidiaria Pemex Logística", ASF.

d) Visitas de verificación del periodo 2016-2018

El histórico del número de visitas de verificación realizadas por la CRE, a los permisionarios relacionados con actividades en materia de gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, para el periodo 2016-2018, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, por medio del oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019 e Informe de Labores 2016-2017 de la Comisión Reguladora de Energía.

NOTA: El periodo 2016-2018, incluye los meses de enero de 2016 a junio de 2017, y el periodo 2017-2018 los meses de julio de 2017 a diciembre de 2018.

Para el periodo de enero de 2016 - junio de 2017 a julio de 2017 - diciembre de 2018, el total de las visitas de verificación realizadas por la CRE aumentó 159.7% (701 visitas). Por tema específico, se constató que, las visitas de verificación a permisionarios de gas natural aumentaron en 81.8%; las de gas LP aumentaron 426.3%, y las visitas a los permisionarios de las actividades de petrolíferos y petroquímicos aumentaron 57.5%. Al respecto, se constató que aun cuando el sector de petrolíferos y petroquímicos tuvo el mayor número de permisos vigentes fue el sector que aumentó en menor porcentaje su total de visitas de verificación.

Por lo anterior, se determinó que, en 2018, la cobertura de atención fue limitada, ya que, en materia de gas natural únicamente se visitó al 8.4% de los 585 permisionarios; en gas licuado de petróleo se realizaron visitas de verificación al 7.2% de los 5,525 permisionarios; en tanto que, de los 15,255 permisionarios de las actividades referentes a petrolíferos y petroquímicos

sólo se realizaron visitas de verificación al 1.9% %, en un contexto donde el mercado ilícito de combustible iba en aumento; lo que restringió el cumplimiento de la CRE de garantizar y verificar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias, así como, su objetivo de regular para promover el desarrollo eficiente de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos. Asimismo, se constató que, de continuar con este escenario la Comisión tardaría 12 años, *ceteris paribus*, en supervisar al total de los permisionarios en materia de gas natural; 13.9 años, *ceteris paribus*, en realizar las visitas de verificación a todos los permisionarios de gas licuado de petróleo, y 53.5 años, *ceteris paribus*, en supervisar a los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos.

Asimismo, se observó que, si bien en 2018, cumplió en 96.0% las visitas de verificación ordinarias programadas a permisionarios de gas natural, el 100.0% de las visitas de gas licuado de petróleo y el 100.3% de petrolíferos y petroquímicos, y además se verificó que, en el periodo enero 2016 -junio 2017 a julio 2017 - diciembre 2018, el total de las visitas de verificación realizadas aumentó 159.7%; no se pudo constatar que fueran las necesarias para fortalecer el proceso de supervisión y garantizar la regulación del sector, por lo que no fue posible evaluar si el total de visitas programadas para cada actividad fue la correcta para regular y promover el desarrollo eficiente del sector, así como, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los permisionarios.

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, del 17 de enero de 2020, la CRE señaló que: “las visitas de verificación realizadas fueron seleccionadas con base en la metodología establecida en el Acuerdo A/037/2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2016, así como, que el alto número de incumplimientos se debió a que esa es la función de la aplicación de la metodología, la cual permite identificar y enfocar los pocos recursos con que cuenta para realizar las visitas de verificación, en aquellos permisionarios que tienen una mayor probabilidad de incumplir con la regulación”.

Asimismo, indicó que la Comisión realiza la supervisión del cumplimiento de la regulación aplicable a la totalidad de los permisionarios en cada año calendario, por medio de dos vías (no excluyentes), las visitas de verificación y el monitoreo de gabinete, esta última se realiza durante todo el año y la información recabada sirve de insumo para la aplicación de la metodología establecida en el Acuerdo A/037/2016; no obstante, en el transcurso de la auditoría, la CRE no proporcionó información soporte que acreditará la aplicación de la metodología, ni la supervisión al resto de los permisionarios. Al respecto, se determinó que, con dicha información no se solventa lo observado, por lo que las observaciones persisten.

Al respecto, las Unidades de Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo, Petrolíferos y el Órgano de Gobierno fueron omisos al proponer y autorizar el número de visitas de verificación que se realizaron a los permisionarios en materia de hidrocarburos, toda vez que, la cobertura fue limitada respecto del número de permisionarios vigentes durante 2018, lo que en conjunto denota que los recursos económicos no fueron administrados con eficacia, eficiencia,

economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estaban destinados.

Con base en lo anterior, se constató que las visitas de verificación permitieron conocer las deficiencias que los permisionarios presentaron, no obstante, la cobertura de atención fue limitada, lo que restringió el cumplimiento de la CRE del objetivo de regular y promover el desarrollo eficiente de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos, ya que, si bien en 2018, cumplió en 96.0% las visitas de verificación ordinarias programadas a permisionarios de gas natural, el 100.0% en las visitas de verificación de gas licuado de petróleo y el 100.3% de petrolíferos; no acreditó que el total de visitas programadas para cada actividad fueran las necesarias para fortalecer el proceso de supervisión, así como, para garantizar la regulación y el desarrollo eficiente del sector de hidrocarburos.

#### **2018-0-45100-07-1577-07-007 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía aplique los criterios y la metodología establecida para que las visitas de verificación que llevará a cabo, sean congruentes con el grado de cumplimiento de las obligaciones por parte de los permisionarios; el número de denuncias y quejas que tienen los permisionarios; el número de emergencias operativas y casos fortuitos y otros factores, como las condiciones de emergencia, a fin de evaluar y acreditar que son las necesarias para cumplir con el objetivo de regular y promover el desarrollo eficiente de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el Programa de Trabajo de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **2018-0-45100-07-1577-07-008 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía evalúe la factibilidad de elevar el número de visitas de verificación en relación con el número de permisos vigentes por actividad, con el objeto de cubrir en mayor medida el número de permisionarios supervisados, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del sector hidrocarburos, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22, fracción XIII de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 18, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; del Programa de Trabajo de la CRE, y el título segundo, capítulo I, numeral 9, Norma Tercera "Actividades de Control", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 6. Sanciones

Con la finalidad de evaluar el procedimiento de imposición de sanción, así como, las sanciones económicas realizadas en 2018, se solicitó a la CRE las sanciones impuestas en 2018, a los permisionarios de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

El resultado se dividió en dos apartados: a) Procedimiento de Imposición de Sanción y b) Incumplimientos y monto de las sanciones económicas en 2018.

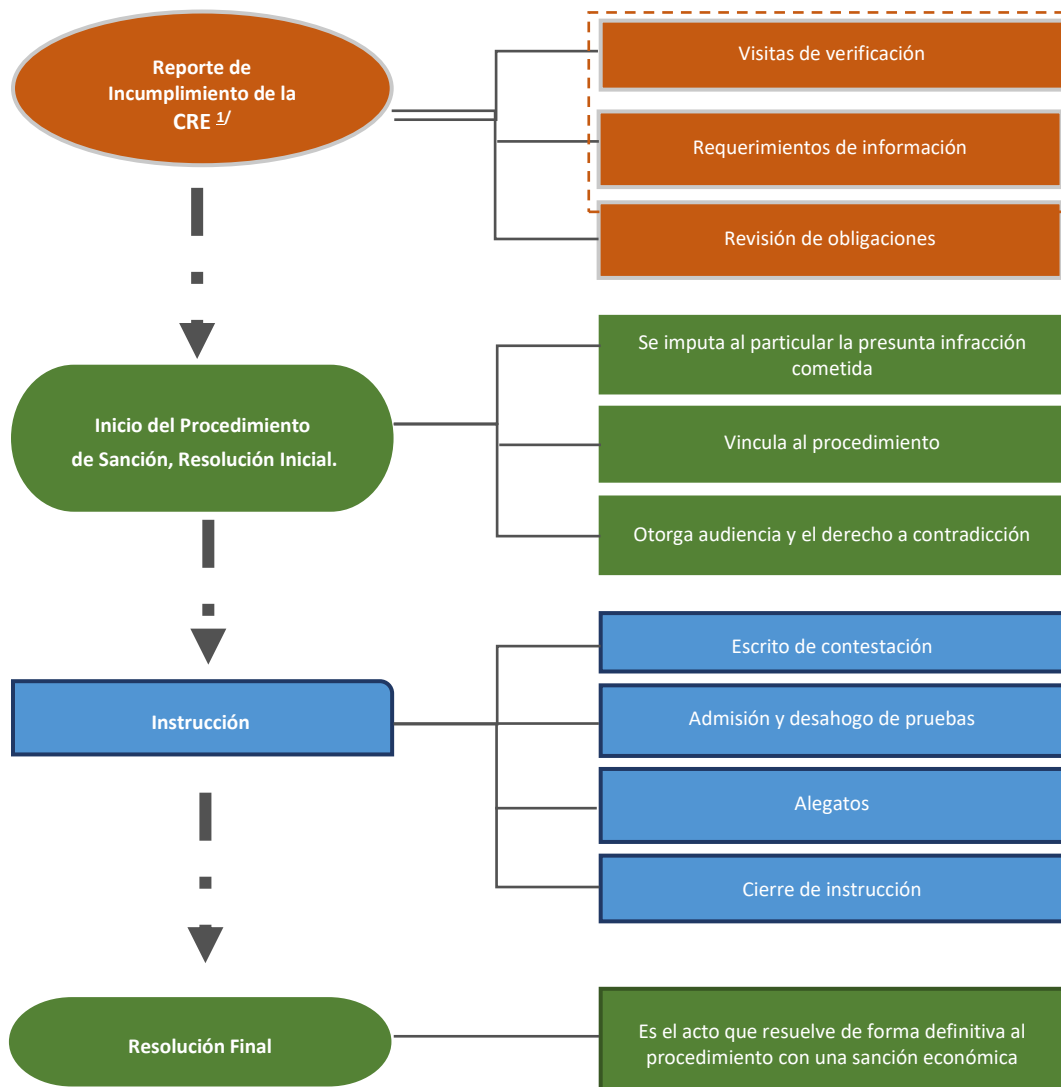
El análisis de los resultados se presenta a continuación:

### a) Procedimiento de Imposición de Sanción

La CRE tiene la atribución de sancionar el incumplimiento de las disposiciones aplicables a la cantidad, calidad y medición de hidrocarburos, para lo que realiza reportes de incumplimiento, los cuales son el detonante para iniciar el procedimiento de sanción (resolución de inicial), que después de la etapa de instrucción, en la que existen admisión y desahogo de pruebas, alegatos y cierre de la instrucción, brinda una resolución final, que de forma definitiva resuelve con una sanción.

Al respecto, se muestra el procedimiento de imposición de sanción que realizó la CRE para generar las sanciones económicas:

PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES, CRE



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Manual para la substanciación de los procedimientos administrativos de sanción, revocación y caducidad proporcionado por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

<sup>1/</sup> El reporte de incumplimiento es un documento elaborado por las Unidades Administrativas de la Comisión Regulador de Energía, en el que se advierten la existencia de conductas presumiblemente constitutivas de infracción en términos de la normatividad aplicable, así como el soporte probatorio que lleva a concluir su existencia.

En el análisis del resultado, se muestran sanciones derivadas de reportes de incumplimiento por visitas de verificación y requerimientos de información.

Con la información proporcionada por la CRE se determinó que sólo hubo tres casos de sanción, en materia de hidrocarburos para el año 2018, de acuerdo con la base de datos remitida.

b) Incumplimientos y monto de las sanciones económicas 2018

De acuerdo con el esquema del procedimiento de imposición de sanción de la CRE y la base de datos proporcionada, cada reporte de incumplimiento debió contar con una resolución inicial y una final.

SANCIONES ECONÓMICAS IMPUESTAS POR LA CRE, 2018

Permiso	Tipo de permiso	Reporte de incumplimiento de la CRE	Resolución inicial	Resolución Final
LP/13816/DIST/PLA/21016	Distribución	Visita de verificación	RES/1250/2018	RES/2267/2018
LP/19634/EXP/ES/2016	Expendio	Visita de verificación	RES/2601/2018	RES/345/2019
H/9857/COM/2015	Comercialización	Requerimiento de Información	RES/1898/2018	RES/2382/2018

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019 del 19 de septiembre de 2019.

Resoluciones no acreditadas por la CRE.

Se revisaron que de los tres reportes de incumplimiento de 2018, dos derivaron de visitas de verificación y uno de requerimientos de información; asimismo, se identificó que, la CRE no acreditó disponer de tres resoluciones, de las cuales dos fueron finales “RES/2267/2018” y “RES/2382/2018”, y una fue inicial “RES/2601/2019”, por lo que, no acreditó el adecuado procedimiento y resguardo de la información sobre imposición de sanciones, situación que pone en riesgo la confiabilidad de la información y los procedimientos de imposición de sanción.

En cuanto a los incumplimientos, en la resolución inicial número RES/1250/2018, del permiso LP/13816/DIST/PLA/2016 para la distribución de gas LP, derivada de una visita de verificación, la CRE identificó los incumplimientos siguientes: el listado de vehículos asociados al permiso no coincide con los registros con los que cuenta la unidad de gas licuado de petróleo; no presentó el informe de resultados de calidad de gas licuado de petróleo emitidos por un laboratorio de pruebas, de conformidad con la NOM-016-CRE-2016; no acreditó la implantación del Sistema de Gestión de la Medición, en sus instalaciones. Por lo anterior, la CRE impuso al permisionario una sanción económica de 2,264.7 miles de pesos; sin embargo,

no acreditó si dicha sanción fue manifestada en la resolución final número RES/2267/2018, debido a la falta de documentación soporte por parte de la Comisión.

Respecto de los incumplimientos, en la resolución final número RES/345/2018, del permiso LP/19634/EXP/ES/2016 para el expendio de gas LP, derivada de una visita de verificación, la CRE señaló los incumplimientos siguientes: no contó con los documentos en el que se establecieron las especificaciones de calidad del gas LP, referente a la Norma Oficial de Petrolíferos; no contó con la información que generó el sistema de medición de gas licuado de petróleo; no contó con la documentación que describa el Sistema de Gestión de la Medición (SGM) en sus instalaciones; no dio aviso sobre el inicio de operaciones en el plazo previsto y no cumplió con el objeto del título de permiso al llevar a cabo actividades. Por lo anterior, la CRE resolvió al permisionario en la resolución final número RES/345/2018 una sanción económica de 7,926.5 miles de pesos <sup>16/</sup>.

En el caso de la resolución inicial número RES/1898/2018 del permiso H/9857/COM/2015, para la actividad de comercialización de gas LP, otorgado a Pemex Transformación Industrial (PTRI), la CRE indicó la falta de información solicitada a PTRI, respecto de lo siguiente: volúmenes de gas licuado de petróleo vendidos a sus clientes desde el mes de enero de 2017 hasta mayo de 2018, y la metodología de aplicación de los descuentos, criterios y condiciones para hacerlos efectivos, así como, los periodos y puntos de venta en que fueron aplicados desde el mes de enero de 2017 hasta mayo de 2018. Al respecto, PTRI no proporcionó información oportuna, veraz, completa congruente y relevante que le fue requerida. Por lo anterior, la CRE resolvió una sanción de 2,972.4 miles de pesos. No obstante, no acreditó si dicha sanción económica fue manifestada en la resolución final número RES/2382/2018, debido a la falta de documentación soporte por parte de la Comisión.

