

Pemex Corporativo

Cadena de Valor de las Gasolinas

Auditoría de Desempeño: 2021-6-90T9N-07-0208-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 208

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 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la regulación, supervisión y operación de la cadena de valor de las gasolinas, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La eficacia en el cumplimiento de los objetivos, a fin de valorar los efectos de la regulación y supervisión en la promoción del desarrollo eficiente de los mercados que integran la cadena de valor de las gasolinas, en términos de: promover la competencia y libre concurrencia (incorporación de nuevos agentes en la cadena de valor); incentivar la inversión y la creación de nueva infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución; la atención de la demanda nacional de gasolinas, y los días de reserva de suministro de este combustible.

La eficiencia, en términos de los resultados de la SENER y la CRE en la regulación y supervisión de los componentes de la cadena de valor de las gasolinas: producción, importación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público. Asimismo, en los resultados de Pemex, como participante concurrente en la cadena de valor de las gasolinas.

La economía, en términos de identificar los recursos con cargo a los cuales la SENER y la CRE, en 2021, realizaron la regulación y supervisión.

La revisión comprendió el año 2021 y tuvo como referencia estadística el año 2016, ejercicio a partir del cual la SENER comenzó a otorgar los primeros permisos a las empresas privadas para la importación de gasolinas, con el objetivo de incrementar su oferta y alternativas de abasto.

Desde el enfoque de desempeño, esta auditoría revisa el tema de la cadena de valor de las gasolinas, a través de la evaluación del desempeño de la SENER y la CRE, en la regulación y supervisión de cada uno de los componentes de la citada cadena y su incidencia en el desarrollo eficiente de los mercados que la integran; en términos de promover la competencia y libre concurrencia; incentivar la inversión, y crear nueva infraestructura de transporte y logística (almacenamiento y distribución). El objetivo de la presente auditoría es evaluar los avances en la acción puntual “5.2.3 Impulsar mediante políticas públicas el desarrollo eficiente de mercados de hidrocarburos y petrolíferos para garantizar el suministro en el territorio nacional”, del Objetivo “5 Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo”, del Programa Sectorial de Energía 2020-2024. Esta auditoría no analiza la integración de los precios de las gasolinas en cada segmento.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable para 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 regulación y supervisión de la cadena de valor de las gasolinas.

Antecedentes

Para la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la cadena de valor de las gasolinas tiene cinco etapas: 1) producción e importación; 2) transporte; 3) almacenamiento; 4) distribución, y 5) expendió al público.¹

Las actividades que conforman la cadena de valor de las gasolinas son reguladas por medio de un régimen de permisos que otorgan la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), tanto a Pemex como a los particulares que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables.

En la Ley de Hidrocarburos,² reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos, se establecen las disposiciones que regulan las actividades que conforman la cadena de valor de las gasolinas.

En el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, del Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Hidrocarburos y se Reforman Diversas Disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas,” del 15 de julio de 2014, en lo relacionado con la cadena de valor de las gasolinas, la exposición de motivos señala:

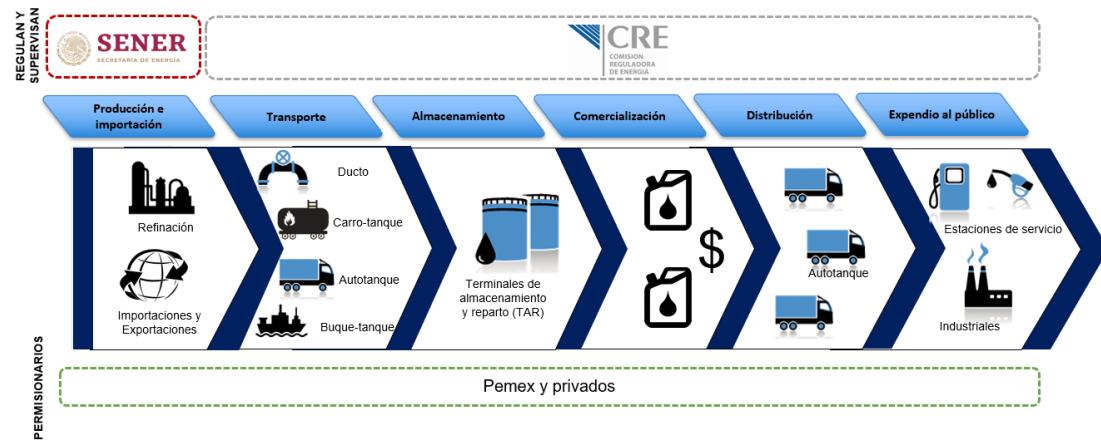
1 COFECE, **Transición hacia mercados competitivos de gasolinas y diésel**, 2019, p. 52.

2 Ley de Hidrocarburos, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014.

- “Con esta iniciativa se garantiza el logro de diversos objetivos de política energética planteados por el Gobierno Federal, a saber: fortalecer la red de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos”.
- “Lo anterior permitirá cumplir con los objetivos de inversión adicional, empleo, crecimiento económico y equidad social trazados por el Gobierno de la República”.
- “Con base en lo establecido en nuestra Carta Magna, las iniciativas de leyes secundarias en materia de hidrocarburos definen los mecanismos a través de los cuales el Estado podrá llevar a cabo las actividades en este sector, manteniendo la Nación la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo, estableciendo las bases para la participación de la inversión privada bajo reglas de libre concurrencia y competencia”.
- “La Ley de Hidrocarburos es reglamentaria de los Artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Esta nueva ley establece el marco jurídico que regirá a las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y gas, así como a la industria de los hidrocarburos”.
- “En complemento a las actividades que continuará realizando Petróleos Mexicanos a lo largo de la cadena productiva de la industria de los hidrocarburos, la iniciativa de Ley contempla un régimen de permisos para la participación de las empresas productivas del Estado y de los particulares en las actividades de (...) refinación de petróleo, (...) así como de transporte, almacenamiento y distribución de (...) petrolíferos (...)”.
- “Para asegurar un acceso efectivo, se contempla que los permisionarios que presten a terceros los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de (...) petrolíferos (...) tendrán la obligación de dar acceso abierto, no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios (...) bajo la regulación que al efecto expida la Comisión Reguladora de Energía, a cambio de una contraprestación”.

De lo anterior, se desprende que el asunto de interés público se relaciona con regular y supervisar la cadena de valor para promover el desarrollo eficiente de los mercados que integran la cadena de valor de las gasolinas; promover la competencia y libre concurrencia; incentivar la inversión, y crear nueva infraestructura de transporte y logística (almacenamiento y distribución) a lo largo de los componentes de la cadena de valor.

En esta auditoría se evalúan los resultados de la SENER y de la CRE, en cuanto a la emisión de la regulación aplicable a los componentes de la cadena de valor de las gasolinas, el otorgamiento de permisos y la supervisión de su cumplimiento. Así como la participación de Pemex en la cadena de valor de las gasolinas. El esquema de la cadena de valor de las gasolinas se presenta a continuación:



Resultados

1. Regulación y supervisión de la producción de gasolinas

La producción de gasolinas, mediante la refinación de petróleo crudo, constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la SENER,³ en este segmento de la cadena de valor, corresponde a la CRE supervisar el cumplimiento de las especificaciones de calidad de las gasolinas producidas.⁴

En este contexto, Pemex Transformación Industrial (PTRI), como sujeto participante en la cadena de valor de las gasolinas, es la Empresa Productiva Subsidiaria (EPS) de Pemex encargada de, entre otras actividades, la producción de gasolinas, mediante la refinación de petróleo crudo en el Sistema Nacional de Refinación (SNR).⁵

En este resultado se identifican los programas presupuestarios de la SENER y la CRE, en 2021, relacionados con la regulación y supervisión. Se evaluó el desempeño de la SENER, en cuanto a sus actividades de regulación y supervisión de la producción de gasolinas, en términos del análisis del funcionamiento del mercado de refinación de petróleo para la producción de gasolinas, a fin de identificar las problemáticas que provoquen que dicha actividad no se realice de forma eficiente, como insumo para determinar las necesidades de emisión, actualización, modificación o eliminación de alguna disposición administrativa de carácter general que regule esta actividad, a fin de atender y prevenir dichas problemáticas; así como para reducir los costos de cumplimiento de la regulación o reducir trámites.

También se evaluaron los resultados de la CRE, en cuanto a la vigilancia del cumplimiento, por parte de los productores de gasolinas, de la norma que reguló las especificaciones de

3 Ley de Hidrocarburos, artículo 48, fracción I.

4 Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Numeral 10. Vigilancia de la Norma.

5 Estatuto Orgánico de Pemex Transformación Industrial, artículo 3.

calidad de dicho petrolífero. Asimismo, se analizó el desempeño de PTI, en cuanto a la producción y la certificación de la calidad de sus gasolinas, así como respecto de los costos de producción, la composición de los costos, y la atención de la demanda con producción nacional.

La relevancia de evaluar los efectos de la regulación y supervisión de la producción de gasolinas radica en su incidencia en el desarrollo eficiente de este segmento de la cadena de valor de dicho petrolífero, así como en la promoción de la competencia en este segmento del mercado. Además, el costo de producción de las gasolinas es uno de los factores que incide en el precio de este petrolífero.

a) Programas presupuestarios de la SENER y la CRE asociados a la regulación y supervisión

En 2021, la SENER dispuso del Programa presupuestario P003 “Coordinación de la política energética en hidrocarburos”. En el análisis de la Cuenta Pública se identificó que, en 2021, el Pp P003 dispuso de un presupuesto aprobado de 45,195.5 millones de pesos y ejerció 316,497.6 millones de pesos.

En 2021, la CRE dispuso del Programa presupuestario G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos”. En el análisis de la Cuenta Pública se identificó que, en 2021, el Pp G002 dispuso de un presupuesto aprobado de 121.8 millones de pesos y ejerció 189.4 millones de pesos.

b) Regulación de la refinación de petróleo crudo para la producción de gasolinas

En 2021, la SENER no emitió nueva normativa para regular la refinación de petróleo crudo para la producción de gasolinas, por lo que en ese año estuvieron vigentes dos normas que regularon dicha actividad, emitidas en 2015, referentes a las “Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los formatos y especificaciones de los requisitos a que se refieren los artículos 50, 51 y 121 de la Ley de Hidrocarburos para el otorgamiento de permisos en materia de tratamiento y refinación de petróleo, así como de procesamiento de gas natural” y las “Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los modelos de los títulos de permisos en materia de tratamiento y refinación de petróleo, así como de procesamiento de gas natural”.

La SENER informó que, en 2021, no presentó ninguna propuesta para emitir, actualizar, modificar o eliminar regulación aplicable a la refinación de petróleo para la producción de gasolinas, toda vez que no determinó necesario modificar o robustecer la normativa en esta materia, y precisó que, en ese año, dispuso del documento denominado “Prontuario estadístico de petrolíferos”, el cual le permite identificar si se requiere algún tipo de regulación para satisfacer las necesidades del mercado. En el análisis del “Prontuario estadístico de petrolíferos”, se identificó que si bien contiene información estadística de la producción de petrolíferos, volumen de importaciones y exportaciones, demanda nacional e importaciones de petrolíferos, importaciones de gasolinas, entre otras variables; no

sustenta que la SENER realizó el análisis del funcionamiento del mercado de refinación de petróleo para la producción de gasolinas, ni que identificó las problemáticas que provoquen que dicha actividad no se realice de forma eficiente, como insumo para determinar las necesidades de emisión, actualización, modificación o eliminación de alguna disposición administrativa de carácter general que regule esta actividad, a fin de atender y prevenir dichas problemáticas; para reducir los costos de cumplimiento de la regulación o reducir trámites; así como para definir e implementar estrategias, y formular la prospectiva a mediano y largo plazos para esta actividad.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad para la SENER formular el análisis del funcionamiento del mercado de refinación de petróleo para la producción de gasolinas.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, mediante el oficio núm. 411/0118/2023, del 24 de enero de 2023, la SENER proporcionó el programa de trabajo para elaborar el “Diagnóstico del funcionamiento del mercado de gasolinas en relación con la refinación e importación de las mismas”, documento formalizado en enero de 2023, en el que se estableció: 1) el objetivo del diagnóstico; 2) las actividades a realizar; 3) las fechas de inicio y finalización de las actividades; 4) los responsables, y 5) el producto a entregarse en cada actividad. Además, en el programa de trabajo se estableció que la finalidad del diagnóstico es disponer de los elementos para determinar a) el estado que tienen las actividades de refinación de petróleo para la producción de gasolinas; b) las áreas de oportunidad para que las actividades de refinación de petróleo para la producción de gasolinas se desarrollen de forma eficiente, y c) las áreas de oportunidad que existen en la normatividad aplicable a la refinación de petróleo para la producción de gasolinas. Por lo anterior, la observación relativa al análisis del funcionamiento del mercado de refinación de petróleo para la producción de gasolinas se considera solventadas durante la auditoría.

c) Permisos para la refinación de petróleo crudo para la producción de gasolinas

En 2021, no se presentaron solicitudes a la SENER para obtener permisos para la refinación de petróleo. En ese año, estuvieron vigentes siete permisos para realizar esta actividad con una capacidad de refinación permissionada global de 1,955,000 barriles diarios de petróleo crudo, de los cuales seis corresponden a las refinerías que integran el SNR y uno a la refinería Dos Bocas, mismos que fueron otorgados por la SENER a PTRI en 2015 y 2019.

d) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para la refinación de petróleo crudo para la producción de gasolinas

d.1) Supervisión por medio de la recepción y el análisis de los reportes periódicos de los permissionarios

La SENER sustentó que, en 2021, verificó el cumplimiento de los permisos de refinación de petróleo crudo otorgados, mediante la recepción y el análisis de los reportes periódicos que los permissionarios deben presentarle. En 2021, PTRI le presentó a la SENER el 100.0% de los

reportes semanales correspondientes a los seis permisos de refinación de petróleo crudo que le fueron otorgados para las refinerías del SNR, de acuerdo con los formatos vigentes ese año. La SENER documentó que, a partir del análisis de los reportes semanales de las seis refinerías en operación, elaboró semanalmente el “Reporte de funcionamiento del Sistema Nacional de Refinación” y actualizó las estadísticas de producción.

d.2) Supervisión por medio de visitas de verificación

La SENER informó que, en 2021, llevó a cabo la supervisión del cumplimiento de los permisos de refinación de petróleo crudo por medio de visitas de verificación. En la revisión del Programa 2021 de visitas a Instalaciones Permissionadas, proporcionado por la SENER, se identificó que, para ese año, la Secretaría estableció como meta dos visitas de verificación a las refinerías permissionadas; la SENER señaló que las refinerías visitadas se seleccionaron bajo los criterios de “mayor número de paros no programados”, “verificación del avance en los trabajos de rehabilitación” y “baja utilización de la capacidad instalada en el año previo”, además de atender las medidas aplicables en materia de austeridad en ejercicio del gasto público federal, por lo que se eligieron las refinerías con las ubicaciones más cercanas, que cumplieran con los criterios técnicos de selección, a fin de optimizar los recursos de la Secretaría. La SENER no sustentó la aplicación de los criterios señalados.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la SENER establezca acciones de control enfocadas en garantizar que, para la elección de las refinerías en las que se realizaran visitas de verificación, se apliquen criterios operativos definidos.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, mediante el oficio núm. 411/0118/2023, del 24 de enero de 2023, la SENER proporcionó el procedimiento denominado “Selección de instalaciones de refinación para efectuar las visitas de verificación”, formalizado en enero de 2023, en el cual se identificó que tiene como objetivo “establecer el mecanismo para realizar la selección de las refinerías a efectuar las visitas de verificación, a efecto de verificar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en el título de permiso otorgado”, y establece las actividades a realizar en términos de obtener la información de la capacidad instalada, del volumen procesado y del número de paros no programados, por cada refinería, para determinar las visitas de verificación que se efectuarán. Además, la SENER documentó que, a partir del análisis que realizó con base en este mecanismo, en 2022, se sustentó la aplicación del citado procedimiento, para escoger las refinerías que serán objeto de visita de verificación en 2023. Por lo anterior, la observación se considera solventada durante la auditoría.

Respecto de los resultados de las visitas de verificación realizadas en 2021, la SENER asentó en las actas circunstanciadas de las visitas, que PTRI, como permissionario, cumplió con la documentación que le fue requerida por los visitadores, así como con las actividades previstas en los permisos de refinación que le fueron otorgados para las refinerías de Salamanca y Salina Cruz.

d.3) Supervisión de las especificaciones de calidad de las gasolinas producidas

En 2021, PTRI llevó a cabo los procedimientos establecidos para la verificación de la calidad de la producción de sus gasolinas; contó con laboratorios de prueba acreditados y autorizados por la CRE, para el muestreo y el análisis de cada lote de gasolinas producidas en las seis refinerías del SNR; contó con los dictámenes favorables sobre la calidad de las gasolinas que produjo, emitidos por una Unidad de Inspección acreditada, y remitió dichos dictámenes a la CRE. La CRE no demostró que, en 2021, llevó a cabo la evaluación de los dictámenes correspondientes a la calidad de las gasolinas producidas, proporcionados por PTRI, por lo que, no realizó la vigilancia de la NOM-016-CRE-2016, sobre el cumplimiento de las especificaciones de calidad de las gasolinas producidas.

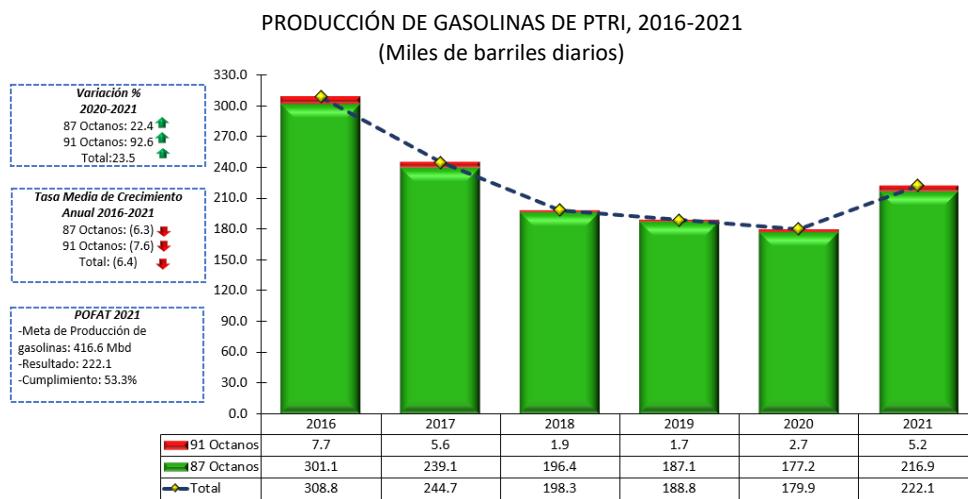
Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe actividades de control para asegurar que realice la evaluación de todos los dictámenes sobre la calidad de las gasolinas producidas, proporcionados por los permisionarios.⁶

e) Producción de las gasolinas

e.1) Volúmenes de producción de gasolinas

En la revisión de los reportes anuales de producción de gasolinas del periodo 2016-2021, remitidos por PTRI,⁷ el grupo auditor identificó que la subsidiaria registró que, en 2021, produjo 222.1 Miles de Barriles Diarios (Mbd) de gasolinas, lo que representó el 53.3% de la meta prevista en el Programa Operativo y Financiero Anual (POFAT) de PTRI 2021,⁸ de 416.6 Mbd de gasolinas en total, como se detalla en el gráfico siguiente:

-
- 6 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 2 “Regulación y supervisión de la importación de gasolinas”, de este informe.
- 7 Información proporcionada por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0341-2022, del 08 de junio de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo V del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 001/CP2021, del 9 de mayo de 2022.
- 8 Información proporcionada por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0223-2022, del 11 de marzo de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero de 2022.



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con información de los reportes anuales de producción del periodo 2016-2021, proporcionados por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0341-2022, del 08 de junio del 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

Nota: La producción de gasolinas de PTRI presentada, sólo considera la producción de gasolinas de 91 octanos y de 87 octanos, no incluye el gas avión, gas nafta, gasolífero, gasolina incolora y otras gasolinas.

En 2021, si bien PTRI no alcanzó la meta prevista en la producción de gasolinas, la producción de 222.1 Mbd en ese año representó un incremento de 23.5% (42.2 Mbd), respecto de la producción de 2020 (179.9 Mbd), lo que incidió en que la participación de PTRI en la atención de la demanda de gasolinas, con producción nacional, aumentara en 3.9 puntos porcentuales, al pasar del 26.2%, en 2020, al 30.1%, en 2021, como se detalla más adelante en este resultado; así como una disminución de 15.8% en sus importaciones de dicho petrolífero, como se detalla en el resultado 2 del presente informe.

En el análisis de los reportes anuales de producción de gasolinas de PTRI, del periodo 2016-2021,⁹ se identificó que la producción total de gasolinas (222.1 Mbd), en 2021, representó un incremento de 23.5% (42.2 Mbd), respecto de la producción de 2020 (179.9 Mbd), en tanto que la producción de gasolina de 87 y 91 octanos, en 2021, se incrementó en 22.4% (39.7 Mbd) y en 92.6% (2.5Mbd), respectivamente, respecto de la producción reportada en 2020.

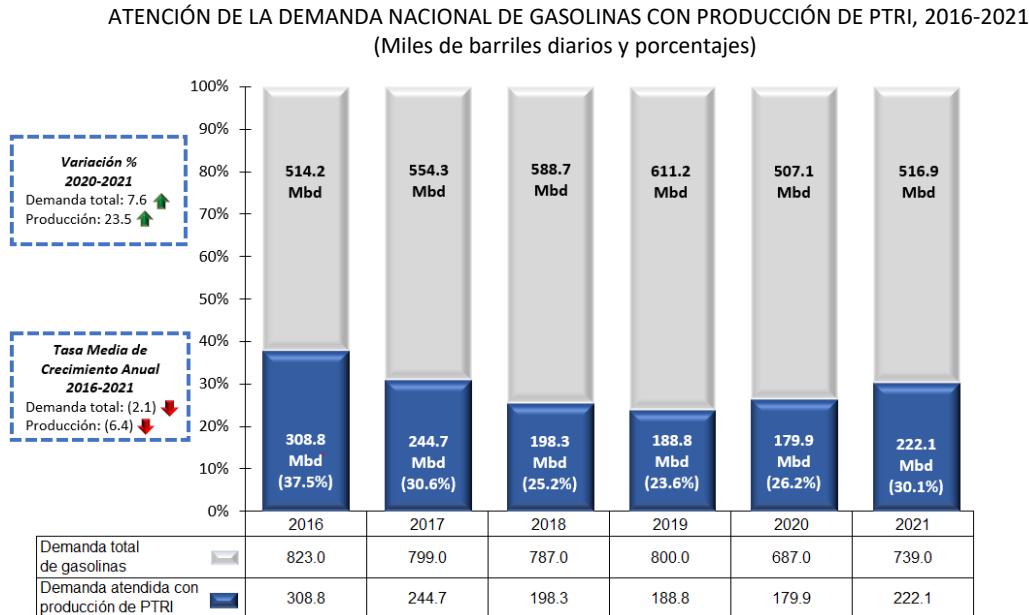
9 Información proporcionada por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0341-2022, del 08 de junio de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo V del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 001/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

e.2) Costos de producción de las gasolinas

En la revisión de la base de datos denominada “Costos de Producción de Gasolinas, 2015-2021”,¹⁰ se identificó que se registró que, en 2021, la producción total de gasolinas de PTRI tuvo un costo total de 277,255.6 miles de pesos (Mdp), de los que, 266,961.8 Mdp (96.3%) se destinaron a la producción de gasolinas de 87 octanos, y 10,293.7 Mdp (3.7%) se destinaron a la producción de gasolinas de 91 octanos.

e.3) Atención de la demanda nacional de gasolinas con producción de Pemex

En el análisis del “Prontuario estadístico de petrolíferos”,¹¹ proporcionado por la SENER, el grupo auditor identificó que, en 2021, la demanda nacional de gasolinas fue de 739.0 Miles de barriles diarios, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con información del “Prontuario estadístico de petrolíferos”, proporcionado por la Secretaría de Energía, mediante el oficio núm. 411/0412/2022, del 23 de marzo de 2022; y de los reportes anuales de producción del periodo 2016-2021, proporcionados por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0341-2022, del 08 de junio del 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

¹⁰ Información proporcionada por PTRI, mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0252-2022, del 01 de abril de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero del 2022.

¹¹ Proporcionado por la Secretaría de Energía, mediante el oficio núm. 411/0412/2022, del 23 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero del 2022.

Se identificó que, en 2021, PTRI por medio de la producción de 222.1 Mbd de gasolinas,¹² alcanzó a cubrir el 30.1% de la demanda nacional de este petrolífero, mayor en 3.9 puntos porcentuales, respecto del porcentaje de la demanda que la subsidiaria atendió en 2020 (26.2%).

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlistan a continuación:

Resultado 2 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-001

2. Regulación y supervisión de la importación de gasolinas

La importación de gasolinas constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la SENER por medio de un régimen de permisos que otorga,¹³ tanto a Pemex, como a particulares que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables; asimismo, en este segmento de la cadena de valor, corresponde a la CRE supervisar el cumplimiento de las especificaciones de calidad de las gasolinas importadas.¹⁴

En este resultado se evaluó el desempeño de la SENER, en cuanto a sus actividades de regulación y supervisión de la importación de gasolinas; de la CRE en la supervisión del cumplimiento de las especificaciones de calidad de las gasolinas importadas, y de PTRI como participante en el segmento de importación de este petrolífero, en 2021. La relevancia de evaluar los efectos de la regulación y supervisión de la importación de gasolinas radica en su incidencia en el desarrollo eficiente de este segmento de la cadena de valor de dicho petrolífero, así como en la promoción de la competencia en este segmento del mercado. Además, el costo de importación de las gasolinas es uno de los factores que también incide en el precio de comercialización de este petrolífero.

a) *Regulación para la importación de gasolinas*

a.1) *Regulación para la importación de gasolinas, vigente en 2021*

En 2021, estuvieron vigentes dos normativas que regularon la importación de gasolinas, emitidas por la SENER en 2014 y 2020: 1) 2014: “Acuerdo por el que se establece la

12 El análisis detallado de los volúmenes de producción de gasolinas, que afectaron la atención de la demanda nacional, por parte de PTRI, se consigna en el apartado “e.1.) Volúmenes de producción de gasolinas”, de este resultado.

13 **Permisos de importación:** son las autorizaciones que expide la Secretaría de Energía para que sus titulares puedan importar (entrada de mercancías a territorio nacional para permanecer en él, ya sea por tiempo limitado o ilimitado) petrolíferos e hidrocarburos por un determinado lapso. De acuerdo con la información sobre las actividades relacionadas con la importación y exportación que regula la SENER, proporcionado por la SENER mediante el oficio núm. 411/0412/2022, del 23 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero de 2022.