Las tres sanciones económicas que determinó la CRE a los permisionarios, en 2018 ascendieron a 13,163.6 miles de pesos <sup>17/</sup>.

Por lo anterior, se determinó que el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos fue omiso en sus atribuciones respecto de revisar el procedimiento de sanciones, ya que el bajo nivel de sanciones podría incidir en mayores observaciones en los reportes de incumplimiento por visitas de verificación, requerimiento de información y revisión de obligaciones; asimismo, el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos no acreditó las resoluciones iniciales y finales, lo que

---

<sup>16/</sup> La CRE señaló que la Unidad de Asuntos Jurídicos, no lleva a cabo el cobro de dichas multas, por lo que, una vez resuelto un procedimiento administrativo de sanción en la Comisión, y de resultar éste en una sanción económica, el encargado de realizar el procedimiento coactivo de cobro es el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

FUENTE: Anexo del oficio UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019, respuesta al requerimiento de información, numeral 27.1.

<sup>17/</sup> La CRE señaló que la Unidad de Asuntos Jurídicos, no lleva a cabo el cobro de dichas multas, por lo que, una vez resuelto un procedimiento administrativo de sanción en la Comisión, y de resultar éste en una sanción económica, el encargado de realizar el procedimiento coactivo de cobro es el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

FUENTE: Anexo del oficio UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019, respuesta al requerimiento de información, numeral 27.1.

en conjunto mostró una inobservancia al artículo 7, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala que deben actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que les atribuyen a su empleo o comisión y administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para satisfacer los objetivos a los que están destinados, y por lo tanto no se cumplió con el artículo 134, párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que se señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, se administrarán con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Además, se observó que, en 2018, la cobertura limitada de visitas de verificación podría incidir en el bajo número de sanciones, ya que se observaron incumplimientos en los permisionarios de Gas Natural, Gas LP, y Petrolíferos. Al respecto, la CRE señaló que sólo hubo tres casos de sanción en materia de hidrocarburos, de los cuales dos derivaron de visitas de verificación y uno de requerimientos de información; asimismo, la Comisión indicó que fue causa de la limitada capacidad técnica y operativa para llevar a cabo la supervisión y el seguimiento.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Órgano Interno de Control de la Comisión Reguladora de Energía de los hallazgos detectados relativos a que la Unidad de Asuntos Jurídicos no acreditó la totalidad de las resoluciones iniciales y finales del procedimiento de sanciones, asimismo, que el bajo nivel de sanciones podría incidir en mayores observaciones en los reportes de incumplimiento por visitas de verificación, requerimiento de información y revisión de obligaciones situación que se debe al proceso imposición de sanción, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

**2018-0-45100-07-1577-07-009 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca e implemente los mecanismos de control necesarios para disponer de la totalidad de las resoluciones iniciales y finales, a fin de evaluar el adecuado proceso de las sanciones emitidas por la CRE, y contribuir al análisis de forma fiable del desarrollo eficiente de la industria en el sector hidrocarburos, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativa; 32, fracción II, del Reglamento de la Comisión Reguladora de Energía; artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-45100-07-1577-07-010 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía implemente las medidas necesarias para que el proceso de sanción contribuya a disminuir los incumplimientos de la normativa; asimismo,

incremente la efectividad del mecanismo de supervisión respecto de las sanciones emitidas por parte de los permisionarios, a fin de fortalecer el proceso de supervisión en el sector hidrocarburos y el desarrollo eficiente de la industria en el sector energético, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativa; 32, fracción II, del Reglamento de la Comisión Reguladora de Energía; y artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Tercera "Información y Comunicación" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 7. Regulación de tarifas y precios

Con la finalidad de verificar el cumplimiento por parte de la CRE, respecto de la regulación de precios y tarifas de las actividades de Ventas de Primera Mano (VPM) y de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, se revisaron las disposiciones administrativas de carácter general para la regulación de las ventas de primera mano y los servicios, precios y tarifas en transporte, almacenamiento, distribución, así como de la comercialización hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, que emitió la CRE.

El resultado se dividió en dos apartados: a) Términos y condiciones generales para la regulación de ventas de primera mano, y b) Términos y condiciones generales para la regulación de servicios, precios y tarifas en transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. El análisis de cada uno de los incisos se presenta a continuación:

### a) Términos y condiciones generales para la regulación de ventas de primera mano

De acuerdo con la CRE, las ventas de primera mano (VPM) <sup>18/</sup> se entiende como la primera enajenación, en territorio nacional, que realice Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias, y cualquier otra empresa productiva del Estado, o una Persona Moral, por cuenta y orden del Estado, y que dicha venta deberá realizarse a la salida de las plantas de procesamiento, las refinerías, los puntos de inyección de producto importado, ductos de internación o en los puntos de inyección de los hidrocarburos provenientes de manera directa de campos de producción.

---

<sup>18/</sup> La regulación de ventas de primera mano (VPM) es responsabilidad de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) bajo el principio de regulación asimétrica, la cual se refiere a las disposiciones dirigidas a Petróleos Mexicanos para limitar su participación en la comercialización de petrolíferos con objeto de fomentar la competitividad; esta regulación se aplicará hasta que participen más empresas.

---

Con la revisión de las resoluciones y acuerdos emitidos se constató que la CRE aprobó los términos y condiciones generales en materia de regulación de VPM, en los términos siguientes:

-Gas Natural

- La ASF verificó que, en 2018, con la aprobación del Acuerdo núm. A/048/2018, la CRE estableció las condiciones de libre mercado <sup>19/</sup>, en las ventas de primera mano de gas natural húmedo <sup>20/</sup>, para eliminar el precio máximo, a fin de generar prácticas competitivas y en condiciones no discriminatorias en el contexto nacional. Al respecto, la CRE señaló que, en 2018, existía una falta de oferta de gas natural, especialmente en la zona sur – sureste, por lo que era necesario contribuir a promover el potencial incremento de producción en el ámbito nacional, por lo que la Comisión tomó la decisión de permitir que el precio de VPM del gas natural húmedo se determinara bajo condiciones de libre mercado, para que las señales de precio de mercado reflejaran, por una parte, la escasez de este producto por región, y por otra, los costos reales de incrementar su disponibilidad, con el propósito de promover el desarrollo eficiente y competitivo del mercado, a fin de favorecer la libre competencia entre los distintos agentes económicos involucrados en la producción de gas natural húmedo, el desarrollo y optimización de la infraestructura asociada al suministro energético.
- Las modificaciones a los términos y condiciones generales para las VPM, mediante las Resoluciones núm. RES/1400/2018 y núm. RES/2641/2018, que tienen como fin garantizar la continuidad de las actividades operativas y de suministro de gas natural por parte de PTRI, al establecer certeza a los adquirentes sobre sus contratos y formas de terminación del mismo; la modificación de los plazos de recepción, confirmación de pedidos y facturación, para hacerlos más eficiente a los usuarios; así como el establecimiento de medidas que eviten cobros indebidos, por la posible situación de escasez de gas natural.
- La CRE indicó que, respecto al expendio al público de gas natural, los precios se determinarán conforme a las condiciones de mercado.

-Gas LP

- Se constató que, en 2018, la CRE aprobó el Acuerdo núm. A/046/2018, en el cual estableció los criterios que deberán observar Pemex y sus Empresas Productivas Subsidiarias, en la determinación de descuentos sobre precios máximos de VPM y comercialización de Gas LP, a fin de regular la VPM en principios de generalidad y no indebida discriminación.

---

<sup>19/</sup> Es aquel donde los precios de los bienes y servicios se determinan por la interacción entre los ofertantes y demandantes a partir de los precios de referencia, costos de operación, margen comercial de venta, impuestos y tipo de cambio vigentes.

<sup>20/</sup> Mezcla de hidrocarburos que se obtiene del proceso del gas natural del cual le fueron eliminadas las impurezas o compuestos que no son hidrocarburos, y cuyo contenido de componentes más pesados que el metano, es en cantidades tales que permite su proceso comercial.

- Asimismo, se verificó que, en 2018, la CRE autorizó a PTRI el costo de internación para el punto denominado Tuxpan, en 16.51 centavos de dólar por galón, para su aplicación en el cálculo de los precios máximos del gas licuado de petróleo objeto de venta de primera mano.
- La CRE indicó que respecto al expendio al público de Gas LP, los precios se determinarán conforme a las condiciones de mercado.

-Petrolíferos (gasolinas y diésel)

- En 2018, la CRE estableció el Acuerdo núm. A/057/2018, con el que modificó la metodología para determinar los precios de venta de primera mano a Pemex Transformación Industrial, en materia de gasolinas y diésel, y en el que destacó que a partir de que la Comisión determine que agentes económicos distintos a PTRI Industrial abastezcan con combustible distinto al provisto por esta EPS (nacional o importado), al menos el 30.0% del suministro conjunto de gasolina y diésel del país, PTRI podrá determinar libremente el precio máximo de venta de primera mano y de venta en las terminales de almacenamiento. En tanto la CRE no realice dicha determinación, PTRI establecerá un precio único para cada punto de venta de primera mano y un precio de lista único en cada terminal de almacenamiento y sobre éstos podrá otorgar descuentos por razones de volumen, plazo y condiciones de pago.
- En el Anexo 1 del Acuerdo núm. A/057/2018, se estableció la metodología a utilizar por PTRI para determinar el precio de VPM de gasolinas y diésel, la cual señala que el precio corresponde a la suma del precio de referencia, ajuste por calidad, premio de internación, costos de logística y el factor K, menos el 80.0% de las cotizaciones del RVO (Renewable Volume Obligations). Por su parte, el precio máximo en tarifas considera los mismos conceptos, y además suma el costo de almacenamiento.

No obstante, se verificó que, en 2018, la CRE elaboró el proyecto de Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, el cual tiene como objetivo limitar el poder dominante de la EPS, para poder dar apertura a otros agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, con lo cual se busca que se conjuguen los aspectos clave de las VPM, para que sean más específicos y que brinden certeza jurídica a los usuarios en cuanto a condiciones especiales, descuentos, terminación anticipada y el no condicionamiento. No obstante, la CRE no publicó este Acuerdo en dicho año.

Al respecto, la CRE señaló que las causas del por qué esta normativa no fue emitida, se debió a que durante 2018 el proyecto se revisó de manera cuidadosa, a efecto de brindar mayor certeza entre los comercializadores pues se busca evitar contradicciones en el instrumento de regulación con los modelos de comercialización y venta de primera mano, de gasolinas y diésel aprobado por PTRI; asimismo, la Comisión señaló que PTRI realizó modificaciones a su

modelo de contrato <sup>21/</sup> de comercialización de gasolinas y diésel, en 2018, con lo cual la EPS solicitó a la CRE la modificación al modelo de VPM, hecho por el cual se aplazó la emisión del proyecto de Acuerdo de las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, hasta la aprobación de la modificación al modelo de VPM.

Sin embargo, la CRE no acreditó los riesgos y efectos que existen para el mercado de VPM de gasolinas y diésel al no contar con esta regulación.

En respuesta a la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares del 17 de enero de 2020, la Comisión Reguladora de Energía indicó mediante nota explicativa que, en 2019, de conformidad con el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, <sup>22/</sup> la CRE dejó sin efectos la regulación a la que refiere el Acuerdo número A/057/2018, en donde modificó la metodología para determinar los precios de venta de primera mano a Pemex Transformación Industrial, el cual, está alineado con el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, con la finalidad de que Pemex pueda competir en igualdad de circunstancias con los demás agentes económicos que participan en el mercado; ya que existe una mayor cantidad de participantes diferentes a Pemex.

Se verificó que con el Acuerdo A/043/2018, la CRE determina que al existir una mayor participación de agentes económicos que han propiciado el desarrollo eficiente del mercado de gasolina y diésel distintos a Pemex, se considera que se ha cumplido con el artículo décimo transitorio de la Ley de Hidrocarburos, por lo que la regulación de VPM establecido para PTRI, ya no es necesaria.

Por lo anterior, la CRE indicó que: “con base en lo establecido en el acuerdo A/043/2019, a la fecha, ya no es necesario aprobar y publicar las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales (DACG). Lo anterior, debido a que las DACG se estarían contraponiendo a lo establecido en el acuerdo A/043/2019”.

La CRE, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control necesarias mediante la acreditación del Acuerdo A/043/2019 por el que se deja sin efectos el Acuerdo A/057/2018, y por ende las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de

---

<sup>21/</sup> Aprobado del 4 de mayo de 2018, Resolución núm. RES/950/2018, “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifica el modelo de contrato de comercialización de gasolinas y diésel aprobado a Pemex Transformación Industrial mediante las Resoluciones núm. RES/1258/2016 y núm. RES/2827/2017”.

<sup>22/</sup> En dicho artículo se establece 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. [...]”.

primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, ya no son aplicables, con lo que se solventa lo observado respecto de su publicación.

No obstante, lo anterior, la CRE presentó deficiencias en emitir en tiempo y forma su regulación, ya que si bien, con el Acuerdo A/043/2019 se deja sin efectos el Acuerdo A/057/2018, este último fue emitido el 13 de diciembre de 2018, lo que significó que el proyecto de Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, no fue publicado en todo 2019, año en que dicho Acuerdo seguía vigente, lo que pudo perjudicar limitar el poder dominante de PTRI, para poder dar apertura a otros agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y conjugar los aspectos clave de las VPM, para que fueran más específicos y que brindaran certeza jurídica a los usuarios en cuanto a condiciones especiales, descuentos, terminación anticipada y el no condicionamiento.

Por lo anterior, el Órgano de Gobierno, la Unidad de Planeación y Vinculación y la de Petrolíferos presentaron deficiencias en sus atribuciones respecto de expedir y monitorear en tiempo y forma la regulación para el desarrollo eficiente de las actividades reguladas, lo cual puede poner en riesgo disponer de criterios específicos de las actividades reguladas por la Comisión en el sector hidrocarburos y no brindar certeza jurídica a los usuarios, lo que en conjunto mostró una inobservancia de los servidores públicos de la CRE a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala que deben actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión y administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para satisfacer los objetivos a los que están destinados, y por lo tanto no se cumplió con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que los recursos económicos de que dispongan la Federación, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

- b) Términos y condiciones generales para la regulación de precios y tarifas en transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos

Con la revisión de las resoluciones y directivas emitidos se constató que la CRE aprobó los términos y condiciones generales en materia de regulación de los precios y tarifas de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, en los términos siguientes:

-Gas natural

- Emitió la resolución RES/233/2013 por la que la Comisión Reguladora de Energía expidió los criterios de aplicación a la Directiva de Tarifas en relación con el Costo de Capital para el Transporte de Gas Natural por Ducto, en la cual, se establece una rentabilidad de capital

razonable para proyectos de inversión en la industria del transporte de gas natural en México.

- A partir de la regulación anterior, la CRE cada año autoriza las tarifas aplicables máximas para la prestación del servicio de transporte y almacenamiento de gas natural, mediante diversas resoluciones a cada uno de los permisionarios.