14 Ley de Hidrocarburos, artículos 4, fracción XXIV y 78. Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía expide la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, 10. Vigilancia de esta Norma.

clasificación y codificación de Hidrocarburos y Petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a Permiso Previo por parte de la Secretaría de Energía”; en este acuerdo se establece que la vigencia de los permisos es de 20 años, y que en caso de que el interesado no cumpliera con los requisitos, la Secretaría le podría otorgar un permiso con una vigencia de 1 año, y que una vez que cumpla con los requisitos, se le podría otorgar, previa solicitud, uno nuevo por una vigencia de 20 años, y 2) 2020: “Acuerdo que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía”, con el cual se abrogó el acuerdo emitido en 2014 y se establece ampliar los requisitos para obtener un permiso de importación, respecto de garantizar que el solicitante cuente con la capacidad para el aprovechamiento del volumen de gasolinas solicitado y reducir la vigencia de los permisos, de 20 a 5 años. La SENER informó que, como consecuencia del juicio de amparo 16/2021, en conjunto con la Secretaría de Economía, publicó en el DOF, el 3 de marzo de 2021, el acuerdo por el que se suspendía la normativa emitida en 2020, mediante el cual, la SENER estableció que, a efecto de no generar un vacío normativo durante la vigencia de la suspensión, volvería a ser aplicable la normativa publicada en 2014.

Como hechos posteriores, se verificó que el 17 de febrero de 2022, la SENER y la Secretaría de Economía publicaron en el DOF el acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se suspenden todas las consecuencias del acuerdo que establece las mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Energía, de 2020, con lo que se abroga el acuerdo de suspensión y se reanuda el Acuerdo de 2020, en el que se redujo la vigencia de los permisos para la importación de gasolinas.

a.2) *Emisión, actualización, modificación o eliminación de la regulación para la importación de gasolinas*

Por lo que se refiere a los mecanismos implementados por la SENER para identificar las necesidades de regulación aplicable a la importación de gasolinas, la Secretaría informó que, para la determinación de emitir, actualizar, modificar o eliminar alguna disposición, se atienden los factores siguientes:¹⁵

- a) “Creación o modificación de leyes que fundamentan la naturaleza jurídica de las actividades reguladas en materia de importación de gasolinas (...”).
- b) “Elaboración y ejecución de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual, las disposiciones jurídicas aplicables a la refinación del petróleo, la importación y exportación de gasolinas, y con el otorgamiento de permisos para dichas actividades deben alinearse a lo establecido en dicho plan”.

¹⁵ Información proporcionada por la SENER mediante el oficio núm. 411/0742/2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

- c) “Análisis del mercado de refinación de petróleo, así como de las actividades de importación y exportación de gasolinas, en virtud del cual se identifiquen problemáticas que provocan que dichas actividades no se ejecuten de forma eficiente y cuyas problemáticas se pretendan resolver o prevenir una situación de emergencia no prevista, fortuita e inminente, [mediante] la emisión, modificación o eliminación de alguna disposición administrativa de carácter general, y que represente una mejora sustancial que reduzca los costos de cumplimiento previstos en la regulación vigente, simplifique trámites o servicios, o ambas”.¹⁶

Al respecto, la Secretaría informó que “no presentó ninguna propuesta para emitir, actualizar, modificar o eliminar regulación aplicable a refinación de petróleo e importación de gasolinas”, toda vez que “no determinó necesario modificar o robustecer la normativa en materia de refinación de petróleo e importación de gasolinas, ya que las condiciones jurídicas y operativas de dichos proyectos no lo requerían”,¹⁷ y precisó que, en 2021, dispuso del documento denominado “Prontuario estadístico de petrolíferos”,¹⁸ el cual le “permite identificar si se requiere algún tipo de regulación para satisfacer las necesidades del mercado” al contener información sobre las importaciones de gasolinas de 2012 a diciembre de 2021.¹⁹ En el análisis del “Prontuario estadístico de petrolíferos”, se identificó que si bien contiene información estadística del volumen de importación de gasolinas, no sustenta que la SENER realizó el análisis del funcionamiento del mercado de importación de gasolinas, ni que identificó las problemáticas que provoquen que dicha actividad no se realice de forma eficiente, como insumo para determinar las necesidades de emisión, actualización, modificación o eliminación de alguna disposición administrativa de carácter general que regule esta actividad, a fin de atender y prevenir dichas problemáticas; para reducir los costos de cumplimiento de la regulación o reducir trámites; así como para definir e implementar estrategias, y formular la prospectiva a mediano y largo plazos para esta actividad.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la SENER formule el análisis del funcionamiento del mercado de importación de gasolinas.

16 Énfasis del grupo auditor.

17 De acuerdo con la información sobre los análisis, estudios o diagnósticos para identificar las necesidades de regulación aplicable a la importación de gasolinas, proporcionada por la SENER mediante el oficio núm. 411/0742/2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

18 Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 411/0412/2022, del 23 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero de 2022.

19 De acuerdo con la información sobre los análisis, estudios o diagnósticos para identificar las necesidades de regulación aplicable a la importación de gasolinas, proporcionada por la SENER mediante el oficio núm. 411/0742/2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, mediante el oficio núm. 411/0118/2023, del 24 de enero de 2023, la SENER proporcionó el programa de trabajo para elaborar el “Diagnóstico del funcionamiento del mercado de gasolinas en relación con la refinación e importación de las mismas”, documento formalizado en enero de 2023, en el que se estableció: 1) el objetivo del diagnóstico; 2) las actividades a realizar; 3) las fechas de inicio y finalización de las actividades; 4) los responsables, y 5) el producto a entregarse en cada actividad. Además, en el programa de trabajo se estableció que la finalidad del diagnóstico es disponer de los elementos para determinar a) el estado que tienen las actividades de importación de gasolinas; b) las áreas de oportunidad para que las actividades de importación de gasolinas se desarrollen de forma eficiente, y c) las áreas de oportunidad que existen en la normatividad aplicable a la importación de gasolinas. Por lo anterior, la observación relativa al análisis del funcionamiento del mercado de importación de gasolinas se considera solventada durante la auditoría.

b) Permisos para la importación de gasolinas

b.1) Recepción de solicitudes para la emisión de los permisos para la importación de gasolinas

La Secretaría reportó que, en 2021, recibió 112 solicitudes para obtener un permiso, todas de empresas privadas, de las que 6 (5.4%) fueron aceptadas, 9 (8.0%) rechazadas, 12 (10.7%) desistidas y 85 (75.9%) se encontraron pendientes de resolver. Al respecto, la SENER informó que, durante 2021, “persistió la suspensión de plazos y términos de los actos y procedimientos seguidos ante la Secretaría, entre los que se encuentra el trámite de las solicitudes de permisos de importación de las gasolinas, [como resultado] de la contingencia sanitaria por la Covid-19, por lo que se consideraron como inhábiles, para todos los efectos legales, los días del periodo comprendido desde el 1 de junio de 2020, hasta en tanto se encuentre vigente el acuerdo de suspensión”.

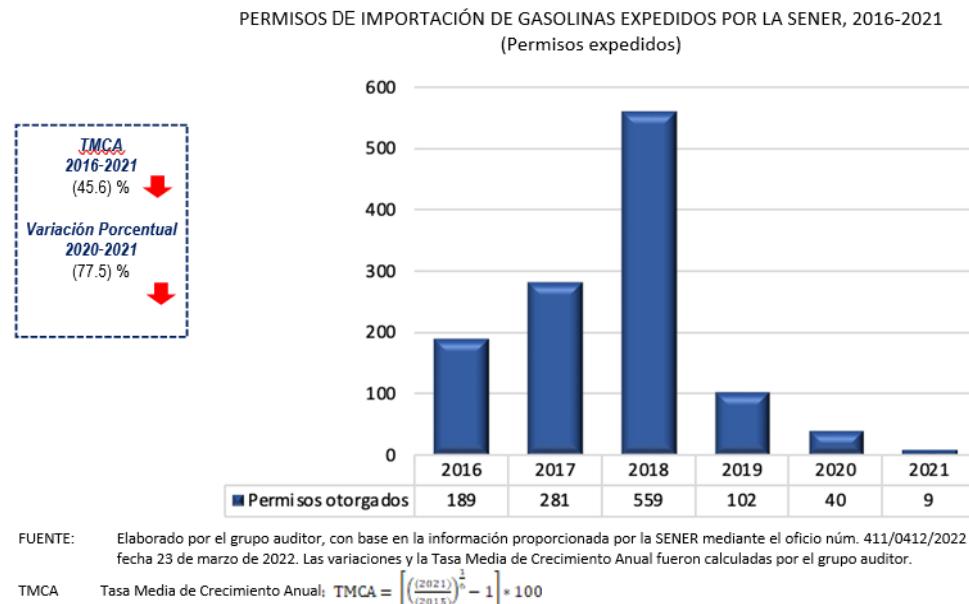
Respecto de las 6 solicitudes aceptadas, la SENER señaló que éstas se resolvieron porque en el mismo Acuerdo de suspensión se prevé que la Secretaría podrá resolver aquellas solicitudes que requieran una atención inmediata, cuya urgencia y relevancia lo ameriten, sin que la Secretaría documentara las razones de la urgencia y relevancia de las 6 solicitudes resueltas en 2021.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad para la SENER, documentar la resolución de los permisos de importación de gasolinas, que se resolvieron al considerarse como “urgentes” y “relevantes”.

El número de solicitudes para permisos de importación de gasolinas disminuyó en 70.0%, al pasar de 373 solicitudes recibidas por la SENER, en 2020, a 112 solicitudes recibidas, en 2021.

b.2) Permisos para la importación de gasolinas otorgados en 2021

En el análisis de la base de datos de los permisos de importación de gasolinas,²⁰ se identificó que, en 2021, la SENER expidió 9 permisos de importación de gasolinas, todos a empresas privadas,²¹ como se muestra en la gráfica siguiente:



En 2021, el número de permisos de importación de gasolinas expedidos por la SENER disminuyó 77.5%, respecto de los expedidos un año antes, al pasar de 40 permisos expedidos, en 2020, a 9, en 2021.

La SENER demostró que contó con un mecanismo denominado “Check List”²² mediante el cual verificó que los permissionarios a los que les fueron expedidos los 9 permisos, cumplieron con los requisitos para que se les otorgaran los permisos.

20 Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 411/0412/2022 de fecha 23 de marzo de 2022. Derivado de la solicitud de información que se realizó mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero de 2022.

21 En 2021, la SENER otorgó, para la importación de gasolinas: dos permisos a ALVEG DISTRIBUCION QUIMICA S.A. DE C.V.; un permiso a TOYOTA MOTOR MANUFACTURING DE BAJA CALIFORNIA S. DE R.L. DE C.V.; un permiso a AUTO SPORTS BAJA S. DE R.L. DE C.V.; un permiso a CARGOLIVE S. DE R.L. DE C.V.; dos permisos a TOTAL MEXICO S.A. DE C.V.; un permiso a AMBER RACING SERVICES DE MEXICO S.A. DE C.V. y un permiso a AUDI MEXICO S.A. DE C.V. Todos con una vigencia de un año.

22 Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 515.DGNH.203/2022, del 14 de septiembre de 2022; en alcance a la respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

b.3) Permisos de importación de gasolinas otorgados por la SENER vigentes en 2021

En el periodo 2016-2021, la Secretaría expidió en total 1,180 permisos de importación de gasolinas, de los que, al 31 de diciembre 2021, se encontraron vigentes 30 (2.5%) permisos, de los que 6 (20.0%) corresponden a Pemex y 24 (80.0%) a empresas privadas.²³

Respecto de los 1,150 permisos otorgados por la SENER que no se encontraron vigentes al 31 de diciembre de 2021, la Secretaría informó lo siguiente:

- 8 permisos (0.7%), con una vigencia de 20 años, caducaron.
- 4 permisos (0.3%), con una vigencia de un año, los permisos fueron terminados debido a la desaparición del objeto.²⁴
- 38 permisos (3.2%), con una vigencia de un año, fueron terminados por renuncia del permisionario.
- 31 permisos (2.6%), 24 con una vigencia de un año y 7 con una vigencia de 20 años, fueron revocados.
- 1,069 permisos (90.6%), con una vigencia de un año, fueron terminados debido a que concluyó el plazo por el que los permisos fueron otorgados y los períodos de vigencia no fueron prorrogados.

El volumen total de gasolina autorizada a importar de los 30 permisos vigentes en 2021 fue de 2,710,940.1 millones de litros, de los que el 60.0% (1,626,717.9 millones de litros) correspondió a los 6 permisos otorgados a Pemex y el 40.0% (1,084,222.2 millones de litros), a los 24 permisos otorgados a particulares.

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para la importación de gasolinas

La Secretaría reportó que, en 2021, verificó el uso de los permisos de importación de gasolinas mediante la recepción y el análisis de los reportes diarios del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de los reportes trimestrales que los permisionarios le

23 Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 515.DGNH.203/2022, del 14 de septiembre de 2022; en alcance a la respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

24 **Desaparición del objeto:** se refiere a los casos en que resulte materialmente imposible para el permisionario continuar ejecutando el permiso que le fue otorgado debido a que desapareció el objeto o la finalidad del permiso, por ejemplo, al agotar el volumen que le fue otorgado, por lo que se determinó terminar anticipadamente dicho permiso. Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 515.DGNH.203/2022, del 14 de septiembre de 2022; en alcance a la respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo III del Acta de Formalización de inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 002/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

presentan,²⁵ y documentó que, con base en esa información, analizó el volumen de gasolinas que reportó el SAT y los permisionarios.

La SENER reportó que, como resultado del análisis de los reportes diarios, mensuales y trimestrales en mención, en 2021, solicitó información sobre el uso de 15 permisos de importación de gasolinas, al identificar inconsistencias en la información proporcionada por el permisionario sobre los volúmenes importados, las mercancías importadas o la logística de importación empleada. Como resultado de las acciones de supervisión antes descritas, la SENER sustentó que, de los 15 permisionarios de importación de gasolinas, a los que le solicitó aclaraciones, 9 presentaron las aclaraciones correspondientes, mientras que, de los 6 permisos restantes, la Secretaría determinó que no se utilizaron de conformidad con la normativa vigente en 2021, por lo que los revocó.²⁶

En lo que se refiere a la recopilación de información sobre la importación de gasolinas, la SENER documentó los reportes anuales de importación de gasolinas, y que contó con una base de datos referente al costo anual de las gasolinas importadas.

d) Supervisión de las especificaciones de calidad de las gasolinas importadas

La CRE no sustentó que, en 2021, llevó a cabo la evaluación de los dictámenes correspondientes a la calidad de las gasolinas importadas, proporcionados por los permisionarios (PTRI y los particulares), por lo que, no realizó la vigilancia de la NOM-016-CRE-2016, sobre el cumplimiento de las especificaciones de calidad de las gasolinas importadas. Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe e implemente actividades de control para asegurar que realice la evaluación de los dictámenes sobre la calidad de las gasolinas importadas por los permisionarios.

-Pemex Transformación Industrial

En 2021, PTRI llevó a cabo los procedimientos para la verificación de la calidad de las gasolinas que importó y remitió a la CRE los dos dictámenes de cumplimiento de la NOM-016-CRE-2016 sobre las especificaciones de calidad de las gasolinas que importó en 2021.

25 Información proporcionada por la SENER mediante el oficio núm. 411/0412/2022, del 23 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero de 2022.

26 De los 6 permisos revocados, dos fueron otorgados a Nexoil, S.A. de C.V., dos a Trafigura México, S.A. de C.V., y dos a Windstar Energy Resources, S. de R.L. de C.V.

e) Importación de gasolinas por parte de PTRI y particulares

e.1) Volúmenes de gasolina importada por PTRI

En la revisión de los reportes anuales de importación de gasolinas del periodo 2016-2021, remitidos por PTRI,²⁷ el grupo auditor identificó que la subsidiaria registró que, en 2021, importó 18,784,632.7 miles de litros de gasolinas.

El grupo auditor identificó que, en 2021, PTRI alcanzó el 88.6%²⁸ de la meta de importación de gasolinas establecida en su Programa Operativo y Financiero Anual (POFAT) 2021,²⁹ de 365.4 Mbd.

e.2) Costo de la importación de gasolinas de PTRI

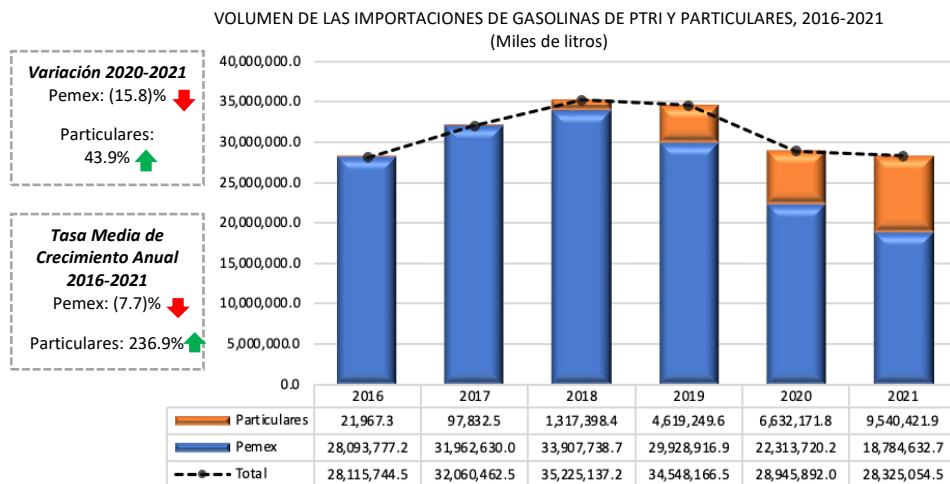
En la revisión de los reportes anuales de importación de gasolinas del periodo 2016-2021, remitidos por la EPS,³⁰ se identificó que, en 2021, el costo de la gasolina importada por la subsidiaria, antes de impuestos, fue de 202,085,696.2 miles de pesos, y después de impuestos, fue de 307,013,606.2 miles de pesos.

e.3) Concurrencia de PTRI y los particulares en el mercado de importación de gasolinas

En la revisión del análisis estadístico de la concurrencia de PTRI y de particulares en la importación de gasolinas, en los reportes anuales de importación de gasolinas, remitidos por PTRI,³¹ y los datos de la importación de los particulares, proporcionados por la SENER,³²

-
- 27 Información proporcionada por Pemex mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0391-2022, del 04 de abril de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero de 2022.
- 28 Para el cálculo del avance de la meta establecida en el Programa Operativo y Financiero Anual (POFAT) 2021, se consideró que, en 2021, PTRI informó la importación de 18,784,632,663 litros de gasolinas y que, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, fracción I, de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, un barril es la unidad de medida equivalente a un volumen igual a 158.99 litros a una temperatura de 15.56 grados Celsius. Por lo anterior, para 2021, se consideró la importación de PTRI en 323.7 Miles de barriles diarios.
- 29 Información proporcionada por PTRI mediante el oficio núm. AI-GEIR-SAA-0223-2022, del 11 de marzo de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero de 2022.
- 30 Información proporcionada por Pemex mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0391-2022, del 04 de abril de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero de 2022.
- 31 Información proporcionada por Pemex mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0263-2022, del 17 de marzo de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-041-2022, del 25 de febrero de 2022.
- 32 Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 515.DGNH.216/2022, del 3 de octubre de 2022; en alcance a la respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/044/2022, del 25 de febrero de 2022.

el grupo auditor identificó que, en 2021, se importaron en el país 28,325,054.5 miles de litros de gasolinas, de los que, el 66.3% (18,784,632.7 miles de litros) fue importado por PTRI, y el 33.7% (9,540,421.9 miles de litros) por los particulares, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por PTRI mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0263-2022, del 17 de marzo de 2022; y por la Secretaría de Energía mediante el oficio núm. 515.DGNH.216/2022, del 3 de octubre de 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

El volumen de las importaciones de gasolinas por parte de los particulares en 2021 (9,540,421.9 miles de litros) representó un aumento de 43.9%, respecto del volumen que importaron en 2020 (6,632,171.8 miles de litros); en tanto que la importación de gasolinas de PTRI en 2021 (18,784,632.7 miles de litros) representó una disminución del 15.8%, respecto de la gasolina importada en 2020 (22,313,720.2 miles de litros).

2021-0-18100-07-0208-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Energía defina y formalice los criterios para determinar la resolución de los permisos de importación de gasolinas, considerados como "urgentes" y "relevantes", a fin de sustentar la toma de decisiones y evitar la discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de permisos para la importación de gasolinas, en términos de lo establecido en el artículo 80, fracción I, inciso c, de la Ley de Hidrocarburos; y de la 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía defina e implemente actividades de control para asegurar que realice la evaluación de los dictámenes sobre la calidad de las gasolinas producidas e importadas proporcionados por los permisionarios, a fin de que la Comisión vigile el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016 Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con objeto de garantizar que los permisionarios cumplan con los parámetros de la calidad que requieren las gasolinas producidas e importadas, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22, fracciones II y XI, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 35, fracción XIII, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; del numeral 10. "Vigilancia de la Norma", subnumerales 10.1 y 10.2, de la NOM-016-CRE-2016 "Especificaciones de la calidad de los petrolíferos"; del objetivo 2 "Cumplimiento de la Regulación", líneas de acción 2.1, 2.2 y 2.4, y del Objetivo 4 "Confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro de productos energéticos", línea de acción 4.2, del Plan Estratégico Institucional de la Comisión Reguladora de Energía 2020-2022, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. Regulación y supervisión del transporte de gasolinas

El transporte³³ se puede realizar por medio de ductos, auto-tanques, semirremolques, carro-tanques o buque-tanques,³⁴ y constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la Comisión Reguladora de Energía (CRE),³⁵ por medio de un régimen de permisos, mismos que pueden otorgarse a Petróleo Mexicanos (Pemex) y a particulares que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables.

33 El transporte es la actividad recibir, entregar y, en su caso, conducir petrolíferos, de un lugar a otro por medio de ductos u otros medios, que no conlleva la enajenación o comercialización de dichos productos por parte de quien la realiza a través de ductos. **Ley de Hidrocarburos**, artículo 4, fracción XXXVIII.

34 **Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos**, artículo 30.

35 **Ley de Hidrocarburos**, artículo 81, fracción I, inciso A.

En este resultado se evaluó el desempeño de la CRE, en 2021, en cuanto a sus actividades de regulación, en términos del desarrollo e implementación de un programa regulatorio anual, la emisión de regulaciones para normar el transporte de gasolinas, y el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo dicha actividad; así como respecto de sus actividades de supervisión del cumplimiento, por parte de los permisionarios, de las condiciones establecidas en los permisos de transporte de gasolinas vigentes, incluyendo el acceso abierto no indebidamente discriminatorio, con objeto de evaluar al permisionario de este segmento del mercado, conforme a los objetivos de la política pública en la materia y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes. Además, se analizó la operación del transporte de las gasolinas, en términos del volumen de gasolinas transportado y la inversión en infraestructura para realizar dicha actividad.

a) *Regulación del transporte de gasolinas*

a.1. *Programa Regulatorio de la CRE 2021*

La Comisión documentó que, en materia de transporte de gasolinas, en 2021, elaboró el Diagnóstico de Necesidades Regulatorias “PR-2022-UH-15” relativo al proyecto de regulación denominado “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen la Metodología para la determinación de tarifas aplicables a la prestación de los servicios de Almacenamiento y Transporte por ducto de petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos”.

Respecto del Programa Regulatorio 2021 de la CRE, la Comisión sustentó que fue aprobado por su Órgano de Gobierno.³⁶ En la revisión de dicho programa se identificó que, en materia de transporte de gasolinas, la Comisión programó, para 2021, el envío, a la CONAMER, y la aprobación, por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, del citado instrumento regulatorio.³⁷

En 2021, la CRE no envió el citado instrumento regulatorio a la CONAMER, y éste no fue aprobado por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, sin que la Comisión indicara las causas.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente acciones que aseguren el envío a la CONAMER del citado instrumento regulatorio. Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, la CRE mediante el oficio núm. UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023, proporcionó información referente al estatus del “Acuerdo por el que se

36 Acuerdo núm. A/017/2021 y su Anexo 1, del 31 de mayo de 2021 emitido por la Comisión, proporcionados mediante la Minuta de Trabajo 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

37 Un instrumento regulatorio es un “mecanismo mediante el cual la Comisión emite un conjunto de reglas (Lineamientos, Disposiciones Administrativas, normas, etc.) con el objetivo de regular el mercado”. Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

emiten las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen la Metodología para la determinación de tarifas aplicables a la prestación de los servicios de Almacenamiento y Transporte por ducto de petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos”, el cual se encuentra en “revisión final por parte de la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ)” y se programó la aprobación del proyecto por parte del Órgano de Gobierno, por lo que se solventa lo observado.

a.2. Regulación del transporte de gasolinas, vigente en 2021

En 2021, la Comisión no emitió ni actualizó normativa relacionada con regular el transporte de gasolinas; en ese año, estuvieron vigentes 5 normas que regularon dicha actividad, emitidas por la CRE en 2015, 2016 y 2019. En el análisis de las normas que regularon el transporte de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se identificó lo siguiente:

- En 2015, la CRE emitió dos disposiciones administrativas de carácter general para regular los formatos y las especificaciones de las solicitudes de los permisos de transporte de gasolinas, mismas que, en el periodo 2015-2021, no han tenido modificaciones, por lo que, los requisitos para obtener dichos permisos fueron los mismos en ese periodo. Adicionalmente, en 2015, 2016 y 2019 la Comisión emitió tres regulaciones para normar el acceso abierto y los sistemas de medición de, entre otras actividades, el transporte de gasolinas.
- Respecto de regular el transporte de petrolíferos (entre ellos gasolinas) por medios distintos a ductos (Auto-tanques, Semirremolques, Carro-tanques o Buque-tanques), el grupo auditor identificó que, a 2021, la Comisión no emitió disposiciones administrativas de carácter general para normar dicha actividad, sin que se precisaran las causas de dicha situación.

De lo anterior, el grupo auditor identificó como área de oportunidad que la CRE formule un diagnóstico para la detección de necesidades en materia de regulación referente al transporte de gasolinas por medios distintos a ductos (Auto-tanques, Semirremolques, Carro-tanques o Buque-tanques), para identificar si se requiere la emisión de las disposiciones administrativas de carácter general para normar dicha actividad e incluir en su Programa Regulatorio, las actividades para su formulación y emisión.