-Gas LP

- La Comisión formuló mediante la directiva núm. DIR-GLP-002-2009 la determinación de las tarifas máximas que podrán aplicar quienes realicen actividades reguladas al momento de determinar las contraprestaciones que se cobrarán a los usuarios de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio ductos, sin perjuicio del derecho de convenir tarifas convencionales de acuerdo con las disposiciones de la legislación y de dicha Directiva. La CRE indicó que fue la normativa que se encontraba vigente en materia tarifaria y sirvió de base para la aprobación de tarifas en 2018.
- A partir de la regulación anterior, la CRE cada año autoriza las tarifas aplicables máximas para la prestación del servicio de transporte y almacenamiento de Gas LP, mediante diversas resoluciones a cada uno de los permisionarios.

-Petrolíferos y petroquímicos

- La CRE expidió las disposiciones administrativas de carácter general con la finalidad de desarrollar los conceptos, criterios y lineamientos a los que, conforme a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, deberá sujetarse la prestación de los servicios de Transporte por ducto y Almacenamiento de Petrolíferos, incluyendo al Gas LP, así como el Transporte por ducto y el Almacenamiento vinculado a ductos de Petroquímicos, en condiciones de acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio para el aprovechamiento de la capacidad de los sistemas respectivos y con ello promover un desarrollo eficiente de los mercados y de la industria y proteger los intereses de los usuarios.
- A partir de la regulación anterior, la CRE cada año la autoriza las tarifas aplicables máximas para la prestación del servicio de transporte y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos, mediante diversas resoluciones a cada uno de los permisionarios.

En 2018, con la revisión de las resoluciones y acuerdos emitidos por la CRE, se constató que la Comisión aprobó los términos y condiciones generales en materia de regulación de VPM de gas natural, gas LP y petroquímicos. En petrolíferos, la CRE estableció el Acuerdo núm. A/057/2018, con el que modificó la metodología para determinar los precios de venta de primera mano a Pemex Transformación Industrial, en materia de gasolinas y diésel; no obstante, no emitió las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, y aun cuando en 2019, publicó el Acuerdo número A/043/2019 por el que se deja sin efectos el

Acuerdo A/057/2018, y por lo tanto, la expedición de dichas disposiciones administrativas, la CRE presentó deficiencias en emitir en tiempo y forma su regulación, ya que durante el tiempo que estuvo vigente el Acuerdo A/057/2018 no se publicaron las disposiciones administrativas, por lo que se pudo mantener el poder dominante de PTRI, y limitar la apertura a otros agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y conjugar los aspectos clave de las VPM, para que fueran más específicos y que brindaran certeza jurídica a los usuarios.

Respecto de los términos y condiciones generales para la regulación de precios y tarifas en transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, se verificó que la Comisión expidió las disposiciones administrativas de carácter general con la finalidad de desarrollar los conceptos, criterios y lineamientos a los que, conforme a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, deberá sujetarse la prestación de los servicios de Transporte por ducto y Almacenamiento de Petrolíferos, incluyendo al Gas Licuado de Petróleo, así como el Transporte por ducto y el Almacenamiento vinculado a ductos de Petroquímicos.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Titular del Órgano Interno de Control de la Comisión Reguladora de Energía de los hallazgos detectados relativos a que el Órgano de Gobierno, y las Unidades de Planeación y Vinculación, así como la de Petrolíferos, no expidieron y monitorearon en tiempo y forma la regulación para el desarrollo eficiente de las actividades reguladas en petrolíferos, lo cual puede poner en riesgo disponer de criterios específicos de las actividades reguladas por la Comisión en el sector hidrocarburos y no brindar certeza jurídica a los usuarios para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-011 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca medidas de control y seguimiento para que todas las Disposiciones Administrativas de carácter general de los Acuerdos y Resoluciones que la CRE en el ámbito de sus atribuciones publica, sean emitidos en tiempo y forma, y asegure que todas las actividades reguladas por la Comisión tengan disposiciones más específicas y brinden certeza jurídica a los usuarios, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 82, fracción I de la Ley de Hidrocarburos, y 18, fracción II; 31, fracción IV, y 35, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 8. Temporada abierta

De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos <sup>23/</sup>, el proceso de temporada abierta tiene como propósito 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, se debe realizar por un permisionario de transporte, almacenamiento 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.

Con la finalidad de verificar que la CRE, en 2018, reguló el proceso de temporada abierta, para brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros en la prestación de los servicios de transporte y almacenamiento de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, se analizó: a) Normativa emitida para regular el proceso de temporada abierta, b) Capacidad disponible en el proceso de temporada abierta, y c) Convocatorias de Pemex Logística para el proceso de temporada abierta durante 2018.

### a) Normativa emitida para regular el proceso de temporada abierta

#### a.1) Gas Natural

Se verificó que, en materia de gas natural, la CRE publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 27 de agosto de 2018, el Acuerdo que modificó 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, en su apartado 2, sección “B”, temporadas abiertas, y “D”, mercado secundario y cesiones de capacidad <sup>24/</sup>.

Por medio de la aprobación de dichas Disposiciones la CRE tiene el propósito de fomentar la publicidad y transparencia en materia de tarifas, metodologías y plazos para la gestión de capacidad mediante el proceso de temporada abierta de gas natural, el cual define que los permisionarios deberán establecer el acceso abierto en la prestación de los servicios de sus sistemas, en relación con que exista capacidad disponible, que sea técnicamente factible y económicamente viable.

Asimismo, la CRE acreditó que el objeto de la aprobación a 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, consistió en simplificar y agilizar el proceso de aprobación por parte de la Comisión, respecto de los procedimientos de temporada abierta, para reducir los tiempos y los costos en los que incurren los permisionarios en su

---

<sup>23/</sup> Artículo 3, fracción XXXVII, última reforma en el DOF, 15 de noviembre de 2016.

<sup>24/</sup> Documento que actualizó la Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide 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, publicada en el DOF, el 13 de enero de 2016.

implementación, así como contribuir con el uso eficiente de la infraestructura mediante el desarrollo de un mercado secundario en el que las cesiones de capacidad puedan realizarse de manera eficiente; sin embargo, mediante los Jefes de las Unidades de Planeación y Vinculación y Gas Natural, la CRE no acreditó el mecanismo para evaluar y medir el cumplimiento de estas disposiciones en materia de temporada abierta, para verificar el propósito de la regulación, que consiste en brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros, a fin de establecer condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado de gas natural.

#### a.2) Gas Licuado de Petróleo

En cuanto a la regulación en materia de gas licuado de petróleo emitida por la CRE, en 2018, la ASF verificó que la Comisión emitió tres acuerdos en materia de acceso abierto a los permisionarios que prestan el servicio de almacenamiento.

Se verificó que, con la aprobación de los Acuerdos núm. A/053/2018, A/054/2018 y A/055/2018, en materia de acceso abierto de gas licuado de petróleo, se actualizó la atribución de la prestación del servicio de almacenamiento, para el desarrollo eficiente y competitivo, en el área de influencia del permisionario almacenista de manera técnica y económicamente factible, en relación con los mercados de comercialización, distribución o expendio al público, con lo cual la CRE evaluará y resolverá que la regulación corresponda con el grado de apertura de los mercados, la naturaleza de la prestación de los servicios de almacenamiento y la existencia de alternativas ofrecidas por otros permisionarios, con el fin de establecer condiciones de competencia y desarrollo eficiente en cada segmento de la industria que corresponda con el almacenamiento de gas licuado de petróleo.

La CRE acreditó que, el objeto de la aprobación a los Acuerdos núm. A/053/2018, A/054/2018 y A/055/2018, consistió en promover el acceso abierto, en plantas de almacenamiento privado de gas licuado de petróleo, para aumentar el grado de apertura del mercado y generar alternativas de almacenamiento para los participantes; sin embargo, las Unidades de Planeación y Vinculación y Gas Licuado de Petróleo de la CRE no acreditaron el mecanismo para evaluar y medir el cumplimiento de estas disposiciones en materia de temporada abierta, para verificar el propósito de la regulación, que consiste en brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros, a fin de establecer condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado de gas licuado de petróleo.

#### a.3) Petrolíferos y petroquímicos

Respecto de la regulación en materia de petrolíferos y petroquímicos emitida por la CRE, en 2018, la ASF verificó que la Comisión emitió dos Acuerdos en materia de acceso abierto en relación con el transporte y almacenamiento de gasolinas.

La ASF verificó que, con las modificaciones a 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, la CRE establece la reserva de la capacidad que definirá Pemex para transportar o almacenar gasolinas o diésel, así como los plazos en que dicha capacidad será evaluada para su designación por la Comisión.

Asimismo, la CRE acreditó que el objeto de la aprobación de los Acuerdos núm. A/015/2018 y A/016/2018, consiste en establecer el procedimiento para la cesión de capacidad de transporte por ducto y almacenamiento a favor de terceros en la infraestructura de Pemex Logística, así como ampliar los plazos del esquema de transición al que debe sujetarse esta EPS para la prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos; sin embargo, las Unidades de Planeación y Vinculación y Petrolíferos, de la CRE no acreditaron el mecanismo para evaluar y medir el propósito de estas disposiciones en materia de temporada abierta, para verificar el efecto de la regulación, que consiste en brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros, a fin de establecer condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado de petrolíferos y petroquímicos.

Por lo anterior, se determinó que en 2018, el Órgano de Gobierno y las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos de la CRE no dispusieron de métricas para evaluar el efecto de la regulación en el proceso de temporada abierta y con ello verificar los propósitos de brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible de los sistemas de transporte y almacenamiento, con el objetivo de establecer en el mercado las condiciones de competencia y desarrollo eficiente, así como contribuir con la entrada de nuevos competidores en la prestación de estos servicios, lo que implicó un incumplimiento por la Comisión en las responsabilidades que tienen a su cargo, el cual tiene un impacto en el uso de los recursos públicos, mismos que no se administraron con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, a efecto de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

b) Capacidad disponible en el proceso de temporada abierta

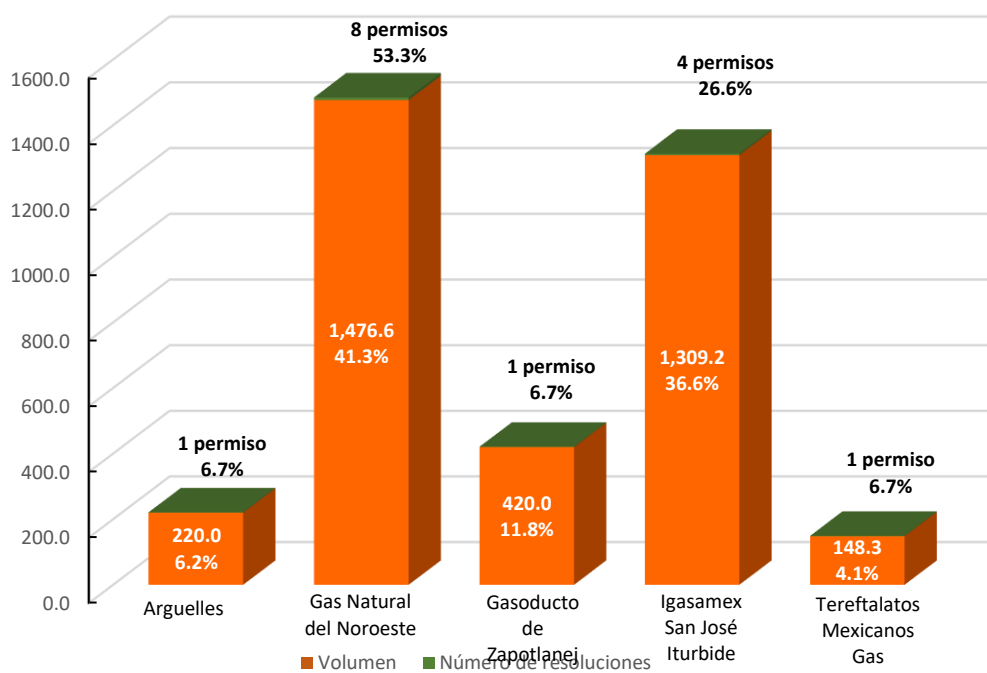
Se verificó que, en 2018, la CRE emitió un total de 15 Resoluciones relacionadas con el otorgamiento de permisos <sup>25/</sup> de transporte por ductos de gas natural, en materia de acceso abierto a 5 empresas <sup>26/</sup>, por una capacidad total de 3,574.1 millones de pies cúbicos diarios (Mmpcd), para regular y promover el acceso de la capacidad total ofertada del transporte por el sistema de ductos en materia de gas natural, como se presenta a continuación:

---

<sup>25/</sup> A partir de las siguientes Resoluciones: 088/1997; 107/2015; 980/2015; 1087/2017; 2567/2017; 302/2018; 1203/2018; 1204/2018; 1344/2018; 1345/2018; 1398/2018; 1657/2018; 1728/2018; 1729/2018, y 2164/2018

<sup>26/</sup> Arguelles Pipeline, S. de R.L. de C.V.; Gas Natural del Noroeste, S.A. de C.V.; Gasoducto de Zapotlanejo, S. de R.L. de C.V.; Igasamex San José Iturbide, S. de R.L. de C.V., y Tereftalatos Mexicanos Gas, S.A. de C.V.

VOLUMEN DE GAS NATURAL DISPONIBLE EN TEMPORADA ABIERTA, 2018



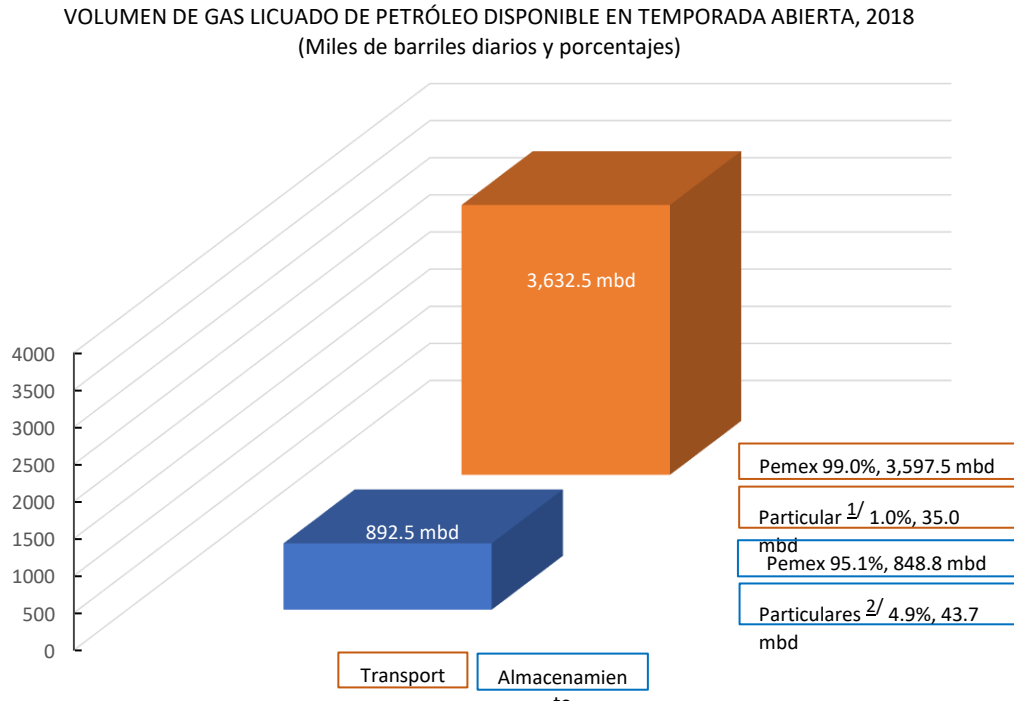
FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

Se verificó que, en 2018, la CRE estableció 15 resoluciones <sup>27/</sup>, relacionadas con el otorgamiento de permisos de transporte por ductos de gas natural de acceso abierto a cinco empresas, de las cuales la empresa Gas Natural del Noroeste registró el 53.3% (8 permisos), la empresa Igasamex San José Iturbide el 26.6% (4 permisos), y las tres empresas restantes en conjunto, Arguelles Pipeline, Gasoducto de Zapotlanejo y Tereftalatos Mexicanos Gas, el 20.1% (3 permisos) al registrar un permiso por cada empresa.