Respecto del plazo de los permisos, en el artículo 11 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos se establece que los permisos tendrán una vigencia de hasta treinta años, disposición que se mantuvo sin cambios a 2021.

b) Permisos para el transporte de gasolinas

b.1. Solicitudes de permisos para el transporte de gasolinas

La Comisión reportó que, en 2021, recibió 110 solicitudes de particulares para el trasporte de gasolinas, todas para realizar el transporte por medio de autotanques. En el análisis de la

base de datos denominada “Solicitudes de Transporte”,³⁸ se identificó que, en 2021, la Comisión resolvió 14 solicitudes de permiso de transporte de gasolinas por otros medios distintos a ducto (autotanque), una presentada en 2019, 11 en 2020 y 2 en 2021. De las 14 solicitudes resueltas en 2021, la CRE informó que a 11 se les otorgó el permiso y tres fueron rechazadas.

Respecto de la tendencia de las solicitudes de permisos para el transporte de gasolinas, recibidas por la CRE, para el periodo 2016-2021, se identificó que disminuyeron en 14.0% en promedio anual, al pasar de 235, en 2016, a 110, en 2021.

b.2. *Permisos para el transporte de gasolinas otorgados en 2021*

Por lo que se refiere a los 11 permisos de transporte de gasolina, otorgados en 2021, el grupo auditor revisó *in situ*³⁹ el sistema electrónico de la CRE denominado “Titán”, en el cual se encuentra alojado un expediente electrónico correspondiente a cada uno de los permisos otorgados. Se constató que la CRE contó con la información y documentación de cada uno de ellos.

b.3. *Permisos para el transporte de gasolinas, vigentes en 2021*

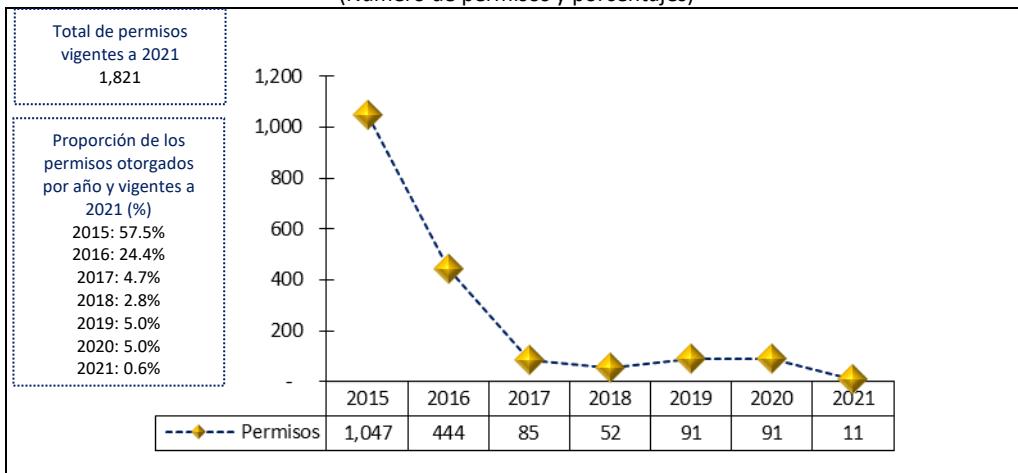
En la revisión de la base de datos sobre “Permisos de petrolíferos”⁴⁰ se identificó que, en 2021, estuvieron vigentes 1,821 permisos para llevar a cabo el transporte de gasolinas, con una vigencia de 30 años, los cuales fueron expedidos por la CRE en el periodo 2015-2021, como se detalla en la gráfica siguiente:

38 Base de datos proporcionada mediante la Minuta de Trabajo 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

39 Revisión *in situ* asentada mediante la Minuta de Trabajo 002/2022, del 23 de septiembre de 2022.

40 Base de datos denominada “PermisosPetroliferos_311221_productos”, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

PERMISOS PARA EL TRANSPORTE DE GASOLINAS OTORGADOS POR AÑO, VIGENTES A 2021
 (Número de permisos y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada “PermisosPetrolieros_311221_productos”, proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante la Minuta de Trabajo 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

1 La variación se realizó de acuerdo con la disponibilidad de la información.

De los 1,821 permisos, 20 corresponden a Pemex, y 1,801 a privados. De los 1,821 permisos vigentes en 2021, 9 (0.5%) corresponden a permisos de transporte de gasolinas por ducto, otorgados a Pemex; mientras que, los 1,812 (99.5%) permisos restantes fueron de transporte de gasolinas por “otros medios distintos a ductos”.

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para el transporte de las gasolinas

c.1. Supervisión del cumplimiento del “Formato de obligaciones”

En 2021, la Comisión contó con el sistema electrónico “Titán”, mediante el cual llevó a cabo el registro y la revisión de la información y documentación correspondiente al “Formato de obligaciones” de cada permiso vigente. Al respecto, de los 1,821 permisos de transporte de gasolinas, el grupo auditor, mediante dicho sistema, revisó 354 permisos que correspondieron a lo siguiente: 9 (100.0%) de transporte por ducto; 25 (100.0%) de transporte por “buque-tanque”; 3 (100.0%) de transporte por “carro-tanque”, y de los 1,784 permisos de transporte de gasolinas por “auto-tanque”, se realizó una muestra aleatoria simple,⁴¹ por lo que se revisaron 317 (17.8%) permisos.

41 El muestreo aleatorio simple es un procedimiento de muestreo probabilístico que da a cada elemento de la población y a cada posible muestra de un tamaño determinado, la misma probabilidad de ser seleccionado.

En la revisión in situ del sistema Titán,⁴² referente a 354 permisos de transporte de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se identificó que, de 154 permisos (43.5%), la Comisión contó con la información y documentación referente a los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; 3 permisos (0.9%) fueron otorgados en 2021, por lo que no tenían obligación de presentar el “Formato de Obligaciones”; y en el caso de 197 permisos (55.6%) la CRE no demostró que los permisionarios le remitieron, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”.

Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente actividades de control y estrategias enfocadas en garantizar que todos los permisionarios con un permiso de transporte de gasolinas vigente le remitan la información y documentación correspondiente al “Formato de Obligaciones”.⁴³ Asimismo, se identificó que, de acuerdo con el diseño de la normativa vigente en 2021, los permisionarios del transporte de gasolinas por un medio diferente a ductos no tienen la obligación de reportarle a la CRE información referente a tarifas, inversiones y costos, lo que se considera un área de oportunidad para la CRE, en cuanto a fortalecer el diseño del “Formato de obligaciones”, a fin de solicitar la citada información, como insumo que le posibiliten analizar la eficiencia en el funcionamiento del transporte, como parte de la cadena de valor de las gasolinas, para fines de regulación y supervisión.

En cuanto al sistema electrónico de la CRE denominado “Titán”, se identificó que, en 2021, la CRE: 1) no contó con un manual para la operación de dicho sistema; 2) no estableció el uso obligatorio del sistema para llevar a cabo los procedimientos substanciados en la Comisión, y 3) realizó de forma manual la extracción de la información del sistema, ya que no contó con procesos automatizados para elaborar reportes de información sobre los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de las gasolinas.

De lo anterior, el grupo auditor identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente actividades de control a fin de: a) contar con un manual para la operación del sistema Titán, y b) realizar los ajustes al sistema Titán que sean necesarios para automatizar la emisión de reportes e información por procedimiento substanciado, actividad permisionada y/o permisionario; todo ello, a fin de que la operación del sistema Titán permita que la Comisión obtenga información relevante y automatizada sobre los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de las gasolinas, que le permitan evaluar el funcionamiento de cada uno de los segmentos de la cadena de valor de las gasolinas para efectos de regulación y supervisión.

42 Revisión in situ asentada mediante la Minuta de Trabajo 003/2022, del 21 de octubre de 2022.

43 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 7 “Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas”, de este informe.

c.2. Supervisión por medio de las visitas de verificación

En 2021, la CRE no contó con un Programa Anual de Visitas de Verificación (PAVV) aprobado, ni realizó visitas de verificación programadas para supervisar el cumplimiento de ninguno de los 1,821 permisos para el transporte de gasolinas, vigentes en 2021.

Como hechos posteriores, el grupo auditor verificó que, el 16 de mayo de 2022, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el PAVV de 2022. En la revisión in situ de dicho programa, se identificó que, para la elección de los permisionarios a los cuales se realizarían las visitas de verificación 2022, se consideraron 5 criterios; además, en el caso de los permisos de transporte de gasolinas, en el PAVV aprobado la Comisión programó realizar visitas de verificación ordinarias.

En cuanto a las visitas de verificación extraordinarias, la CRE informó que, en 2021, realizó 1 visita a una persona moral. La CRE documentó dicho proceso y los resultados identificados, por medio del acta circunstanciada levantada con motivo de la visita realizada.⁴⁴

c.3. Verificación de las condiciones de acceso abierto no indebidamente discriminatorio

En 2021, se encontraron vigentes 9 permisos de transporte por ducto, a los cuales les fue aplicable el tener que contar con un boletín electrónico, que estuviera actualizado y mediante el cual se emitiera información relacionada con su capacidad. Al respecto, se identificó lo siguiente:

- Para dos permisos no se documentó que contaran con el boletín ya que, de acuerdo con la Comisión, al 31 de diciembre de 2021, no habían iniciado operaciones. Al respecto, en la revisión de estos dos permisos de transporte por ducto, se identificó que al 31 de diciembre de 2021, habían transcurrido 1,218 y 582 días naturales desde el otorgamiento de los permisos; sin que la CRE sustentara las razones por las que ambos permisos se consideraron como vigentes en 2021, toda vez que superaron el periodo en el que un permiso puede estar sin operación. De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe o implemente actividades de control para fortalecer la vigilancia del estatus de los permisos de transporte de gasolinas.
- Para 7 permisos, en la base de datos se registró el sitio web en el que se identificó la publicación de los boletines correspondientes e información sobre la infraestructura, las tarifas, los términos y condiciones para la prestación del servicio, la capacidad y el programa de mantenimientos.

44 Acta circunstanciada proporcionada por la Comisión, mediante el oficio núm UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023; en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023.

La CRE no sustentó los mecanismos por medio de los cuales supervisó que, de los 9 permisos de transporte de gasolinas por medio de ductos, vigentes en 2021, se mantuvieran actualizados los boletines electrónicos. Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE establezca mecanismos de control y estrategias para supervisar que los permisionarios de transporte de gasolinas por medio de ductos mantengan actualizados los boletines electrónicos, a fin de que la información sobre la capacidad utilizada del transporte sea difundida y pueda ser aprovechada y, a partir de ello, la Comisión contribuya a garantizar el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a estas instalaciones.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, la CRE mediante el oficio núm. UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023, proporcionó el oficio núm. UH-205/2104/2023, por medio del cual la Unidad de Hidrocarburos instruyó a las direcciones generales de Integración Regulatoria, y de Modificaciones y Otorgamiento de Permisos, encargadas de la supervisión de los boletines electrónicos de los permisionarios de transporte por ducto de petrolíferos y de almacenamiento de gasolinas, a que fortalezcan la revisión de los boletines electrónicos, para identificar posibles incumplimientos por parte de los permisionarios conforme a las disposiciones administrativas vigentes de forma semestral, por lo que se solventa lo observado.

d) Transporte de las gasolinas

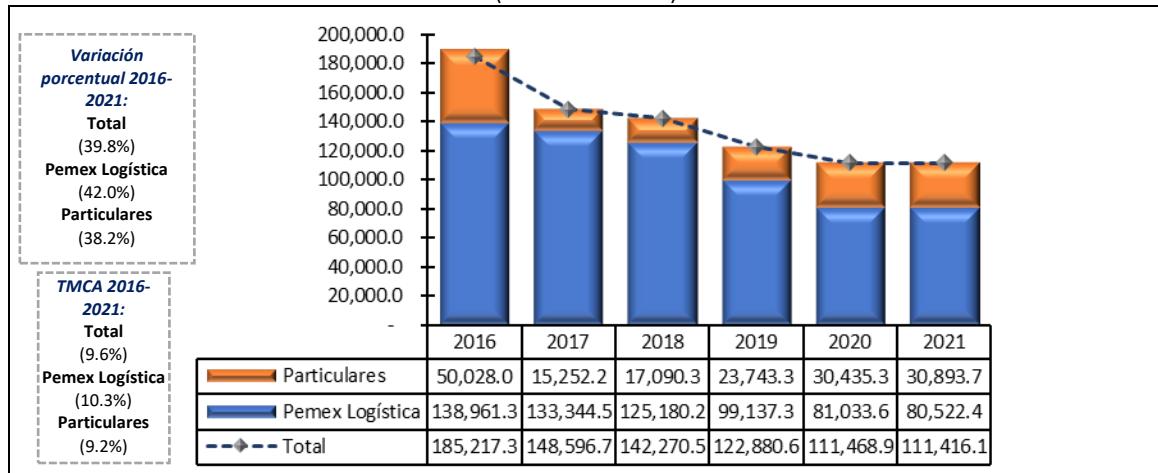
d.1. Volumen de gasolinas transportado

En la revisión de la base de datos referente al volumen transportado,⁴⁵ se identificó que la CRE registró que, en 2021, se transportaron 111,416.1 millones de litros de gasolinas, de los que 80,522.4 millones de litros (72.3%) fueron transportados por Pemex Logística y 30,893.7 millones de litros (27.7%) por particulares, como se precisa en la gráfica siguiente:⁴⁶

⁴⁵ Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm.001/2022, del 26 de octubre de 2022.

⁴⁶ Base de datos proporcionada por la Comisión, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante Anexo III del Acta Núm. 003/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

VOLUMEN DE GASOLINAS TRANSPORTADO, 2016-2021
(Millones de litros)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos referente al volumen almacenado, proporcionada por la CRE, el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022, y con información proporcionada por Pemex Logística, mediante oficio núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0269/2022, del 22 de marzo de 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

La Comisión contó con la información del volumen de gasolinas transportado (30,893.7 millones de litros), en 2021, por 1,544 (85.7%) de los 1,801 permisionarios particulares que, en 2021, contaron con un permiso de transporte de gasolinas vigente, sin que documentara las causas por las que no contó con la información del volumen transportado de 257 permisionarios. El grupo auditor identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe e implemente actividades de control para contar con la información sobre el volumen de gasolinas que fue transportado por cada uno de los permisionarios que contaron con un permiso de transporte de gasolinas vigente.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, la CRE mediante el oficio núm. UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023, proporcionó el “Mecanismo de Control para el Monitoreo de la Actividad de Transporte por otros medios de Petrolíferos (gasolinas)”, autorizado el 23 de enero de 2023, por la Dirección General de Mercados de Hidrocarburos, con el objetivo de contar con información sobre volúmenes de compra y venta de la actividad de transporte. En el análisis del citado mecanismo, se identificó que establece el procedimiento para recabar la citada información, por lo que se solventa lo observado.

d.2. Inversión realizada para el transporte de gasolinas

En la revisión de la base de datos denominada “Permisos petrolíferos”,⁴⁷ la CRE reportó que, para los 1,821 permisos para el transporte de gasolinas, vigentes en 2021, se consideró en los permisos una inversión de 368,291.7 millones de pesos; la Comisión reportó que la información correspondiente a las inversiones corresponde al valor de los equipos de transporte señalado en la solicitud del proyecto, que se sustenta mediante las facturas proporcionadas en el procedimiento para el otorgamiento de los permisos.

2021-0-45100-07-0208-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía formule un diagnóstico para la detección de necesidades en materia de regulación referente al transporte de gasolinas por medios distintos a ductos (Auto-tanques, Semirre-molques, Carro-tanques o Buque-tanques), para identificar si se requiere la emisión de las disposiciones administrativas de carácter general para normar dicha actividad e incluir en su Programa Regulatorio, las actividades para su formulación y emisión, a fin de que los permissionarios cuenten con los instrumentos regulatorios necesarios para realizar dicha actividad y, con ello, contribuir a fomentar el desarrollo eficiente y competitivo de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 81, fracción I, inciso a, de la Ley de Hidrocarburos; 41, fracción I, y 42 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 30, párrafo segundo, 33, párrafo segundo, y 77, párrafo primero, del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos; la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7 y Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; la Estrategia prioritaria 5.2 y la acción Puntual 5.2.3 del Programa Sectorial de Energía 2020-2024, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía diseñe e implemente actividades de control para a) contar con un manual para la operación del sistema Titán, en donde se establezca la

⁴⁷ Información proporcionada por la Comisión, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante Anexo III del Acta Núm. 003/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

obligación de utilizar dicho sistema para realizar los procedimientos substanciados de la Comisión, así como las especificaciones de cada uno de los procesos y los procedimientos que realiza la Comisión mediante el sistema, y b) realizar los ajustes al sistema Titán que sean necesarios para automatizar la emisión de reportes e información por procedimiento substanciado, actividad permissionada y/o permissionario, a fin de que la operación del sistema Titán genere, de manera sistemática, información relevante y automatizada sobre los permissionarios de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de las gasolinas, y contar con insumos para evaluar el funcionamiento de cada uno de los segmentos de la cadena de valor de las gasolinas y, con ello, contribuir a fomentar el desarrollo eficiente de éstos, en términos de los artículos 81, fracciones I y VI, de la Ley de Hidrocarburos; 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; y de la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7, Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10, y Cuarta Norma "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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía defina e implemente actividades de control enfocadas a fortalecer la vigilancia del estatus de los permisos de transporte de gasolinas, a fin de identificar aquellos que, al no entrar en operación en los plazos señalados en la normativa, se deben registrar como caducados, a fin de atender las condiciones establecidas en los mismos permisos, y contribuir a garantizar el desarrollo eficiente y competitivo de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, en términos de lo establecido en el artículo 84, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos; 42 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y de la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7, Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10, y Cuarta Norma "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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-005 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía fortalezca los mecanismos de supervisión de los permisionarios del transporte de gasolinas diferentes a ductos, en términos de adecuar el diseño del "Formato de Obligaciones" a fin de que los permisionarios le reporten información referente a las tarifas, inversiones y costos de dicha actividad permisionada, a fin de captar y sistematizar datos que le posibiliten analizar la eficiencia en el funcionamiento del transporte, como parte de la cadena de valor de las gasolinas, para fines de regulación y supervisión, en términos de los artículos 2, fracción IV, 48, fracción II, 50, fracciones I, II, III, IV y V, 82, párrafo primero, y 84, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos; del artículo 41, fracción I, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; del artículo 33, párrafo segundo, del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos; del Objetivo prioritario 5, Estrategia prioritaria 5.2, Acción Puntual 5.2.3, del Programa Sectorial de Energía 2020-2024; del Objetivo estratégico 2, Línea de acción 2.4, del Plan Estratégico Institucional de la Comisión Reguladora de Energía, 2020-2022, y de la Cuarta Norma "Información y comunicación", párrafo segundo, 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 7 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-009

4. Regulación y supervisión del almacenamiento de gasolinas

El almacenamiento⁴⁸ constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la CRE,⁴⁹ por medio de un régimen de permisos, mismos que pueden otorgarse a Pemex⁵⁰ y a particulares que cumplen con las disposiciones jurídicas aplicables.

48 El almacenamiento, comprende la actividad de recibir hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos propiedad de terceros, en los puntos de recepción de su instalación o sistema, conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante o a quien éste designe, en los puntos de entrega determinados en su instalación o sistema, conforme a lo dispuesto en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Comisión. Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, artículo 20.

49 Ley de Hidrocarburos, artículo 81, fracción I, inciso a.

50 Estatuto Orgánico de Pemex Logística, artículo 3, fracción I.

En este resultado se evaluó el desempeño de la CRE, en 2021, en cuanto a sus actividades de regulación, en términos del desarrollo e implementación de un programa regulatorio anual, la emisión de regulaciones para normar el almacenamiento de gasolinas, y el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo dicha actividad; así como respecto de sus actividades de supervisión del cumplimiento, por parte de los permisionarios, de las condiciones establecidas en los permisos de almacenamiento de gasolinas vigentes, incluyendo el acceso abierto no indebidamente discriminatorio, con objeto de evaluar al permisionario de este segmento del mercado, conforme a los objetivos de la política pública en la materia y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes. Finalmente, se analizó la operación del almacenamiento de las gasolinas, en términos del volumen de gasolinas almacenado y la inversión para desarrollar la infraestructura para realizar dicha actividad.

De acuerdo con lo informado por la CRE,⁵¹ los costos de almacenamiento son uno de los factores que incide en la determinación de los precios de las gasolinas, por lo que resulta importante evaluar los efectos de la regulación y supervisión en el desarrollo eficiente y en la promoción de la competencia en este segmento del mercado.

a) Regulación para el almacenamiento de gasolinas

a.1 Programa Regulatorio de la CRE 2021

La Comisión demostró que, en materia de almacenamiento de gasolinas, en 2021, elaboró los Diagnósticos de Necesidades Regulatorias “PR-2022-UH-14” y “PR-2022-UH-15”⁵² relativos a los proyectos de regulación denominados “Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones y obligaciones de las actividades de almacenamiento de petroquímicos y de petrolíferos” y “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la Metodología para la determinación de tarifas aplicables a la prestación de los servicios de almacenamiento y transporte por ducto de petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos”.

El 31 de mayo de 2021, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el Programa Regulatorio 2021, en el cual, se programó, para ese año, el envío a la CONAMER de los citados proyectos de regulación.

51 Información proporcionada por la CRE, mediante los oficios núm. UA-500-17914-2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

52 Con información sobre el diagnóstico para identificar las necesidades de regulación, proporcionado por la Comisión, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante Anexo III del Acta Núm. 003/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

Se identificó que, en 2021, no se enviaron los instrumentos regulatorios a la CONAMER, por lo que tampoco los aprobó el Órgano de Gobierno de la CRE. De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente acciones que aseguren el envío a la CONAMER de los proyectos de instrumentos regulatorios citados, para que, después de recibir las opiniones de dicha comisión y de realizar las modificaciones procedentes, el Órgano de Gobierno de la Comisión pueda aprobar las regulaciones.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, la CRE mediante el oficio núm. UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023, proporcionó información referente al estatus del “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen la Metodología para la determinación de tarifas aplicables a la prestación de los servicios de Almacenamiento y Transporte por ducto de petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos”, el cual se encuentra en “revisión final por parte de la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ)” y se programó la aprobación del proyecto por parte del Órgano de Gobierno.

a.2 Regulación para el almacenamiento de gasolinas, vigente en 2021

En 2021, la Comisión no emitió ni actualizó normativa relacionada con regular dicha actividad, y que, en ese año, estuvieron vigentes cinco normas que regularon el almacenamiento de gasolinas, emitidas por la CRE en 2015, 2016 y 2019.

En 2015, la CRE emitió 2 disposiciones administrativas de carácter general para regular los formatos y las especificaciones de las solicitudes de los permisos de almacenamiento de gasolinas, las cuales, en el periodo 2015-2021, no tuvieron modificaciones, por lo que, los requisitos para obtener dichos permisos fueron los mismos en ese periodo.

Respecto del plazo de los permisos, en el artículo 11 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos se establece que los permisos tendrán una vigencia de hasta 30 años, disposición que se mantuvo sin cambios a 2021.

b) Permisos para el almacenamiento de gasolinas

b.1. Solicitudes de permisos para el almacenamiento de gasolinas

En el análisis de la base de datos denominada “Solicitudes de almacenamiento 2016-2021”, el grupo auditor identificó que la CRE registró que, en 2021, recibió 10 solicitudes para llevar a cabo el almacenamiento de gasolinas. Al respecto, se identificó que, en ese año, la Comisión resolvió 1 de las 10 solicitudes, como “no admitida”.⁵³

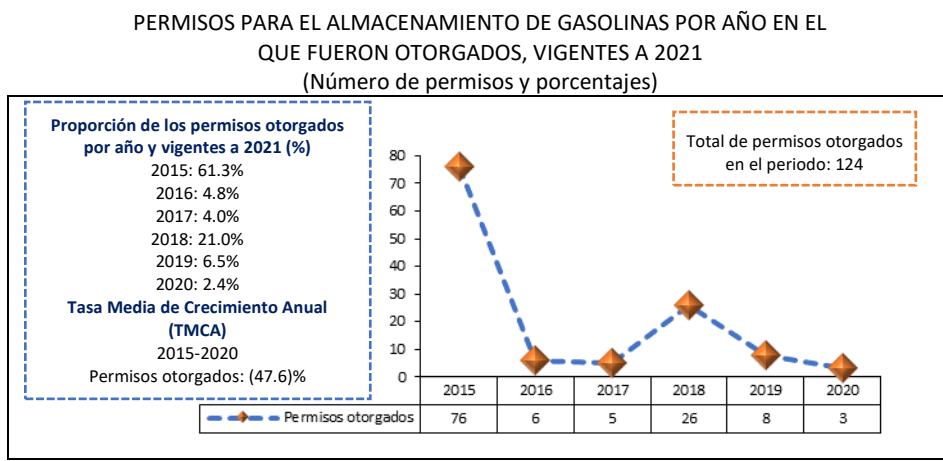
53 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm.001/2022, del 26 de octubre de 2022.

En cuanto a las 9 solicitudes de permiso de almacenamiento de gasolinas restantes, como hechos posteriores, se identificó que, en 2022, la CRE resolvió que las 9 solicitudes se rechazaran. La Comisión informó que los 9 permisos para el almacenamiento de gasolinas, solicitados en 2021, no se otorgaron debido a que: a) los solicitantes “no [respondieron] de manera satisfactoria al requerimiento para admitir a trámite” y b) “no [respondieron] dentro de los 10 días hábiles establecidos en el requerimiento para admitir a trámite”.⁵⁴

En el análisis de los registros contenidos en la base de datos “Solicitudes de almacenamiento 2016-2021” proporcionada por la CRE, el grupo auditor identificó que, en el periodo 2016-2021, el número de solicitudes para almacenamiento de gasolinas se incrementó en 4.6% en promedio anual, al pasar de 8 solicitudes, en 2016, a 10 solicitudes, en 2021.

b.2. Permisos para el almacenamiento de gasolinas, vigentes en 2021

En la revisión de la base de datos denominada “Permisos petrolíferos”,⁵⁵ el grupo auditor identificó que, a 2021, estuvieron vigentes 124 permisos para llevar a cabo el almacenamiento de gasolinas, con una vigencia de 30 años, de los que el 37.9% (47 permisos) fueron expedidos por la CRE a particulares y el 62.1% (77 permisos) a Pemex Logística, como se detalla en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada “Permisos petrolíferos”, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Nota: Con la revisión de la base de datos “Permisos petrolíferos”, se identificó que para el año 2021, la CRE no otorgó permisos para el almacenamiento de gasolinas. La Tasa Media de Crecimiento Anual fue calculada por el grupo auditor.

La CRE reportó que, en 2021 no otorgó ningún permiso para realizar dicha actividad.