Asimismo, se verificó que del total de la capacidad disponible de 3,574.1 Mmpcd en 2018, para el transporte por ductos de gas natural, el 41.3% (1,476.6 Mmpcd) lo registró la empresa Gas Natural del Noroeste, el 36.6% (1,309.2 Mmpcd) la empresa Igasamex San José Iturbide, y el 22.1% (788.3 Mmpcd) de las 3 empresas restantes, Arguelles Pipeline, Gasoducto de Zapotlanejo y Tereftalatos Mexicanos Gas, con lo cual se verificó la entrada de nuevos competidores en la prestación del servicio de gas natural mediante ductos.

<sup>27/</sup> A partir de las siguientes Resoluciones: 088/1997; 107/2015; 980/2015; 1087/2017; 2567/2017; 302/2018; 1203/2018; 1204/2018; 1344/2018; 1345/2018; 1398/2018; 1657/2018; 1728/2018; 1729/2018, y 2164/2018.

Asimismo, la ASF verificó que, en materia de gas licuado de petróleo en 2018, la capacidad total ofertada fue de 4,525.0 miles de barriles diarios (mbd), como se presenta a continuación:



FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

1/ Corresponde a la empresa Ductos del Altiplano S.A. de C.V.

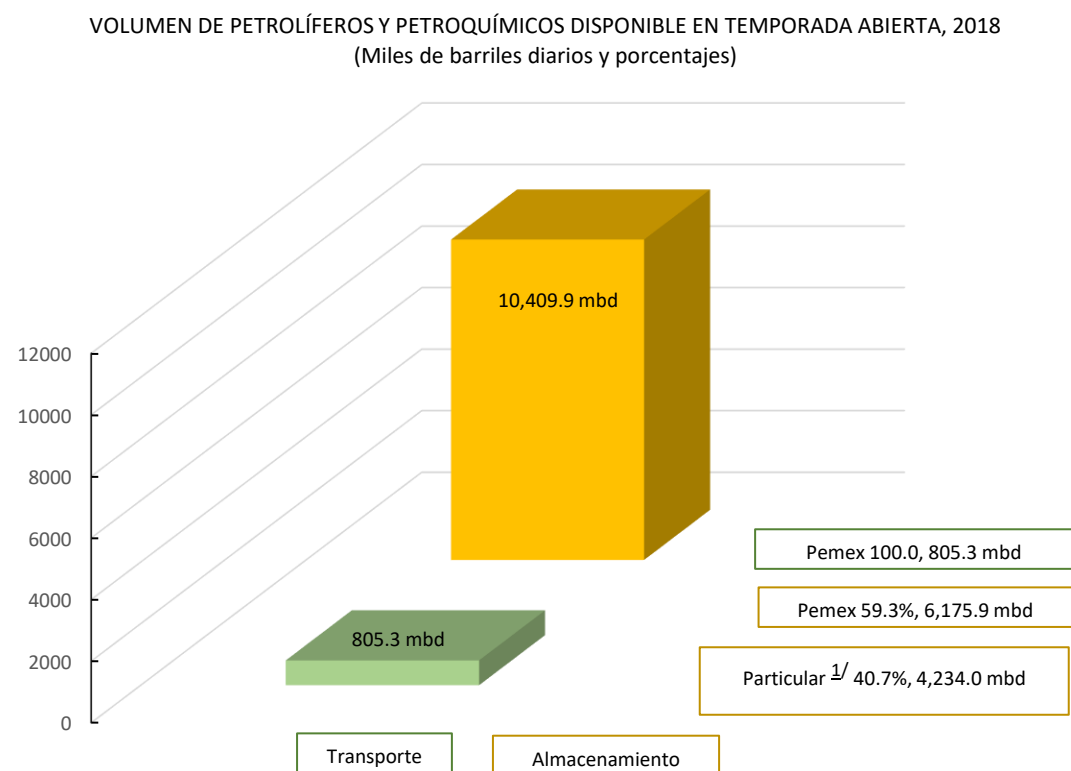
2/ Corresponde a las empresas: Terminal Marítima Gas Tomza S.A. de C.V., 3.2%, 28.7 mbd; Almacenadora de Gas Comercial S.A. de C.V. , 0.9%, 8.1 mbd; Gas Silza, 0.3%, 2.6 mbd; Gas Comercial de Villa Ahumada S.A. de C.V., 0.1%, 1.3 mbd; Hidro Gas de Agua Prieta S.A. de C.V., 0.1%, 1.3 mbd; Trans Soni S.A. de C.V, 0.1%, 1.0 mbd; Invalle S.A. de C.V., 0.1%, 0.7 mbd.

Se verificó que, en 2018, en materia de gas licuado de petróleo, la CRE reguló para el proceso de temporada abierta un volumen total de capacidad disponible para el servicio de transporte de 3,632.5 mbd y para el servicio de almacenamiento de 892.5 mbd.

En cuanto al servicio de transporte, se observó que, de la capacidad disponible mediante el proceso de temporada abierta, el 99.0% (3,597.5 mbd) correspondieron a capacidad ofertada por Pemex y el 1.0% (35.0 mbd) por la empresa Ductos del Altiplano. Asimismo, se verificó que, respecto del servicio de almacenamiento, el 95.1% (848.8 mbd) se relacionó con capacidad disponible de Pemex y el 4.9% (43.7 mbd) restante a siete empresas, de las cuales

se destacó la participación de las empresas Terminal Marítima Gas Tomza, con 3.2% (28.7 mbd), la empresa Almacenadora de Gas Comercial con 0.9% (8.1 mbd) y la empresa Gas Silza con 0.3% (2.6 mbd); asimismo, se verificó que el 0.4% restante correspondió, en conjunto, a las empresas Gas Comercial de Villa Ahumada, 0.1% (1.3 mbd), Hidro Gas de Agua Prieta 0.1% (1.3 mbd), Trans Soni 0.1% (1.0 mbd), e Invalle 0.1% (0.7 mbd), con lo cual se verificó la entrada de nuevos competidores en la prestación del servicio de transporte y almacenamiento de gas licuado de petróleo.

Respecto de la materia de petrolíferos y petroquímicos, la CRE, en 2018, regulo la capacidad total ofertada de 11,215.3 mbd, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

<sup>1/</sup> Corresponde a la empresa Hidrocarburos del Sureste S.A. de C.V.

Se constató que, en 2018, en materia de petrolíferos y petroquímicos la CRE reguló para el proceso de temporada abierta un volumen total de capacidad disponible para el servicio de transporte de 805.3 mbd y para el servicio de almacenamiento de 10,409.9 mbd.

En cuanto al servicio de transporte, la ASF verificó que la capacidad disponible mediante el proceso de temporada abierta, el 100.0% (805.3 mbd) se relacionó con capacidad disponible de Pemex. Asimismo, se verificó que, respecto del servicio de almacenamiento el 59.3% (6,175.9 mbd) correspondieron a capacidad ofertada por Pemex y el 40.7% (4,234.0 mbd) por la empresa Hidrocarburos del Sureste S.A. de C.V, con lo cual se verificó la entrada de un nuevo competidor en la prestación del servicio de almacenamiento en materia de petrolíferos y petroquímicos.

c) Convocatorias de Pemex Logística para el proceso de temporada abierta durante 2018.

En relación con la auditoría de desempeño núm. 474-DE “Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria Pemex Logística”, correspondiente con la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF verificó que en 2018, Pemex Logística (PLOG) publicó cinco convocatorias para poner a disposición de terceros, la posibilidad de adquirir capacidad disponible en materia de infraestructura de los servicios de transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, de los cuales sólo en el Sistema Norte y Pacífico, se identificó que, la Empresa Tesoro México Supply & Marketing fue la ganadora del proceso de subasta y asignación de capacidad de infraestructura de transporte y almacenamiento, por un plazo de 3 años. En cuanto a las cuatro convocatorias restantes, ubicadas en el Sistema Norte Zona Frontera, Pacífico Zona Topolobampo, Pacífico Zona Golfo y Norte Zona Madero, se revisó que se declararon desiertas, ya que no se recibieron propuestas de terceros aplicables a los sistemas de transporte y almacenamiento.

Al respecto, la ASF verificó que la falta de ofertas en materia de temporada abierta se relacionó con el hecho de que se dejó fuera de la subasta infraestructura clave para poder crear sistemas logísticos integrales y competitivos que permitan importar y mover volúmenes eficientes de petrolíferos que generen economías de escala; asimismo, se revisó que la CRE no tuvo acceso a la información necesaria para asegurar que la capacidad disponible ofertada por PLOG, refleje el estado real de saturación de la infraestructura y que corresponda a las necesidades que permitan el desarrollo eficiente del mercado, a fin de contribuir con la entrada de nuevos competidores <sup>28/</sup>.

Por lo anterior, se determinó que, en 2018, la CRE por conducto del Órgano de Gobierno y las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos de la CRE, no acreditaron métricas para verificar el efecto de la regulación, evaluar la procedencia técnica y dar seguimiento a los procesos de temporada abierta en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, a fin de instrumentar las condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado. Asimismo, se constató una falta de coordinación por parte de la CRE al no disponer de información que le permita determinar la capacidad disponible ofertada en materia de temporada abierta, para reflejar el estado real

---

<sup>28/</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gasolinas y Diésel, México, enero 2019.

de saturación de la infraestructura, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del mercado mediante la entrada de nuevos competidores.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Titular del Órgano Interno de Control en la Comisión Reguladora de Energía de los hallazgos detectados relativos a la falta de indicadores y metas para verificar el efecto de la regulación establecida en el proceso de temporada abierta en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, lo cual no permite evaluar y medir el cumplimiento de la normativa establecida a cargo del Órgano de Gobierno y las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos de la CRE y la falta de coordinación para disponer de información que le permita determinar el estado real de saturación de la infraestructura en relación con la capacidad disponible ofertada en materia de temporada abierta, a fin de establecer en el mercado las condiciones de competencia y desarrollo eficiente, así como contribuir con la entrada de nuevos competidores; para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

**2018-0-45100-07-1577-07-012 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía, mediante el Órgano de Gobierno y los Jefes de las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos, establezca indicadores y metas en el proceso de temporada abierta de la infraestructura de transporte y almacenamiento en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, que le permita verificar el efecto de la regulación, para evaluar y medir el cumplimiento de la normativa establecida para brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible, con el objetivo de establecer en el mercado las condiciones de competencia y desarrollo eficiente, así como contribuir con la entrada de nuevos competidores en la prestación de estos servicios, para disponer de información relativa al desempeño de la Comisión, que contribuya al fortalecimiento de toma de decisiones en términos de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3, párrafo segundo de la Ley de Planeación; artículos 4, fracción XXXVII y 70 de la Ley de Hidrocarburos; 18, fracción X, 31, fracción VI, 33, fracción VI, 34, fracción X y 35, fracción IX, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-45100-07-1577-07-013 Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía, mediante el Órgano de Gobierno y los Jefes de las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos, establezca criterios y objetivos que le permitan avalar la elegibilidad de la infraestructura de

transporte y almacenamiento ofertada en el proceso de temporada abierta en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, a efecto de verificar el estado real de saturación de la infraestructura, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del mercado mediante la entrada de nuevos competidores, para disponer de información que contribuya al fortalecimiento de toma de decisiones en términos de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3, párrafo segundo de la Ley de Planeación; artículos 4, fracción XXXVII y 70 de la Ley de Hidrocarburos; 18, fracción X, 31, fracción VI, 33, fracción VI, 34, fracción X y 35, fracción IX, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 9. Contribución al desarrollo eficiente del sector hidrocarburos

Con la finalidad de verificar el cumplimiento por parte de la CRE a sus objetivos del artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME), que señala que: “la Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia del sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios”, y de la línea de acción y estrategia del del Plan Estratégico 2018-2022 de la CRE, relacionadas con establecer las bases para el desarrollo de los mercados abiertos y diversificados dentro del marco legal que entreguen energéticos de calidad a toda la población a precios competitivos, se revisaron los principales resultados del presente informe, a fin de emitir una opinión sobre la contribución de la CRE al desarrollo eficiente del mercado energético en materia de hidrocarburos.

El resultado se dividió en los incisos siguientes: a) Contribución del desarrollo eficiente de la industria de hidrocarburos; b) Comparativa de precios de gas natural, gasolina y diésel. El análisis de los incisos se presenta a continuación:

##### a) Contribución del desarrollo eficiente de la industria de hidrocarburos

Respecto del efecto de la política regulatoria y de supervisión a cargo de la CRE se verificó que, en 2018, la CRE no contó con una metodología, indicadores, ni metas, por lo que no acreditó contar con un sistema para evaluar y medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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 de la CRE.

Por lo anterior, en 2018, se verificó la contribución del desarrollo eficiente de la industria de hidrocarburos por parte de la Comisión Reguladora de Energía mediante los resultados de este informe, su vinculación con los objetivos de la CRE, y las observaciones del realizadas por el grupo auditor, con lo cual se verificó lo siguiente:

- En cuanto a la regulación técnica en materia de hidrocarburos, actividad sustantiva de la CRE, en 2018, careció de una planeación y programación integral, fundamentada en un diagnóstico sobre el impacto de la regulación emitida, así como de las necesidades regulatorias del sector hidrocarburos para el desarrollo eficiente de la industria, ya que, la CRE programó 86 instrumentos regulatorios en materia de hidrocarburos, de los cuales 47.7% (41) fueron expedidos en tiempo y fueron publicados; 13.9% (12) se reprogramaron; 7.0% (6) se cancelaron, y el 31.4% (27) restante no acreditó su estatus, lo que denota que la planeación fue deficiente por lo que la CRE no publicó oportunamente la regulación para los agentes del mercado. Lo anterior repercutió en los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria; promover la competencia del sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional, atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, a los cuales el resultado estuvo alineado.
- Respecto del resultado de Otorgamiento de permisos, se constató que, si bien en 2018, la CRE tuvo vigentes, 21,365 permisos y otorgó en 2018, 1,263 permisos, en materia de gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos, acciones que se corresponde con los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector y propiciar una adecuada cobertura nacional. Además, en 2018, la CRE no comprobó la capacidad gas LP, y con la capacidad de gas natural y petrolíferos y petroquímicos remitida, tampoco acreditó la conformación del mercado, y como contribuyó a los objetivos de propiciar una adecuada cobertura nacional y de atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de servicios.
- En relación con las visitas de verificación, se constató que, en 2018, éstas se alinearon con los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria; proteger los intereses de los usuarios, y atender la confiabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. No obstante, se verificó que, en 2018, la cobertura de atención fue limitada, lo que restringió el cumplimiento de la CRE respecto de garantizar y verificar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias, ya que, en materia de gas natural únicamente se visitó al 8.4% de los 585 permisionarios vigentes a dicho año; en gas licuado de petróleo se realizaron visitas de verificación al 7.2% de los 5,525 permisionarios, en tanto que, de los 15,255 permisionarios de las actividades referentes a petrolíferos y petroquímicos sólo se realizaron visitas de verificación al 1.9%, en un contexto donde el mercado ilícito de combustible iba en aumento, por lo que el efecto de la supervisión de permisionarios en el cumplimiento de los objetivos fue limitado; asimismo, se verificó que, si bien la CRE ejerció su atribución de sancionar, sólo emitió una sanción económica derivada de una visita de verificación en dicho año, aun cuando los índices de incumplimientos detectados fueron altos, sin que se especificara si el permisionario solventó la falta o se le impuso otro tipo de sanción, lo que demuestra que, en la práctica, las atribuciones de la CRE se vieron limitadas; por lo que, la realización de estas actividades no contribuyeron al avance del logro de los objetivos mencionados.
- Del resultado de sanciones, se identificó que, se alineó con los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad del

suministro; al respecto, se verificó que, en 2018, el bajo número de sanciones podría incidir en mayores observaciones o incumplimientos en los reportes de visitas de verificación, requerimientos de observación y revisiones de obligaciones a los permisionarios, ya que, en las visitas de verificación, se identificaron incumplimientos de 63.0% en los permisionarios de Gas Natural; 98.5% en Gas LP, y 98.0 % en petrolíferos. Al respecto, la CRE señaló que sólo hubo tres casos de sanción en materia de hidrocarburos, de las cuales dos derivaron de visitas de verificación (una de 2017 y la otra de 2018) y uno de requerimientos de información; lo que demostró que, si bien, la CRE ejerció su atribución de sancionar, el número de estas no ha contribuido a disminuir el número de incumplimientos detectados a los permisionarios, en detrimento del impacto de estas acciones en el avance del logro de los objetivos mencionados.