54 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

55 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Respecto de la tendencia de los permisos otorgados para el almacenamiento de gasolinas, otorgados por la CRE, en el periodo 2015-2020, se identificó que disminuyeron en 47.6% promedio anual, al pasar de 76 permisos otorgados, en 2015, a 3 permisos, en 2020.

Por lo que se refiere a la capacidad operativa de almacenamiento de gasolinas de los 124 permisos vigentes en 2021, fue de 56,527,350.3 barriles, de los que el 51.9% (29,363,147.3 barriles) correspondió a 77 permisos otorgados a Pemex Logística, y el 48.1% (27,164,202.9 barriles), a los 47 permisos otorgados a particulares.

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos de almacenamiento de gasolinas

c.1. Supervisión del cumplimiento del “Formato de obligaciones”

La Comisión contó, en 2021, con el sistema “Titán”, mediante el cual se llevó a cabo el registro y la revisión de la información y documentación correspondiente al “Formato de obligaciones”; al respecto, se constató que, de los 124 permisos de almacenamiento de gasolinas vigentes en 2021, el 8.9% (11permisos) contó con información y documentación referente a los 5 requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”, mientras que del 91.1% (113 permisos) no se identificó la información y documentación que sustentara que los permisionarios le remitieron a la CRE para su seguimiento los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”, sin que la Comisión señalara: a) las causas por las cuales los permisionarios no le remitieron la información y documentación; b) las medidas implementadas por la CRE respecto de los 113 permisos que no remitieron la información y documentación, y c) las acciones o estrategias implementadas por la Comisión para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, por parte de todos los permisionarios de almacenamiento de gasolinas. Además, se identificó que el diseño del sistema “Titán” no posibilitó generar, de manera sistemática y automatizada, reportes e información de los permisionarios de almacenamiento de gasolinas, ni sobre los resultados de la operación de los permisos, en términos de volúmenes e inventarios, tarifas e ingresos por servicios, inversiones, gastos y costos, por lo que no generó insumos para evaluar el funcionamiento de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, para efectos de regulación y de supervisión.⁵⁶

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente actividades de control y estrategias para garantizar que todos los permisionarios con un permiso de almacenamiento de gasolinas vigente, le remitan la información y documentación correspondiente al “Formato de Obligaciones”.⁵⁷

56 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 3 “Regulación y Supervisión del transporte de gasolinas” de este informe.

57 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 7 “Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas”, de este informe.

En lo que se refiere a la recopilación de información sobre el almacenamiento de las gasolinas, se identificó que la Comisión obtiene semanalmente información estadística sobre la operación del permisionario. Por su parte, Pemex Logística documentó que contó con una base de datos referente al almacenamiento de gasolinas.

c.2. Supervisión por medio de las visitas de verificación

En 2021, la Comisión no contó con un PAVV aprobado ni realizó visitas de verificación programadas para supervisar el cumplimiento de ninguno de los 113 permisos para el almacenamiento de gasolinas, vigentes en 2021. Al respecto, la Comisión informó que dicha situación se debió a que las visitas de verificación fueron “dirigidas a objetivos de alta importancia (...) con el fin de generar un cambio tangible en la regulación de los mercados de (...) petrolíferos, implementando medidas que en años anteriores no se llevaban a cabo, como clausuras, reportes con enfoque de sanción, denuncias ante autoridades competentes y operativos en conjunto con autoridades del gobierno [por lo que] se visitaron instalaciones con posibles irregularidades”.⁵⁸

Como hechos posteriores, se verificó que, el 16 de mayo de 2022, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el PAVV de 2022, mediante el Acuerdo Núm. A/013/2022.

En cuanto a las visitas de verificación extraordinarias, la CRE informó que, en 2021, realizó 10 visitas⁵⁹ y que como resultado de éstas, generó un reporte de incumplimiento, así como el envío del reporte a la Unidad de Asuntos Jurídicos. La CRE documentó dicho proceso y los resultados identificados, por medio del acta circunstanciada levantada con motivo de las visitas realizadas.⁶⁰

c.3. Verificación de las condiciones de acceso abierto no indebidamente discriminatorio

En cuanto a la verificación de las condiciones de acceso abierto no indebidamente discriminatorio, que establece la obligación de los permisionarios de almacenamiento de gasolinas de prestar sus servicios a cualquier solicitante siempre que haya capacidad disponible, para lo cual deberán hacer pública la capacidad que no sea utilizada, mediante boletines electrónicos, la CRE reportó que, de los 124 permisos de almacenamiento vigentes, en 2021, 34 (27.0%) no habían iniciado operaciones, y los 90 permisos restantes (71.4%) se encontraron en operación, por lo que debieron informar a la CRE respecto de sus boletines electrónicos.

58 Con información sobre los criterios utilizados por la CRE, en 2021, para determinar cada una de las 113 visitas de verificación no programadas que realizó ese año, proporcionado por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

59 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

60 Acta circunstanciada proporcionada por la Comisión, mediante el oficio núm. UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023; en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023.

Respecto de la supervisión de la CRE para verificar que los permisionarios, de los 90 permisos de almacenamiento de gasolinas en operación y vigentes en 2021, tuvieran un boletín electrónico actualizado y con la información mínima requerida, la Comisión sustentó la supervisión de 4 permisos de almacenamiento de gasolinas. La CRE no sustentó los mecanismos por medio de los cuales supervisó que PLOG mantuviera actualizado el boletín electrónico, que cumpliera con la información mínima requerida, correspondiente a los 77 permisos de almacenamiento de gasolinas vigentes en 2021; además, de nueve permisos no documentó la revisión de la información mínima requerida de sus respectivos boletines electrónicos, ni indicó si éstos estuvieron publicados en 2021.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente actividades de control y estrategias para garantizar que todos los permisionarios con un permiso de almacenamiento de gasolinas vigente y en operación, mantengan actualizados los boletines electrónicos y que éstos cumplan con la información mínima requerida.⁶¹

d) Almacenamiento de gasolinas

d.1 Volumen de gasolinas almacenado

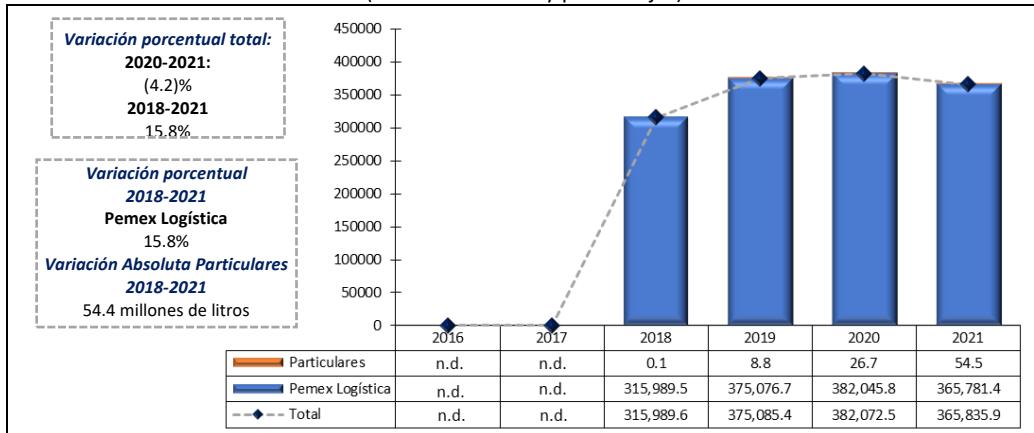
En el análisis de la base de datos referente al volumen almacenado,⁶² la CRE registró que, en 2021, los permisionarios almacenaron 365,835.9 millones de litros de gasolinas, de los que el 99.99% (365,781.4 millones de litros) correspondieron a Pemex Logística, y el 0.01% (54.5 millones de litros) a permisionarios particulares.

Los 365,835.9 millones de litros almacenados, en 2021, representaron una disminución del 4.2% respecto de lo reportado en 2020, de 382,072.5 millones de litros almacenados, como se presenta en el gráfico siguiente:

61 Las gestiones de la CRE para atender este hallazgo se señalan en el resultado núm. 3 de este informe.

62 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

VOLUMEN DE GASOLINAS ALMACENADO, 2016-2021
(millones de litros y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos referente al volumen almacenado, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022, y con información proporcionada por Pemex Logística, mediante oficio núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/2022 del 22 de marzo de 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

Nota: Se identificó que el "9 de abril de 2018, se publicó en el DOF el Acuerdo A/014/2018 por el que la CRE actualiza los formatos para el cumplimiento de obligaciones referentes a las actividades de almacenamiento (...), [por lo que] se comenzó a reportar en el año 2018 [y] no se cuenta con información para los años 2015 a 2017". Con información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 21 de octubre de 2022.

n.d. no disponible.

d.2. Inversión para la creación de infraestructura de almacenamiento

En el análisis de la base de datos denominada "Permisos Petrolíferos" la Comisión reportó que, para los 124 permisos para el almacenamiento de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se registró en los permisos una inversión de 125,433,182.0 miles de pesos. La CRE no realizó el seguimiento del avance de la inversión establecida en los 124 permisos para el almacenamiento de gasolinas, que estuvieron vigente en 2021.

En este contexto, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe e implemente actividades de control para dar seguimiento al avance de la inversión establecida en los permisos de almacenamiento de gasolinas.⁶³

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 3 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-003

Resultado 7 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-009

Resultado 7 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-010

63 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 7 "Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas", de este informe.

5. Regulación y supervisión de la distribución de gasolinas

La distribución⁶⁴ constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la CRE,⁶⁵ por medio de un régimen de permisos, mismos que pueden otorgarse a particulares que cumplen con las disposiciones jurídicas aplicables.

En este resultado se evaluó el desempeño de la CRE, en 2021, en cuanto a sus actividades de regulación, en términos del desarrollo e implementación de un programa regulatorio anual, la emisión de regulaciones para normar la distribución de gasolinas, y el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo dicha actividad; así como respecto de sus actividades de supervisión del cumplimiento, por parte de los permisionarios, de las condiciones establecidas en los permisos de distribución de gasolinas vigentes. Además, se analizó la operación de la distribución de las gasolinas, en términos del volumen de gasolinas distribuido y la inversión para desarrollar la infraestructura para realizar dicha actividad.

La relevancia de evaluar los efectos de la regulación y supervisión de la distribución de gasolinas radica en su incidencia en el desarrollo eficiente de este segmento de la cadena de valor de dicho petrolífero, así como en la promoción de la competencia en este segmento del mercado.

a) Regulación de la distribución de gasolinas

a.1. Programa Regulatorio de la CRE 2021

En 2021, elaboró el Diagnóstico de Necesidades Regulatorias “PR-2022-UH-16” relativo al proyecto de regulación denominado “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones, actualizaciones y obligaciones de las actividades de comercialización de petrolíferos o petroquímicos, y distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos; excepto gas licuado del petróleo para ambas actividades”.

En 2021, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el Programa Regulatorio 2021, en el que se programó, para ese año, el envío a la CONAMER, y la aprobación, por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, del citado acuerdo. Al respecto, se identificó que, en ese año, la CRE no envió el citado instrumento regulatorio a la CONAMER, y que éste no fue aprobado por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, sin que la Comisión indicara las causas de dicha

64 La distribución comprende la actividad de adquirir, recibir, guardar y conducir gasolinas para su expendio al público o consumo final. Esta actividad podrá llevarse a cabo mediante ducto, autotanques, vehículos de reparto, recipientes portátiles, recipientes, transportables sujetos a presión, u otros. **Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la ley de hidrocarburos**, artículo 35.

65 Ley de Hidrocarburos, artículo 81, fracción I, inciso C.

situación. Como hechos posteriores, se identificó que, el 26 de julio de 2022, la Comisión envió a la CONAMER el citado Acuerdo.

a.2. Regulación de la distribución de gasolinas, vigente en 2021

En 2015, la CRE emitió 2 disposiciones administrativas de carácter general para regular los formatos y las especificaciones de las solicitudes y los permisos para la distribución de gasolinas, las cuales, en el periodo 2015-2021, no tuvieron modificaciones, por lo que los requisitos para obtener dichos permisos se mantuvieron sin cambios en ese periodo.

b) Permisos para la distribución de gasolinas

b.1. Solicitudes de permisos para la distribución de gasolinas

En el análisis de la base de datos denominada “Solicitudes de distribución”,⁶⁶ se identificó que la CRE registró que, en 2021, recibió 8 solicitudes de permisos para llevar a cabo la distribución de gasolinas, las cuales, al cierre de 2021, se encontraron “en trámite”.

Como hechos posteriores, se identificó que, en 2022, la CRE resolvió que las 8 solicitudes de permisos de distribución de gasolinas se rechazaran. La Comisión informó que los 8 permisos para la distribución de gasolinas, solicitados en 2021, no se otorgaron debido a que: a) los solicitantes “no [respondieron] de manera satisfactoria al requerimiento para admitir a trámite”, y b) “no [respondieron] dentro de los 10 días hábiles establecidos en el requerimiento para admitir a trámite.”⁶⁷

b.2. Permisos para la distribución de gasolinas, vigentes en 2021

En la revisión de la base de datos denominada “Permisos de petrolíferos”,⁶⁸ el grupo auditor identificó que, en 2021, estuvieron vigentes 110 permisos⁶⁹ para llevar a cabo la distribución de gasolinas, expedidos por la CRE a particulares, con una vigencia de 30 años, como se detalla en la gráfica siguiente:

66 Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

67 Id.

68 Id.

69 De acuerdo con la CRE, un permiso vigente implica que, previamente, fue expedido por la Comisión, el cual tendrá una vigencia hasta por treinta años. Con información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada “Permisos de petrolíferos”, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 21 de octubre de 2022.