- En cuanto al resultado de regulación de tarifas y precios, se constató que, la CRE emitió normativa relacionada con los términos y condiciones generales en materia de regulación de ventas de primera mano, así como, para los precios y tarifas de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; este resultado se alineó a los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia del sector y proteger los intereses de los usuarios; no obstante, no emitió las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, y aun cuando en 2019, publicó el Acuerdo número A/043/2019 por el que se deja sin efectos el Acuerdo A/057/2018, y por lo tanto, la expedición de dichas disposiciones administrativas, la CRE presentó deficiencias en emitir en tiempo y forma su regulación, ya que durante el tiempo que estuvo vigente el Acuerdo A/057/2018 no se publicaron las disposiciones administrativas, por lo que se pudo mantener el poder dominante de PTRI, y limitar la apertura a otros agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y conjugar los aspectos clave de las VPM, para que fueran más específicos y que brindaran certeza jurídica a los usuarios.
- Finalmente, en temporada abierta, se constató que, en 2018, la CRE emitió 15 resoluciones para gas natural relacionadas con el otorgamiento de permisos; en materia de gas LP reguló para el proceso de temporada abierta un volumen total de capacidad disponible del servicio de transporte de 3,632.5 mbd, en cuanto a petrolíferos y petroquímicos, la CRE reguló un volumen total de capacidad disponible para el servicio de transporte de 805.3 mbd. No obstante, la CRE no contó con métricas para verificar el efecto de la regulación, evaluar la procedencia técnica y dar seguimiento a los procesos de temporada abierta en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, a fin de instrumentar las condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado, y no dispuso de información que le permita determinar la capacidad disponible ofertada en materia de temporada abierta, para reflejar el estado real de saturación de la infraestructura, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del mercado mediante la entrada de nuevos competidores.

Al respecto, todas estas acciones fueron encaminadas al cumplimiento del objetivo de la CRE; sin embargo, la Comisión presentó deficiencias en cada una de ellas, lo que repercutió en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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. Además, al no disponer de un sistema de evaluación, la CRE desconoció el impacto de su regulación y supervisión en el desarrollo eficiente del sector, en la evolución del mercado de hidrocarburos, en el incremento de la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

c) Comparativa de precios de gas natural, gasolina y diésel

Uno de los objetivos de la Reforma Energética de 2013, respecto del sector hidrocarburos fue garantizar las condiciones para que la disponibilidad de energéticos en México fuera la requerida, de calidad y a precios competitivos. Por lo anterior, la CRE como Órgano Regulador debe promover el desarrollo eficiente de la industria, incluyendo la competitividad de los precios en el mercado de hidrocarburos.

Debido a que la CRE no contó con métricas para evaluar el efecto de su gestión, la ASF analizó los precios de gas natural, gasolina y diésel de México con los de Estados Unidos de América (USA), con la finalidad de verificar si los precios de dichos combustibles fueron competitivos respecto del contexto internacional, con lo cual se verificó lo siguiente:

- En materia de competitividad de costos, en 2018, el precio promedio máximo reportado de gas natural en México fue de 83.84 pesos por MMBtu y el menor fue de 49.77 pesos por MMBtu, mientras que el gas natural Henry Hub reportó un precio promedio máximo de 88.70 pesos por MMBtu y mínimo de 51.18 pesos por MMBtu. Lo anterior, indica que los precios promedios de gas natural de México comparados con el referente internacional han sido competitivos durante el periodo 2013-2018.
- Respecto de los precios promedio de gasolina y diésel, en 2018, el precio máximo reportado de gasolina en México fue de 79.28 pesos por galón y el menor fue de 69.87 pesos por galón, mientras que la gasolina de Estados Unidos reportó un precio máximo de 51.43 pesos por galón y mínimo de 39.0 pesos por galón, lo que significó 27.85 pesos y 30.87 pesos por galón menos que los precios máximos y mínimos de México, respectivamente. A partir de la Reforma Energética de 2013, la brecha del precio máximo de gasolina de México y Estados Unidos aumentó 24.57 pesos por galón, al pasar de 3.28 pesos en 2013 a 27.85 pesos en 2018, que, comparado con lo registrado en el primer año posterior a la Reforma Energética, la brecha fue de 3.28 pesos por galón. En diésel, en 2018, existió una brecha de 18.29 pesos respecto del precio máximo de México con el de Estados Unidos. Lo anterior, indica que los precios promedio de gasolina y diésel de México comparados con el referente internacional no han sido competitivos en 2018, a pesar de la Reforma Energética, la cual uno de sus objetivos, fue garantizar las condiciones para que la disponibilidad de energéticos en México fuera la requerida, de calidad y a precios competitivos.

Por lo anterior, la ASF verificó que los precios de gasolinas y diésel en nuestro país no han sido competitivos respecto del referente internacional; al respecto, la CRE estableció la línea de

acción de establecer las bases para el desarrollo de los mercados abiertos y diversificados dentro del marco legal que entreguen energéticos de calidad a toda la población a precios competitivos, de la estrategia "Propiciar mercados formales y funcionales" del Plan Estratégico 2018-2022 de la CRE. Si bien la CRE, no es responsable de definir los precios de gasolina y diésel en México, si lo es de la regulación y supervisión del sector hidrocarburos, por lo que debe reforzar sus actividades con el objetivo de propiciar mercados formales y funcionales que entreguen energéticos de calidad a toda la población a precios competitivos.

Respecto del efecto de la política regulatoria y de supervisión a cargo de la CRE, en 2018, la CRE no contó con un sistema para evaluar y medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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 de la CRE; no obstante, con los resultados de la auditoría se evaluó que las actividades emisión de normativa, visitas de verificación, imposición de sanciones y su regulación en el tema de temporada abierta, no han logrado un efecto positivo en cuanto al desarrollo eficiente del sector hidrocarburos. La ASF verificó que los precios de gasolina de México con los de Estados Unidos de América (USA) resultaron menos competitivos, en 2018, registrando una brecha de 27.85 en los precios promedio máximos que, comparado con lo registrado en el primer año posterior a la Reforma Energética, la brecha fue de 3.28 pesos por galón. La CRE aun cuando emitió permisos para gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos, no reflejó en incrementos en la capacidad instalada y una mayor competencia entre los agentes del mercado, por lo que su contribución al desarrollo eficiente de la industrial fue limitada. Además, al no disponer de un sistema de evaluación, la CRE desconoció el impacto de su regulación y supervisión en el desarrollo eficiente del sector, en la evolución del mercado de hidrocarburos, en el incrementó de la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-014 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca una estrategia de planeación orientada a fijar objetivos, metas, estrategias, indicadores, y mecanismos de control para dar seguimiento, a fin de disponer de parámetros específicos, verificables y oportunos para evaluar el impacto y efecto de su regulación y supervisión, en el cumplimiento de su objetivo de referido a fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 40 y 41, primer párrafo, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, línea de acción "establecer las bases para el desarrollo de los mercados abiertos y diversificados dentro del marco legal que entreguen energéticos de calidad a toda la población a precios competitivos", de la estrategia "Propiciar mercados formales y funcionales" del Plan Estratégico 2018-2022 de la CRE, y artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9

"Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno" Norma Tercera "Actividades de Control" y Norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

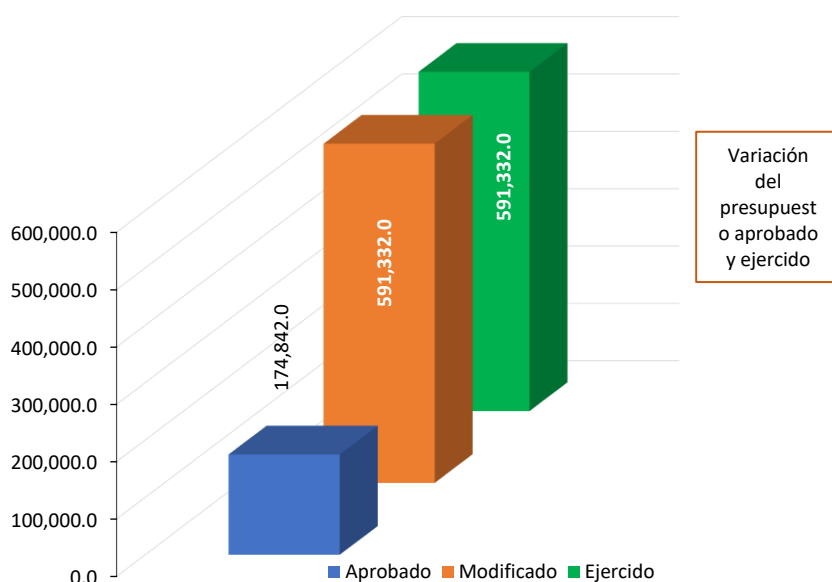
#### 10. Análisis presupuestal del ejercicio de los recursos

Con el fin de realizar el análisis presupuestal de la Comisión Reguladora de Energía, en 2018, se revisó el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2018, por unidad responsable, capítulo, concepto y partida de gasto, en el que se identificara el presupuesto original, modificado y ejercido, del Programa Presupuestario (Pp) G002 "Regulación y permisos de hidrocarburos", el análisis del resultado se dividió en dos apartados:

##### a) Presupuesto aprobado, modificado y ejercido, en 2018

La ASF verificó el presupuesto aprobado, modificado y ejercido, en 2018, por la Comisión Reguladora de Energía, en materia de hidrocarburos, como se presenta a continuación:

PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y EJERCIDO, COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, 2018  
(Miles de pesos)



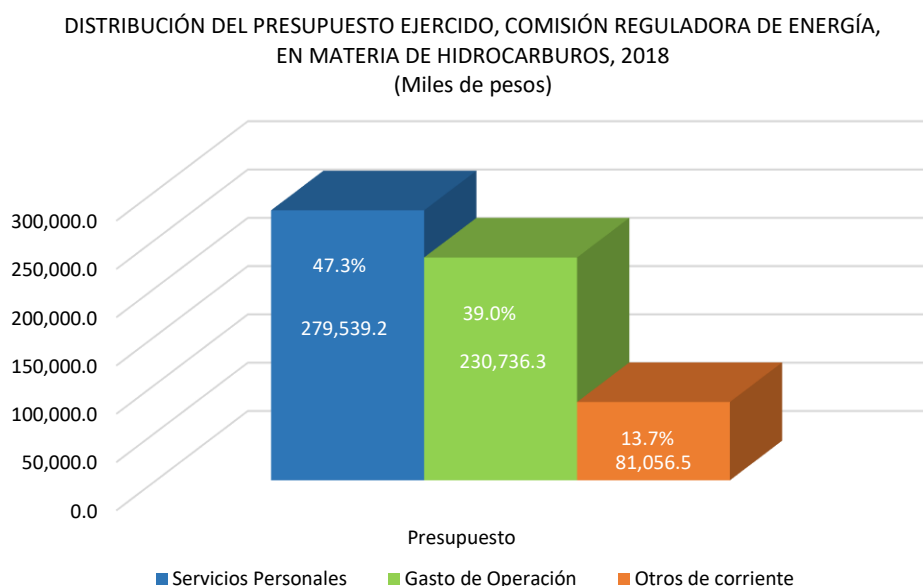
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

El presupuesto total ejercido por la CRE, para 2018, fue de 1,144,681.5 miles de pesos (mdp), mayor en 330.0% (797,778.3 mdp), respecto del presupuesto aprobado (346,903.1 mdp), ya que los primeros meses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó presupuesto

principalmente para el capítulo 1000 “Servicios personales” y al cobrar los ingresos por derechos y aprovechamientos la CRE aumentó su presupuesto para realizar sus operaciones.

Para efectos de esta auditoría, se analizó el Pp G002 <sup>29/</sup> “Regulación y permisos de hidrocarburos”, cuyo presupuesto ejercido fue de 591,332.0 mdp, lo que significó 238.2% (416,490.0 mdp), más respecto del presupuesto asignado (174,842.0 mdp), como efecto de los ingresos por derechos y aprovechamientos.

Asimismo, la ASF verificó la distribución del presupuesto ejercido, en 2018, por la CRE en materia de hidrocarburos, en relación con los rubros de: “Servicios personales”, “Gasto de operación” y “Otros de corriente”, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, mediante el Oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

Del total del presupuesto ejercido, 47.3% (279,539.2 mdp) se destinó a “Servicios personales” <sup>30/</sup>, 39.0% (230,736.3 mdp) se asignó a “Gasto de operación” <sup>31/</sup> y 13.7% (81,056.5 mdp) restante para el gasto “Otros de corriente” <sup>32/</sup>.

<sup>29/</sup> Programa presupuestario G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos”, las unidades responsables fueron: 100 Órgano de gobierno; 200 Presidencia; 220 Unidad de planeación y vinculación; 230 Unidad de asuntos jurídicos; 250 Unidad de gas natural; 260 Unidad de gas licuado de petróleo; 270 Unidad de petrolíferos; 300 Secretaría ejecutiva.

<sup>30/</sup> Comprende el capítulo de gasto servicios personales.

<sup>31/</sup> Comprende los capítulos de gasto materiales y suministros; servicios generales.

<sup>32/</sup> Comprende el capítulo de gasto transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

Se verificó que, en 2018, la CRE ejerció un presupuesto de 591,332.0 mdp, en relación con el presupuesto aprobado de 174,842.0 mdp, cifra que representó una diferencia absoluta por 416,490.0 mdp.

En el Capítulo de gasto 1000 “Servicios Personales”, se revisó que la CRE ejerció presupuesto de más por 59.9% (104,697.1 mdp) del presupuesto aprobado (174,842.0 mdp); asimismo, se observó que, las partidas de gasto más representativas dentro de este capítulo fueron: 1200 “Remuneraciones al personal de carácter transitorio” ya que representó el 52.0% del presupuesto total del Capítulo 1000 y un ejercicio mayor por 102.1% (73,481.9 mdp), respecto del presupuesto aprobado de 71,989.8 mdp, así como la 1300 “Remuneraciones adicionales y especiales” con 9.9% del presupuesto total del capítulo 1000, y un aumento de 15.7 veces (26,032.7 mdp) mayor en relación con el presupuesto aprobado de 1,768.1 mdp. Asimismo, se constató que, la partida de gasto 1700 “Pago de estímulos a servidores públicos” no contó con presupuesto asignado, pese a ello, se ejercieron 15.4 mdp.

Por lo que se refiere al Capítulo de gasto 2000 “Materiales y suministros”, la CRE no contó con un presupuesto original; sin embargo, ejerció 3,046.0 mdp, siendo la partida de gasto 2100 “Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales”, la más representativa con 85.5% del capítulo de gasto.

De igual manera, el Capítulo de gasto 3000 “Servicios generales”, en 2018, no contó con un presupuesto aprobado; sin embargo, erogó 227,690.2 mdp; entre las partidas de gasto más representativas fueron: 3200 “Servicios de arrendamiento” y 3300 “Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios”, mismas que representaron 32.2% y 52.4% del gasto total de servicios generales.

Por lo que corresponde al Capítulo de gasto 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, se constató que la CRE, en 2018, si bien no se asignaron recursos para este capítulo, se ejercieron 81,056.5 mdp; se observó que, la partida de gasto más representativa dentro de este capítulo fue la 4600 “Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos”, misma que representaron 99.8% respecto del capítulo de gasto.

La ASF, verificó la distribución del presupuesto, en 2018, de las ocho unidades responsables de la operación del programa presupuestario G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos”, a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, como se presenta a continuación:

## UNIDADES RESPONSABLES DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G002

## “REGULACIÓN Y PERMISOS DE HIDROCARBUROS”, A CARGO DE LA CRE, 2018

(Miles de pesos)

Unidades Responsables		Aprobado	Modificado	Ejercido	Participación (%)	Diferencia absoluta (%)	Variación (%)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(c)-(a)	(f)=((c)/(a)-1)*100
PP G002	Regulación y permisos de hidrocarburos	174,842.0	591,332.0	591,332.0	100.0	416,490.0	238.2
100	Órgano de Gobierno	14,862.6	34,327.5	34,327.5	5.8	19,464.9	131.0
200	Presidencia	3,481.2	8,632.7	8,632.7	1.5	5,151.5	148.0
220	Unidad de Planeación y Vinculación	11,748.3	44,024.5	44,024.5	7.4	32,276.2	274.7
230	Unidad de Asuntos Jurídicos	16,373.6	37,416.7	37,416.7	6.3	21,043.1	128.5
250	Unidad de Gas Natural	44,528.8	145,590.4	145,590.4	24.6	101,061.6	227.0
260	Unidad de Gas Licuado de Petróleo	31,753.4	91,686.4	91,686.4	15.5	59,933.0	188.7
270	Unidad de Petrolíferos	45,695.1	133,903.2	133,903.2	22.6	88,208.1	193.0
300	Secretaría Ejecutiva	6,399.0	95,750.6	95,750.6	16.2	89,351.6	1,396.3

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CRE, mediante el Oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019, y datos publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018.

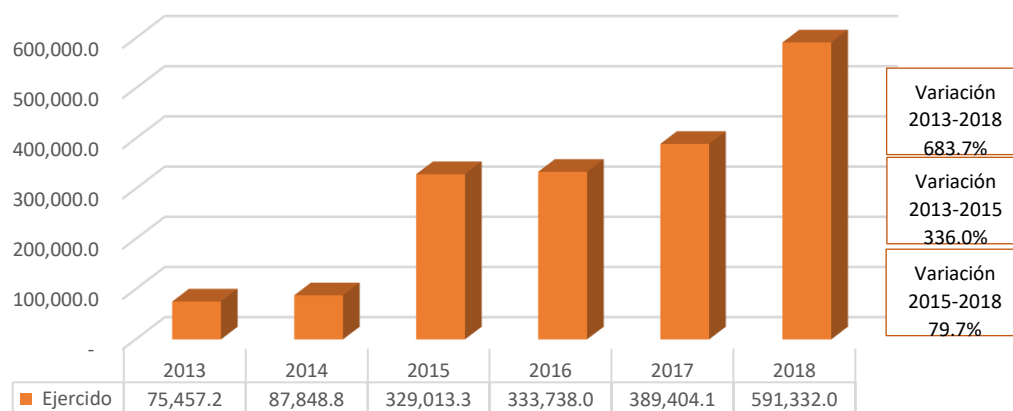
Se constató que, el presupuesto ejercido por la CRE por las Unidades Responsables (UR), del Programa Presupuestario G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos” durante 2018, fue de 591,332.0 mdp; asimismo, se revisó que las UR más con mayor presupuesto ejercido fueron: UR 250 “Unidad de Gas Natural” con 24.6% (145,590.4 mdp), la UR 270 “Unidad de Petrolíferos” con 22.6% (133,903.2 mdp), la UR 300 “Secretaría Ejecutiva” con 16.2% (95,750.6 mdp) y la UR 260 “Unidad de Gas Licuado de Petróleo” con 15.5% (91,686.4 mdp), respecto del total (591,332.0 mdp).

Además, se verificó que, la CRE ejerció mayor presupuesto en todas sus UR, destacando las unidades siguientes: la UR 300 “Secretaría Ejecutiva” con 1,396.3% (89,351.6 mdp) mayor al presupuesto asignado (6,399.0 mdp), siendo esta la que mayor incremento presupuestal al aprobado; la UR 220 “Unidad de Planeación y Vinculación” en 274.7% (32,276.2 mdp); la UR 250 “Unidad de Gas Natural” con 227.0% (101,061.5 mdp); la UR 270 “Unidad de Petrolíferos” con 193.0% (88,208.1 mdp), y la UR 260 “Unidad de Gas Licuado de Petróleo” con 188.7% (59,933.0 mdp).

## b) Presupuesto ejercido para el periodo 2013-2018

El presupuesto ejercido para el periodo 2013-2018, de la Comisión Reguladora de Energía, se presenta a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, 2013-2018  
(Miles de pesos)



Fuente: elaborado por la ASF, con base en la información obtenida del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa de la CRE, de la Cuenta Pública 2013-2018.

Del análisis de la información, se verificó que para el periodo 2013-2018, el presupuesto ejercido de la CRE aumentó 683.7%, principalmente por el Capítulo de gasto 1000 “Servicios Personales”, en el que se revisó que la CRE ejerció presupuesto de más por 59.9% (104,697.1 mdp) del presupuesto aprobado (174,842.0 mdp) y el Capítulo de gasto 3000 “Servicios generales”, en el que a pesar de no contar con un presupuesto aprobado para 2018, la Comisión erogó 227,690.2 mdp.

En cuanto al periodo 2013-2015, se verificó que el presupuesto ejercido aumentó 336.0%; cabe destacar que, en 2013, se estableció la Reforma en materia Energética, la cual dio origen a la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética <sup>33/</sup>, a fin de fortalecer el desempeño de la CRE al otorgarle autonomía técnica, operativa, de gestión y personalidad jurídica; asimismo, se identificó que la Comisión podrá disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que preste conforme a sus atribuciones y facultades en materia de regulación y supervisión. También, se constató que, en el periodo 2013-2015, el presupuesto asignado a la CRE se destinó mediante el programa presupuestario G001 “Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de éstos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo”.

<sup>33/</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de agosto de 2014.

Respecto del periodo 2015-2018, se verificó que, el presupuesto ejercido aumentó 79.7%; además, para 2016, mediante la Ley de Hidrocarburos<sup>34/</sup>, se establecieron más atribuciones a la CRE, a efecto de que regulara y supervisara las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público, en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Asimismo, se revisó que en el periodo 2015-2018, el presupuesto asignado a la CRE se destinó mediante el programa presupuestario G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos”.

Por lo anterior, la CRE, en 2018, no programó metas en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, respecto de la regulación y supervisión, en materia de emisión y actualización de normativa, otorgamiento de permisos, visitas de verificación, establecimiento de sanciones y designación de capacidad mediante el proceso de temporada abierta; por lo que, no se evaluó de qué manera el ejercicio de los recursos se realizó en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, control y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos, estrategias y prioridades a los que fueron destinados, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios en materia de hidrocarburos.

Con el desarrollo de la auditoría, la CRE presentó deficiencias en materia de regulación técnica para el sector de hidrocarburos, ya que careció de una planeación y programación integral, fundamentada en un diagnóstico sobre el impacto de la regulación emitida, así como de las necesidades regulatorias del sector hidrocarburos; además, no fue oportuna, dado que los agentes del mercado no contaron con la normativa; en cuanto a las visitas de verificación, en 2018, la cobertura de atención fue limitada, lo que restringió el cumplimiento de la CRE, respecto de garantizar y verificar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias; referente a las sanciones, se observó que, en 2018, el bajo número de sanciones podría incidir en mayores observaciones o incumplimientos en los reportes de visitas de verificación, requerimientos de observación y revisiones de obligaciones a los permisionarios; además, por lo que corresponde a la capacidad instalada en la infraestructura de la industria petrolera, si bien se reflejaron incrementos, fue principalmente por parte de las Empresas Productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), lo que limitó la contribución de la Comisión para el fomento del desarrollo eficiente de la industria petrolera.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-015 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía establezca las metas en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, respecto de las actividades inherentes a la regulación y supervisión en materia de hidrocarburos, para que en el ejercicio de los recursos, sea posible evaluar los resultados y cumplimiento, así como si se

---

<sup>34/</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de noviembre de 2016.

administraron en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, control y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos, estrategias y prioridades a los que son destinados, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios, en cumplimiento de los artículos 134, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 3, párrafo segundo de la Ley de Planeación, 18, fracción XXXVII y 30, fracción XIV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **11. Ingresos por derechos y aprovechamientos**

Un ingreso por derecho se define como: “la contraprestación que debe pagar la persona física y jurídica colectiva, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por recibir servicios que presten el estado, sus organismos y municipios en funciones de derecho público”.<sup>35/</sup>

En tanto que, los aprovechamientos “son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos”.<sup>36/</sup>

Con la finalidad de verificar los ingresos por recaudación de derechos y aprovechamientos de la CRE, obtenidos con la regulación y supervisión en materia de hidrocarburos para el periodo 2013-2018, se revisaron los aspectos siguientes: a) Metodología utilizada para la determinación de los ingresos por derechos y aprovechamientos; b) Ingresos por derechos y aprovechamientos en 2018; c) Origen y destino de los derechos y aprovechamientos durante 2018; d) Variaciones entre los ingresos estimados y captados en 2018, y e) Ingresos por derechos y aprovechamientos de supervisión para el periodo 2013-2018.

a) Metodología utilizada para la determinación de los ingresos por derechos y aprovechamientos

La CRE señaló que la Unidad de Administración llevó a cabo el procedimiento para la recuperación de los ingresos captados por concepto de Derechos y Aprovechamientos, que

---

<sup>35/</sup> Transparencia Fiscal de la Secretaría de Finanzas. Glosario de términos usados en el portal, disponible en: <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/glosario>

<sup>36/</sup> Glosario de términos, disponible en: <http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionFinanciera/CuentasPublicas/2005/glosario.pdf>

consistió fundamentalmente en la gestión de la solicitud de autorización de dictamen que otorgó la Unidad de Ingresos No Tributarios (UINT) de la SHCP. Dicha gestión se realizó por medio del Módulo de Seguridad de Sistema de Negocios (MSSN), específicamente en el Módulo de Ingresos (MODIN), en donde se registró y dio seguimiento a la aprobación de diversas instancias de la UINT, hasta que se emitió el dictamen que autoriza la recuperación de los recursos, con base en la justificación, motivación y el sustento normativo que se presenta para tal efecto. Una vez aprobado el dictamen citado, se solicitó y obtuvo la autorización de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, lo que representó ampliaciones líquidas de recursos presupuestales, las cuales se adicionaron a los que se otorgan originalmente a la CRE en el Presupuesto de Egresos de la Federación en cada ejercicio fiscal; éstos últimos consistieron únicamente en asignaciones presupuestales para el Capítulo 1000, Servicios Personales. Por lo anterior, a partir de la aprobación y adición de los recursos captados vía pago de los derechos, productos y aprovechamientos, la CRE cubrió los gastos de operación que derivaron de las actividades sustantivas programadas para el ejercicio fiscal; sin embargo, la Comisión no acreditó la evidencia de la realización de dicho procedimiento, lo que implicó una omisión en las responsabilidades que tiene a su cargo la Unidad de Administración de la CRE sobre rendir cuentas de su operación, al no informar y comprobar el pago de derechos, productos y aprovechamientos, a efecto de satisfacer el uso de los recursos públicos a los objetivos que estén destinados en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas.

Dentro del proceso para la obtención del dictamen que emitió la UINT de la SHCP, se llevó a cabo la conciliación de los ingresos que se captaron mediante el Sistema e5cinco <sup>37/</sup> del Servicio de Administración Tributaria (SAT), mismos que a su vez, fueron revisados, validados y autorizados por la UINT; esta actividad se realiza cada vez al término de cada mes. No obstante, la CRE no acreditó la evidencia de la obtención del dictamen y dicha conciliación, lo que implicó por parte de la Unidad de Administración de la CRE una omisión en las responsabilidades que tienen a su cargo sobre rendir cuentas de su operación, al no informar y comprobar la obtención del dictamen que emitió la UINT de la SHCP y la conciliación del SAT, a efecto de satisfacer el uso de los recursos públicos a los objetivos que estén destinados en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas.

Dichos recursos no se registran en cuentas bancarias, los pagos por Derechos, Productos y Aprovechamientos son efectuados por los permisionarios mediante el Sistema e5cinco del SAT, por vía Internet, o por ventanilla bancaria una vez generada la hoja de ayuda de los trámites o servicios que presta la Comisión Reguladora de Energía, en materia de hidrocarburos, de las áreas siguientes:

---

<sup>37/</sup> Es un esquema electrónico para el pago de los Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA's), mediante internet y ventanilla bancaria, para facilitar el pago y la realización de trámites y servicios.

TRÁMITES POR ÁREA EFECTUADOS EN EL SISTEMA ESCINCO DEL SAT

ÁREA	TRÁMITE
Unidad de Gas natural	Atención de solicitudes de otorgamiento de Permisos.
	Atención de solicitudes modificación de Permisos.
	Supervisión de Permisos.
	Renovación de Permisos.
	Expedición de resolución sobre propuestas de los agentes regulados, para ventas de primera mano. Contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades permisionadas.
Unidad de Gas L.P.	Atención de solicitudes de otorgamiento de Permisos.
	Atención de solicitudes modificación de Permisos.
	Supervisión de Permisos.
	Expedición de resolución sobre propuestas de los agentes regulados, para ventas de primera mano. Contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades permisionadas.
	Atención de solicitudes de otorgamiento de Permisos.
Unidad de Petrolíferos	Atención de solicitudes modificación de Permisos.
	Supervisión de Permisos.
	Expedición de resolución sobre propuestas de los agentes regulados, para ventas de primera mano. Contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades permisionadas.
	Atención de solicitudes de otorgamiento de Permisos.
	Atención de solicitudes modificación de Permisos.

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en el portal de pagos electrónicos e5cinco de la Comisión Reguladora de Energía, consultado el 21 de noviembre de 2019.

La CRE explicó que, posteriormente, se dictaminaron y se recuperaron, vía ampliación líquida, por medio de adecuaciones presupuestarias externas que autorizó la SHCP, por lo que los recursos se ubicaron en la Tesorería de la Federación, situación que la CRE no acreditó con evidencia documental, lo que implicó por parte de la Unidad de Administración de la CRE una omisión en las responsabilidades que tienen a su cargo sobre rendir cuentas de su operación, al no informar y comprobar evidencia documental de las adecuaciones presupuestaria externas que autorizó la SHCP, a efecto de satisfacer el uso de los recursos públicos a los objetivos que estén destinados en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas.

b) Ingresos por derechos y aprovechamientos en 2018

Se verificó que, en 2018, la CRE captó por concepto de Derechos y Aprovechamientos 1,373,693.6 mdp, de los cuales, 80.4% (1,104,129.7 mdp) fue por supervisión, 8.9% (121,989.6 mdp) por otros conceptos, 6.1% (84,268.3 mdp) por expedición y 4.2% (57,534.7 mdp) por modificación, y 0.4% (5,771.3 mdp) por energías limpias.

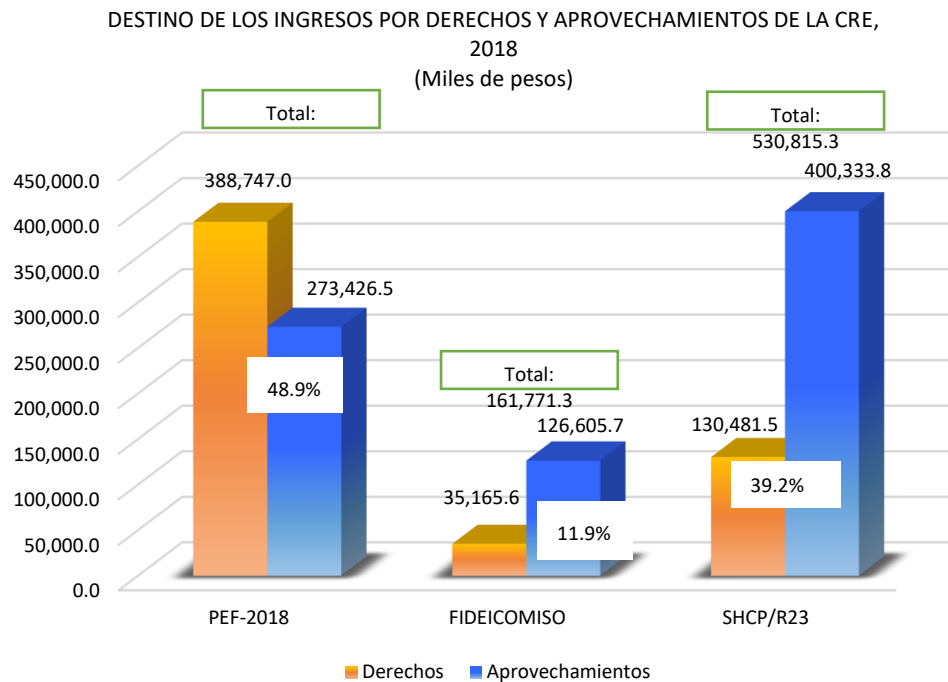
Asimismo, de los Derechos y Aprovechamientos captados por la CRE, del total de los recursos captados, 98.6% (1,354,760.0 mdp) fueron dictaminados a favor de la Comisión Reguladora de Energía; mientras que el 1.4% no fue dictaminado, por lo que, la solvencia financiera de la Comisión sustenta sus gastos de operación para cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

Se verificó que, en 2018, el Pp G002 "Regulación y permisos de hidrocarburos", ejerció un presupuesto de 591,332.0 mdp, lo que significó 238.2% (416,490.0 mdp), más respecto del

presupuesto asignado (174,842.0 mdp), como efecto de los ingresos por derechos y aprovechamientos.

c) Origen y destino de los derechos y aprovechamientos durante 2018

La CRE acreditó que sus ingresos por derechos y aprovechamientos se destinaron como se muestra a continuación:



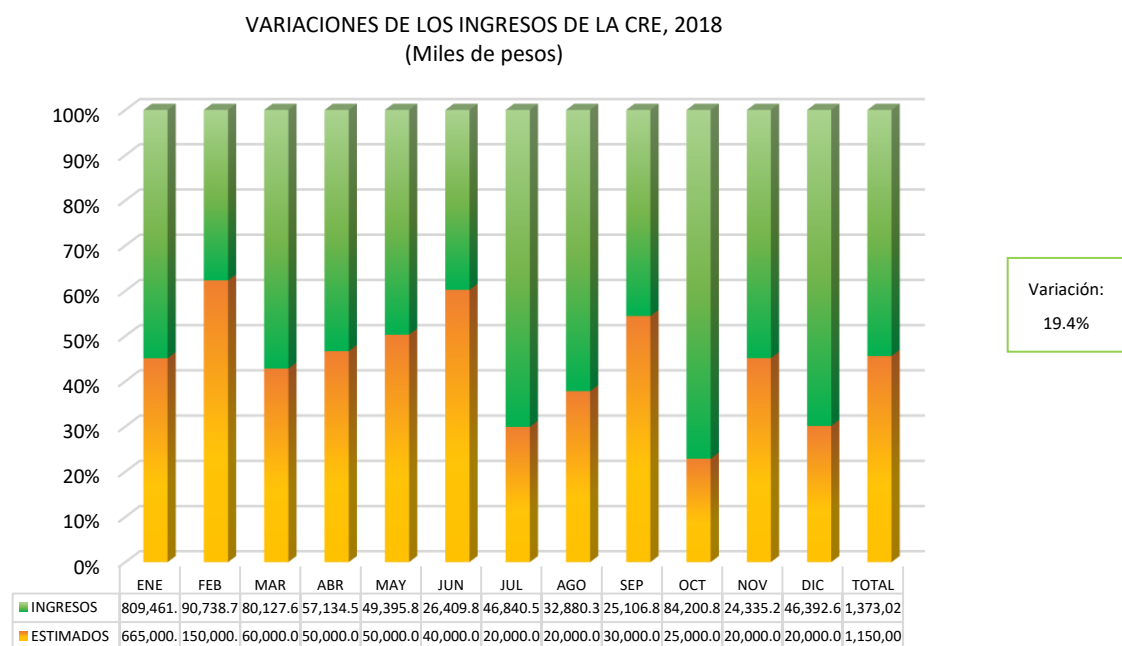
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

Nota: el total de Derechos y aprovechamientos incluye las actividades del sector hidrocarburos y electricidad.

Se verificó mediante los registros de derechos y aprovechamientos de la CRE que, al finalizar el año, reintegró 48.9% (662,173.5 mdp) a la Tesorería de la Federación, 11.9% (161,771.3 mdp) se destinó al Fideicomiso de la CRE, y 39.2% (530,815.3 mdp) se envió a la SHCP en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, para cubrir el gasto de operación y el traspaso de remanentes al Fideicomiso de la CRE; por lo que la CRE devolvió recursos fiscales que le otorgaron al inicio del año, lo que aportó a la Federación un excedente de 210,078.6 mdp. Además, los ingresos de la Comisión fueron 3.9 veces superiores a la aportación inicial de recursos fiscales vía PEF, de 346,903.1 mdp, incluidos como parte del gasto total del órgano regulador.

d) Variaciones entre los ingresos estimados y captados en 2018

Los ingresos que la CRE estimó captar en 2018 y los obtenidos, se muestran a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-DGAF-500/103128/2019, del 19 de septiembre de 2019.

Al respecto, la CRE señaló que, dentro del proceso de la obtención del dictamen que emite la UINT de la SHCP, se realiza la conciliación de los ingresos captados mensualmente por medio del Sistema e5cinco del SAT, a fin de solicitar su revisión, validación y autorización del dictamen por parte de la UINT mediante el Módulo de Ingresos (MODIN).

Como se muestra en la gráfica, se observó que, se estimó recaudar 1,150,000.0 mdp y se captaron 1,373,024.0 mdp, lo que significó que, la Comisión obtuvo una mayor captación de 19.4%, respecto de lo estimado, siendo los meses de julio, octubre y diciembre con mayor variación. La CRE señaló que fue debido a la actualización de las cuotas que autorizó la SHCP y al aumento de los permisos otorgados y pagados por los servicios que otorga la CRE.

e) Ingresos por derechos y aprovechamientos de supervisión para el periodo 2013-2018

En el periodo 2013-2018, la CRE registró en materia de ingresos por derechos y aprovechamientos de la supervisión a gas natural, un aumento en el total de efectivo pagado de 208.4% al pasar de 40,133.3 mdp en 2013 a 123,784.6 mdp en 2018; de los cuales, se constató que, en 2018 se registró un total de 602 operaciones por pagos de ingresos, cifra mayor en 3.4 veces, en relación con las 177 operaciones reportadas en 2013.

En materia de ingresos por derechos y aprovechamientos de la supervisión a gas licuado de petróleo, para el periodo 2013-2018, la CRE registró un aumento en el total de efectivo pagado de 337.8%, al pasar de 29,815.1 mdp en 2013 a 130,536.4 mdp en 2018; asimismo, se revisó que, en 2018, se registró un total de 4,391 operaciones por pagos de ingresos, cifra mayor en 44.4 veces, en relación con las 99 operaciones reportadas en 2013.

En cuanto a los ingresos por derechos y aprovechamientos de la supervisión a petrolíferos, se revisó que en el periodo 2016-2018, la CRE registró un aumento en el total de efectivo pagado de 352,570.3 mdp en 2016 a 448,172.1 mdp en 2018, por lo cual aumentó 27.1%; asimismo, se constató que, en 2018 se registró un total de 14,906 operaciones por pagos de ingresos, cifra mayor en relación con las 12,720 operaciones reportadas en 2016.

Se determinó que, en 2018, la CRE, mediante la Unidad de Administración, no acreditó la evidencia documental del pago de derechos, productos y aprovechamientos, la obtención del dictamen que emitió la UINT de la SHCP, la conciliación del SAT, y las adecuaciones presupuestarias externas que autorizó la SHCP, en materia de ingresos por derechos y aprovechamientos, lo que implicó una omisión en las responsabilidades que tiene a su cargo sobre rendir cuentas de su operación, a efecto de satisfacer el uso de los recursos públicos a los objetivos que estén destinados en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se verificó la condición de que la CRE, mediante la Unidad de Administración, determine a partir de un diagnóstico de necesidades técnicas, disponer de todos los ingresos generados por derechos y aprovechamientos, antes de enviar los recursos al Fideicomiso de la CRE, a fin de reforzar las actividades de supervisión y el seguimiento de sanciones.

La ASF mediante el oficio núm. DGADDE/063/2020, de fecha 27 de enero de 2020, notificará al Titular del Órgano Interno de Control en la Comisión Reguladora de Energía sobre los hallazgos detectados relativos a la falta de información respecto del pago de derechos, productos y aprovechamientos, la obtención del dictamen que emitió la UINT de la SHCP y la conciliación del SAT, así como, las adecuaciones presupuestarias externas que autorizó la SHCP, en materia de ingresos por derechos y aprovechamientos, y que determine a partir de un diagnóstico de necesidades técnicas, disponer de todos los ingresos generados por derechos y aprovechamientos, antes de enviar los recursos al Fideicomiso de la CRE, a fin de reforzar las actividades de supervisión y el seguimiento de sanciones, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-016 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía, mediante la Unidad de Administración, acredite que informa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos de los ingresos por concepto de derechos que hayan enterado a la Tesorería de la Federación, así como el informe de ingresos presentado mediante el sistema electrónico que disponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de comprobar el pago de Derechos, Productos y

Aprovechamientos, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 10, párrafo tres, de la Ley de Ingresos de la Federación; 30, fracciones XIV y XV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2018-0-45100-07-1577-07-017 **Recomendación**

Para que la Comisión Reguladora de Energía, mediante la Unidad de Administración, disponga de todos los ingresos generados por derechos y aprovechamientos, antes de enviar los recursos al Fideicomiso de la CRE, basado en un diagnóstico de necesidades técnicas, a fin de reforzar la actividad de supervisión y el seguimiento de sanciones, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo primero, fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 10, párrafo tres, de la Ley de Ingresos de la Federación; 30, fracciones XIV y XV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la CRE, mediante el otorgamiento de permisos, promovió la competencia en el sector hidrocarburos y contribuyó principalmente a la expansión del Sistema Nacional de Ductos en materia de gas natural; sin embargo, para la regulación careció de una planeación y programación integral que garantizara la certeza jurídica a los agentes del mercado, y la cobertura de supervisión a los permisionarios fue limitada y poco efectiva, en comparación con los incumplimientos respecto de las sanciones, lo que podría afectar la protección de los intereses de los usuarios, así como la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios de la CRE.

#### ***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

#### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 10 restantes generaron:

17 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

---

**Dictamen**

El presente se emite el 24 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el propósito de fiscalizar el desempeño de la CRE en la regulación y supervisión del sector hidrocarburos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la problemática identificada, previo a la Reforma Energética de 2013, se señaló que en materia de hidrocarburos el Estado no disponía de infraestructura suficiente, ni adecuada para transportar y distribuir el petróleo, el gas natural, ni sus derivados, para satisfacer las necesidades de la industria y de los consumidores. Además, de acuerdo con los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo, Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Energía 2013-2018, se reconoció la necesidad de satisfacer las necesidades energéticas del país, en materia de hidrocarburos; además, se indicó la necesidad de contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz, que propicie el desarrollo de las mejores prácticas en la industria, y que permita al Estado aumentar su capacidad para producir energía más barata y de manera más eficiente, a fin de asegurar el abasto de hidrocarburos.

En este contexto, con la aprobación de la Reforma Energética de 2013, se estableció un nuevo marco de actuación, el cual permite la apertura inmediata a la participación de terceros de las actividades en materia de hidrocarburos, a fin de que se incremente la competitividad y calidad del mercado. A la Comisión Reguladora de Energía (CRE) se le otorgó autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y puede disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establecen por los servicios relacionados con otorgamiento de permisos y emisión de precios y tarifas en materia de las actividades de la industria de hidrocarburos, para que cumpla su objeto de regular y supervisar las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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.

Con el propósito de fiscalizar, de manera integral, el desempeño de la CRE en la regulación y supervisión del sector de hidrocarburos, en la auditoría practicada la ASF abordó cuatro vertientes: a) desempeño operativo, b) contribución al desarrollo eficiente del sector hidrocarburos c) desempeño financiero y d) gobernanza.

Por lo que corresponde al desempeño operativo de la CRE, en cuanto a la regulación técnica en materia de hidrocarburos, actividad sustantiva de la CRE, en 2018, careció de una planeación y programación integral, fundamentada en un diagnóstico sobre el impacto de la regulación emitida, así como de las necesidades regulatorias del sector hidrocarburos para el

desarrollo eficiente de la industria, ya que, la CRE programó 86 instrumentos regulatorios en materia de hidrocarburos, de los cuales 47.7% (41) fueron expedidos en tiempo y fueron publicados; 13.9% (12) se reprogramaron; 7.0% (6) se cancelaron, y el 31.4% (27) restante no acreditó su estatus, lo que denota que la planeación fue deficiente.

La ASF considera que la no emisión de los instrumentos normativos programados denota deficiencias de la Comisión en sus procesos de planeación y programación, lo que provocó que, en 2018, no se contara con la normativa prevista con oportunidad, que brindara una mayor certeza jurídica a los participantes y operadores en distintos aspectos técnicos y operativos de la industria de hidrocarburos, situación que pudo limitar el desarrollo eficiente del sector.

En cuanto al otorgamiento, en 2018, la CRE otorgó 1,263 permisos para gas natural, gas LP y petrolíferos y petroquímicos, de los cuales, en cuanto a la capacidad instalada de gas natural de ductos, antes de la Reforma Energética se registraron 13,326.0 km en la Red Nacional; después de la reforma, al cierre de 2018, se reportaron 3,893.0 km concluidos; referente a la capacidad de transporte de petrolíferos, con la apertura del sector únicamente se incrementó 2.6%; mientras que, la capacidad de almacenamiento de petrolíferos se mantuvo en 12,132,100.0 barriles de petróleo (bls); ya que, los proyectos derivados de los permisos están en desarrollo, por lo que promovió la competencia en el sector hidrocarburos y facilitó la expansión, principalmente, del Sistema Nacional de Ductos en materia de gas natural.

En relación con las visitas de verificación, se determinó que, en 2018, la cobertura de atención fue limitada, ya que, en materia de gas natural únicamente se visitó al 8.4% de los 585 permisionarios vigentes a dicho año; en gas licuado de petróleo se realizaron visitas de verificación al 7.2% de los 5,525 permisionarios, en tanto que, de los 15,255 permisionarios de las actividades referentes a petrolíferos y petroquímicos, sólo se realizaron visitas de verificación al 1.9%, en un contexto donde el mercado ilícito de combustible iba en aumento; lo que restringió el cumplimiento de la CRE de garantizar y verificar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias, así como, su objetivo de regular para promover el desarrollo eficiente de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos. Al respecto, se identificaron incumplimientos de 63.0% en los permisionarios de Gas Natural; 98.5% en Gas LP, y 98.0 % en petrolíferos. Además, se constató que, de continuar con este escenario la Comisión tardaría 12 años, *ceteris paribus*, en supervisar al total de los permisionarios en materia de gas natural; 13.9 años, *ceteris paribus*, en realizar las visitas de verificación a todos los permisionarios de gas licuado de petróleo, y 53.5 años, *ceteris paribus*, en supervisar a los permisionarios de petrolíferos y petroquímicos.

En cuanto al tema de sanciones, se observó que, en 2018, la cobertura limitada de visitas de verificación podría incidir en el bajo número de sanciones, ya que se observaron incumplimientos en los permisionarios de Gas Natural, Gas LP, y Petrolíferos. Al respecto, la CRE señaló que sólo hubo tres casos de sanción en materia de hidrocarburos, de los cuales dos derivaron de visitas de verificación y uno de requerimientos de información; asimismo, la

Comisión indicó que fue causa de la limitada capacidad técnica y operativa para llevar a cabo la supervisión y el seguimiento.

Respecto de la regulación de precios y tarifas, en 2018, se constató que la Comisión aprobó los términos y condiciones generales en materia de regulación de VPM de gas natural, gas LP y petroquímicos; en petrolíferos, la CRE estableció el Acuerdo núm. A/057/2018, con el que modificó la metodología para determinar los precios de venta de primera mano a Pemex Transformación Industrial, en materia de gasolinas y diésel; no obstante, no emitió de manera oportuna las Disposiciones administrativas de carácter general aplicables a las ventas de primera mano y la comercialización de gasolina y diésel, con condiciones de regulación asimétrica a Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales. Como hechos posteriores, en 2019, publicó el Acuerdo número A/043/2019 por el que se dejó sin efectos el Acuerdo A/057/2018, y por lo tanto, la expedición de dichas disposiciones administrativas, lo que denota que la CRE presentó deficiencias en emitir en tiempo y forma su regulación, ya que durante el tiempo que estuvo vigente el Acuerdo A/057/2018 no se publicaron las disposiciones administrativas, por lo que se pudo mantener el poder dominante de PTRI, y limitar la apertura a otros agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y conjugar los aspectos clave de las VPM, para que fueran más específicos y que brindaran certeza jurídica a los usuarios.

En la regulación de Temporada Abierta, en 2018, la CRE no acreditó métricas para verificar el efecto de la regulación, evaluar la procedencia técnica y dar seguimiento a los procesos de temporada abierta en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, a fin de instrumentar las condiciones de competencia y desarrollo eficiente en el mercado. Asimismo, se constató una falta de coordinación por parte del Órgano de Gobierno y los Jefes de las Unidades de Planeación y Vinculación, Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo y Petrolíferos de la CRE al no disponer de información que le permita determinar la capacidad disponible ofertada en materia de temporada abierta, para reflejar el estado real de saturación de la infraestructura, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del mercado mediante la entrada de nuevos competidores.

Respecto del efecto de la política regulatoria y de supervisión a cargo de la CRE, en 2018, la Comisión no contó con un sistema para evaluar y medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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 de la CRE; no obstante, con los resultados se identificaron deficiencias en la emisión de normativa, visitas de verificación, imposición de sanciones y su regulación en el tema de temporada abierta, lo que podría tener un efecto negativo en cuanto al desarrollo eficiente del sector hidrocarburos. Por lo anterior, la CRE desconoció el impacto de su regulación y supervisión en el desarrollo eficiente del sector, en la evolución del mercado de hidrocarburos, en el incremento de la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

En cuanto a su desempeño financiero, en 2018, la CRE ejerció un gasto total en operación de 1,224,595.8 miles de pesos, de los cuales, 346,903.1 miles de pesos (28.4%) correspondieron a recursos fiscales del Presupuesto de Egresos de la Federación; 79,914.4 miles de pesos (6.5%) provinieron del patrimonio del Fideicomiso de la CRE, y 797,778.3 miles de pesos (65.1%) se financiaron con una parte de los ingresos generados por la CRE, por el cobro de derechos y aprovechamientos a los permisionarios. Respecto de los ingresos y aprovechamientos, se verificó mediante los registros de derechos y aprovechamientos de la CRE que, al finalizar el año, reintegró 48.9% (662,173.5 mdp) a la Tesorería de la Federación, 11.9% (161,771.3 mdp) se destinó al Fideicomiso de la CRE, y 39.2% (530,815.3 mdp) se envió a la SHCP en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, para cubrir el gasto de operación y el traspaso de remanentes al Fideicomiso de la CRE. Los ingresos de la Comisión fueron 3.9 veces superiores a la aportación inicial de recursos fiscales vía PEF, de 346,903.1 mdp, incluidos como parte del gasto total del órgano regulador. Asimismo, de los Derechos y Aprovechamientos captados por la CRE, del total de los recursos captados, 98.6% (1,354,760.0 mdp) fueron dictaminados a favor de la Comisión Reguladora de Energía; mientras que el 1.4% no fue dictaminado, por lo que, la solvencia financiera de la Comisión sustenta sus gastos de operación para cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

En materia de independencia, se determinó que, en 2018, normativamente, la Comisión Reguladora de Energía fue un Órgano Regulador con autonomía técnica, operativa y de gestión, toda vez que, contó con un marco jurídico aplicable para cada uno de los criterios definidos por el Banco Mundial e implementados en otros países, lo que le permitió promover, en el ámbito de sus funciones, la cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios en el sector de hidrocarburos; no obstante, como se verificó en los resultados de este informe, en la práctica, la CRE presentó deficiencias que le impidieron cumplir en la totalidad con sus objetivos.

En 2018, la CRE no incluyó disposiciones que la orienten hacia un modelo de gobernanza regulatoria basada en estándares y mejores prácticas internacionales; contó con el Código de conducta, elaborado por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Comisión, aprobado por el Órgano de Gobierno, con el objetivo de orientar la actuación de los servidores públicos de la comisión bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; no obstante, mostró deficiencias en la gobernanza, ya que no acreditó disponer de un diagnóstico sobre los recursos técnicos y económicos necesarios que le permitan potenciar sus actividades de supervisión, como serían las visitas de verificación, en donde su cobertura es muy limitada; no dispuso de un sistema de medición para evaluar en qué medida sus actividades realizadas cumplieron con el objetivo de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector de hidrocarburos, proteger los intereses de los usuarios y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios, y con ello incrementar la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno, y en los 15 indicadores, establecidos en su Plan Estratégico 2018-2022 para evaluar el logro de sus 6 objetivos, no incluyó el método de cálculo la periodicidad, el tipo de indicador, ni las metas, por lo que no fueron suficientes ni adecuados para evaluar el impacto de las acciones de la Comisión, por lo que el proceso de adopción de las mejores prácticas de gobernanza regulatoria no está concluido.

En opinión de la ASF, en 2018, la CRE, mediante el otorgamiento de permisos, promovió la competencia en el sector hidrocarburos y facilitó la expansión del Sistema Nacional de Ductos en materia de gas natural; sin embargo, para la regulación careció de una planeación y programación integral que garantizara la certeza jurídica a los agentes del mercado, y la cobertura de supervisión a los permisionarios fue limitada y poco efectiva, en comparación con los incumplimientos respecto de las sanciones, derivado de que careció de recursos técnicos y operativos suficientes para llevar a cabo dicha actividad, lo que podría afectar la protección de los intereses de los usuarios, así como la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios de la CRE, y no contó con un sistema para evaluar y medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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, por lo que desconoció el impacto de su regulación y supervisión en el desarrollo eficiente del sector, en la evolución del mercado de hidrocarburos, en el incrementó de la inversión y con menor riesgo, generar mayor confianza y fortalecer el mercado interno.

Con el fin de fortalecer el desempeño de la CRE, la ASF emitió 17 recomendaciones al desempeño al Órgano Regulador Coordinado, cuya atención coadyuvará a elaborar un diagnóstico integral de las necesidades regulatorias del sector hidrocarburos; fortalecer sus actividades de regulación y supervisión respecto de las visitas de verificación e imposición de sanciones; emitir en tiempo y forma las disposiciones generales de las Resoluciones y Acuerdos; determinar la capacidad disponible ofertada en materia de temporada abierta, para reflejar el estado real de saturación de la infraestructura, a fin de contribuir con el desarrollo eficiente del mercado mediante la entrada de nuevos competidores; contar un sistema para evaluar y medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, 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 y, con base en ello, definir su planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos; establecer un proceso de mejora continua y fortalecer su independencia y gobernanza conforme las mejores prácticas internacionales.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

C. Gabriel Linares Trujillo

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

### *Sugerencias a la Cámara de Diputados*

2018-0-01100-07-1577-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Energía, analice la pertinencia de promover modificaciones legislativas en la Ley Federal de Ingresos, con objeto de establecer la inclusión de los aprovechamientos derivados de los servicios que presta la Comisión Reguladora de Energía conforme a sus atribuciones, para que disponga de mayores recursos, a efecto de ejercer mejor las facultades establecidas en materia de regulación y supervisión en materia de hidrocarburos, a fin de fortalecer su capacidad operativa, técnica y de gestión, en seguimiento a los artículos 34, fracción V, 44, párrafo segundo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. [Resultado 11]

### *Apéndices*

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Analizar la gobernanza regulatoria en la CRE, en 2018, conforme a las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE.
2. Analizar el diseño normativo e institucional de la CRE, como órgano autónomo de regulación técnica y económica, para promover el desarrollo eficiente del sector hidrocarburos, 2018.
3. Verificar que, en 2018, la CRE emitió y actualizó regulación efectiva en materia de hidrocarburos, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria petrolera.
4. Verificar que, en 2018, la CRE otorgó permisos para regular las actividades de transporte almacenamiento, distribución, compresión, descompresión, estaciones de servicio, licuefacción, regasificación, comercialización y gestión, con el fin de promover el desarrollo eficiente del sector.
5. Verificar que, en 2018, la CRE supervisó a los permisionarios de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación, el

expendio al público de hidrocarburos, y las ventas de primera mano de hidrocarburos, mediante las visitas de inspección, a fin de constatar el cumplimiento de la normativa aplicable.

6. Verificar que, en 2018, la CRE emitió sanciones a los permisionarios de hidrocarburos, derivado de las omisiones detectadas en la supervisión de las actividades de transporte almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación, el expendio al público de hidrocarburos, así como, las ventas de primera mano, con el fin de promover el desarrollo eficiente del sector.
7. Verificar que, en 2018, la CRE estableció tarifas y precios para regular las actividades de transporte almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, y regasificación, mediante metodologías, y analizar si éstos fueron competitivos y si reflejaron un costo de oportunidad, con el fin de promover el desarrollo eficiente del sector.
8. Verificar que, en 2018, la CRE reguló con equidad y transparencia el proceso de temporada abierta en materia de hidrocarburos, de los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, en cumplimiento de la normativa aplicable, a fin de contribuir a promover la competencia, generar certidumbre que aliente la inversión y proteger los intereses de los usuarios.
9. Verificar el efecto de la regulación y supervisión en el sector hidrocarburos durante 2018 respecto de si la CRE promovió la competencia en el sector, protegió los intereses de los usuarios, propició una adecuada cobertura nacional y atendió los criterios de confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria y su contribución a garantizar el abastecimiento de hidrocarburos que demandan los consumidores a nivel nacional.
10. Evaluar el desempeño presupuestal de la CRE correspondiente a 2018, con base en el análisis del presupuesto aprobado, modificado y ejercido, para determinar el uso y la economía de los recursos asignados para la regulación y supervisión en materia de hidrocarburos de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público.
11. Verificar los ingresos por recaudación de derechos y aprovechamientos por la CRE, en materia de regulación de hidrocarburos, para el periodo 2013-2018.

#### *Áreas Revisadas*

La Comisión Reguladora de Energía, por medio de las Unidades de: Gas Natural; Gas Licuado de Petróleo, Petrolíferos y de Asuntos Jurídicos.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafos primero y segundo.
2. Ley de Ingresos de la Federación: Ley de Ingresos de la Federación, artículo 10, párrafo tres.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1, 45, 110, párrafo cuarto.
4. Ley de Planeación: Ley de Planeación, artículo 3, párrafo segundo.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI; Ley General de Mejora Regulatoria, artículo 71, párrafo primero; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 45; Ley de Hidrocarburos, artículos 4, fracción XXXVII, 70, 82, fracción I; Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 12, 22, fracción IX, fracción XIII, 41, fracción I, 42; Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, artículo 18, fracción I, II, IV, X, 27, 30, fracción XIV, XV, XVII, 31, fracciones III, IV, VI, IX, X, XXXVII, 32, fracción II, 33, fracción VI, 34, fracción X, XXXIII, 35, fracción I, IX, 40 y 41, primer párrafo; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno" Norma Tercera "Actividades de Control" y Norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafo primero; Plan Estratégico 2018-2022 y del Programa de Trabajo de la CRE.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.