Respecto de los 110 permisos para realizar la distribución de gasolinas vigentes a 2021, se identificó que, en los permisos otorgados por la Comisión, se consideró una capacidad de distribución total de 4,112,153.4 miles de litros de combustible, así como una inversión total de 5,663,441.2 miles de pesos.

b.3. Permisos para la distribución de gasolinas revocados en 2021

En el análisis de la base de datos denominada “Base de permisos revocados”,⁷⁰ la CRE registró que, el 28 de octubre de 2021, revocó⁷¹ un permiso para la distribución de gasolinas. La Comisión informó que, dicha situación obedeció a que, en una visita de verificación que realizó, identificó que: 1) “las instalaciones, vehículos y equipos no son congruentes con lo autorizado en el título de permiso”, y 2) a “no exhibir ni proporcionar los documentos con los que se acredite la adquisición y procedencia lícita de los petrolíferos que se distribuyen, correspondientes a los meses de mayo y junio de 2020”.⁷²

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para la distribución de las gasolinas

c.1. Supervisión del cumplimiento del “Formato de obligaciones”

En 2021, la Comisión contó con el sistema “Titán”, mediante el cual la CRE llevó a cabo el registro de la información y documentación correspondiente al “Formato de obligaciones”. Mediante la revisión in situ de dicho sistema, se constató que, respecto de los 110 permisos de distribución de gasolinas, vigentes en 2021, el 80.0% (88 permisos) contó con la

⁷⁰ Información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-17914-2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

⁷¹ Un permiso revocado implica que el permisionario incumplió sin causa justificada y autorización de la Comisión con el objeto, obligaciones o condiciones del permiso. De acuerdo con el artículo 56, párrafo primero, de la Ley de Hidrocarburos.

⁷² Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

información y documentación referente a los 7 requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”, mientras que del 20.0% (22 permisos) no se identificó la información y documentación que sustentara que los permisionarios le remitieron a la CRE, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”.

Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe actividades de control y estrategias para garantizar que todos los permisionarios que tiene un permiso de distribución de gasolinas vigente les remitan la información y documentación correspondiente al “Formato de Obligaciones”.⁷³

Además, se identificó que el diseño del sistema “Titán” no posibilitó generar, de manera sistemática y automatizada, reportes e información de los permisionarios de la distribución de gasolinas, ni sobre los resultados de la operación de los permisos, por lo que no generó insumos para evaluar el funcionamiento de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, para efectos de regulación y de supervisión.⁷⁴

En lo que se refiere a la recopilación de información sobre la distribución de las gasolinas, se identificó que la Comisión obtiene anualmente información estadística sobre la operación de los permisionarios que contaron con un permiso vigente de distribución, acerca de la cual, la CRE demostró que contó con información referente al volumen distribuido de gasolinas por tipo de octanaje y año.⁷⁵

c.2. Supervisión por medio de las visitas de verificación

En 2021, la Comisión no contó con un PAVV aprobado, ni realizó visitas de verificación programadas para supervisar el cumplimiento de ninguno de los 110 permisos para la distribución de gasolinas, vigentes en 2021. La Comisión informó que dicha situación se debió a que las visitas de verificación fueron “dirigidas a objetivos de alta importancia (...) con el fin de generar un cambio tangible en la regulación de los mercados de (...) petrolíferos, implementando medidas que en años anteriores no se llevaban a cabo, como clausuras, reportes con enfoque de sanción, denuncias ante autoridades competentes y operativos en conjunto con autoridades del gobierno [por lo que] se visitaron instalaciones con posibles irregularidades”.⁷⁶

73 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 7 “Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas”, de este informe.

74 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 3 “Regulación y Supervisión del transporte de gasolinas” de este informe.

75 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

76 Con información sobre los criterios utilizados por la CRE, en 2021, para determinar cada una de las 113 visitas de verificación no programadas que realizó ese año, proporcionado por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Además, en el análisis de la base de datos “Histórico de las verificaciones”,⁷⁷ se identificó que, en 2021, la Comisión tampoco llevó a cabo ninguna visita de verificación extraordinaria para supervisar el cumplimiento de los permisos referentes a la distribución de gasolinas.

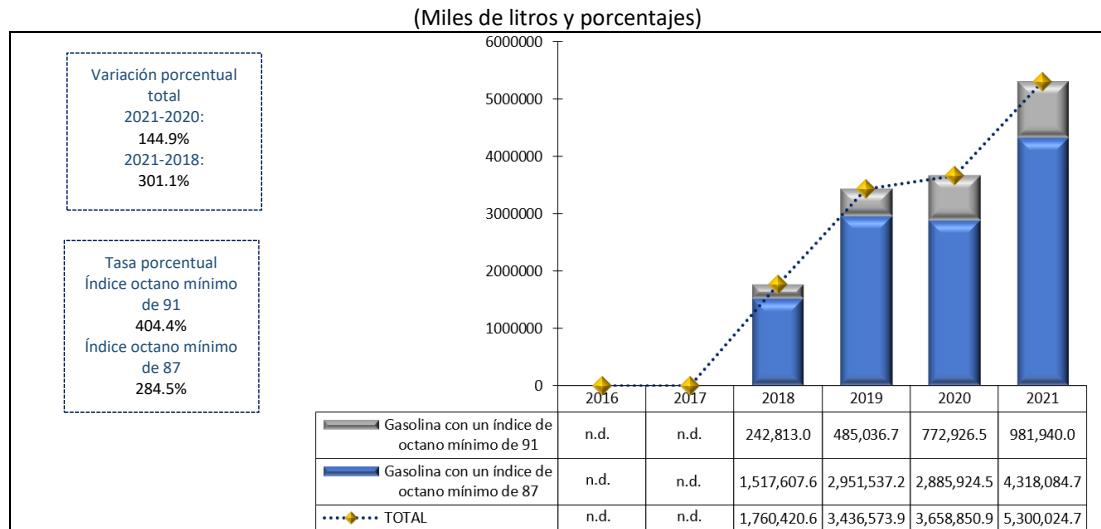
Como hechos posteriores, el grupo auditor verificó que, el 16 de mayo de 2022, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el PAVV de 2022, mediante el Acuerdo Núm. A/013/2022.⁷⁸

d) Distribución de las gasolinas

d.1. Volumen de gasolinas distribuido

En el análisis de la base de datos referente al volumen de gasolinas distribuido,⁷⁹ el grupo auditor identificó que la Comisión registró que, para 2021, los particulares que contaron con un permiso distribuyeron en total 5,300,024.7 miles de litros. Los 5,300,024.7 miles de litros de gasolinas distribuidos, en 2021, representaron un incremento del 144.9%, respecto de lo reportado para 2020, de 3,658,850.9 miles de litros distribuidos, como se presenta en el gráfico siguiente:

VOLÚMEN DE GASOLINAS DISTRIBUIDO POR LOS PARTICULARES QUE TUVIERON UN PERMISO VIGENTE, 2018-2021
(Miles de litros y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos referente al volumen distribuido, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 21 de octubre de 2022. Las variaciones y la Tasa Media de Crecimiento Anual fueron calculadas por el grupo auditor.

Nota: Se identificó que, “el 9 de abril de 2018, se publicó en el DOF el Acuerdo A/014/2018 por el que la CRE actualiza los formatos para el cumplimiento de obligaciones referentes a las actividades de (...) distribución (...), [por lo que] se comenzó a reportar en el año 2018.”

n.d. No disponible.

⁷⁷ Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

⁷⁸ Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 008/2022, del 12 de octubre de 2022.

⁷⁹ Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Respecto de la tendencia del volumen de gasolinas distribuido, por los particulares que contaron con un permiso para realizar dicha actividad, en el periodo 2018-2021, el grupo auditor identificó que se incrementó en 301.1%, al pasar de 1,760,420.6 miles de litros, en 2018, a 5,300,024.7 miles de litros, en 2021.

d.2. Inversión para la creación de infraestructura de distribución

En el análisis de los 110 permisos otorgados por la CRE para la distribución de gasolinas vigentes en 2021, se identificó que se consideró una inversión de 5,663,441.2 miles de pesos; al respecto, la Comisión no dio seguimiento al avance de la inversión establecida en los 110 permisos para la distribución de gasolinas. En este contexto, se identificó como área de oportunidad que la CRE, diseñe e implemente actividades de control para dar seguimiento a la inversión establecida en los permisos de distribución de gasolinas.⁸⁰

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 3 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-003

Resultado 7 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-009

Resultado 7 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-010

6. Regulación y supervisión de la comercialización de gasolinas

La comercialización⁸¹ constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la CRE,⁸² por medio de un régimen de permisos, mismos que pueden otorgarse a Pemex⁸³ y a particulares que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables.

En este contexto, PTI como sujeto participante en este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, es la EPS de Pemex encargada, entre otras actividades, de la comercialización de las gasolinas de Pemex.⁸⁴

En este resultado se evaluó el desempeño de la CRE, en 2021, en cuanto a sus actividades de regulación, en términos del desarrollo e implementación de un programa regulatorio

80 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 7 “Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas”, de este informe.

81 La comercialización se entiende como la actividad de ofertar petrolíferos, entre ellos las gasolinas, a estaciones de servicio o usuarios finales. Cabe resaltar que los permisos de esta actividad no conllevan la propiedad de la infraestructura. **Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos**, artículo 19, fracciones I y III, y párrafo segundo, y el **Acuerdo núm. A/034/2018**, título cuarto.

82 **Ley de Hidrocarburos**, artículo 81, fracción I, inciso e.

83 **Estatuto Orgánico de Pemex Transformación Industrial**, artículo 3.

84 **Estatuto Orgánico de Pemex Transformación Industrial**, artículo 3.

anual, la emisión de regulaciones para normar la comercialización de gasolinas, y el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo dicha actividad; así como respecto de sus actividades de supervisión del cumplimiento, por parte de los permisionarios, de las condiciones establecidas en los permisos de comercialización de gasolinas vigentes, a fin de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética, así como de recopilar información para fines de regulación. Además, se analizó la comercialización de las gasolinas, en términos del volumen de gasolinas comercializado y los precios de comercialización.

De acuerdo con lo informado por la CRE,⁸⁵ el margen comercial de venta es uno de los factores que incide en la determinación de los precios de las gasolinas, por lo que resulta importante evaluar los efectos de la regulación y supervisión en el desarrollo eficiente y en la promoción de la competencia en este segmento del mercado.

a) Regulación de la comercialización de gasolinas

a.1. Programa Regulatorio de la CRE 2021

En 2021, elaboró el Diagnóstico de Necesidades Regulatorias “PR-2022-UH-16” relativo al proyecto de regulación denominado “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones, actualizaciones y obligaciones de las actividades de comercialización de petrolíferos o petroquímicos, y distribución por medios distintos a ducto de petrolíferos; excepto gas licuado del petróleo para ambas actividades”.

En la revisión del Acuerdo núm. A/017/2021 y su Anexo 1, del 31 de mayo de 2021,⁸⁶ el grupo auditor identificó que el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó su Programa Regulatorio 2021, en el que, para 2021, programó el envío a la CONAMER y la aprobación, por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, del instrumento regulatorio citado.

En la revisión del reporte denominado “Metas y resultados alcanzados, del “Plan Estratégico”,⁸⁷ el grupo auditor identificó que, en 2021, la CRE no envió el citado instrumento regulatorio a la CONAMER, y que éste no fue aprobado por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, sin que la Comisión indicara las causas de dicha situación. Como hechos posteriores, en la revisión del “Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio”

85 Información proporcionada por la CRE, mediante los oficios núm. UA-500-17914-2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

86 Información proporcionada por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

87 Información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante Anexo III del Acta Núm. 003/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

(SIMIR) de la CONAMER, se identificó que, el 26 de julio de 2022, la CRE le envió el citado instrumento regulatorio.⁸⁸

a.2. Regulación de la comercialización de gasolinas, vigente en 2021

En el análisis de la información sobre la regulación para normar la comercialización de las gasolinas proporcionada por la CRE,⁸⁹ el grupo auditor identificó que, en 2021, estuvieron vigentes tres normas emitidas por la CRE en 2015, 2016, y 2018, y una emitida por la SENER en 2017,⁹⁰ las cuales regularon dicha actividad.

En 2015, la CRE emitió una disposición administrativa de carácter general para regular los formatos y las especificaciones de las solicitudes y los permisos para la comercialización de gasolinas, mismas que, en el periodo 2015-2021, no tuvieron modificaciones, por lo que, los requisitos para obtener dichos permisos no cambiaron en ese periodo.

Respecto del plazo de los permisos de comercialización, en el artículo 11 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos se establece que los permisos tendrán una vigencia de hasta 30 años, disposición que se mantuvo sin cambios a 2021.

b) Permisos para la comercialización de gasolinas

b.1. Solicitudes de permisos para la comercialización de gasolinas

La CRE registró que, en 2021, recibió 109 solicitudes para llevar a cabo la comercialización de gasolinas, de las que, al cierre de 2021, el 76.1% (83 solicitudes) se encontró “en trámite”; el 20.2% (22 solicitudes) se resolvió negando el permiso, y el 3.7% (4 solicitudes) desistió. La Comisión informó que, en 2021, no otorgó ningún permiso para la comercialización de gasolinas, ya que “ninguna solicitud cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, así como las fichas publicadas en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria”.⁹¹

88 Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio, [en línea], [consulta: 27 de septiembre de 2022], Disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27377>

89 Información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-17914-2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

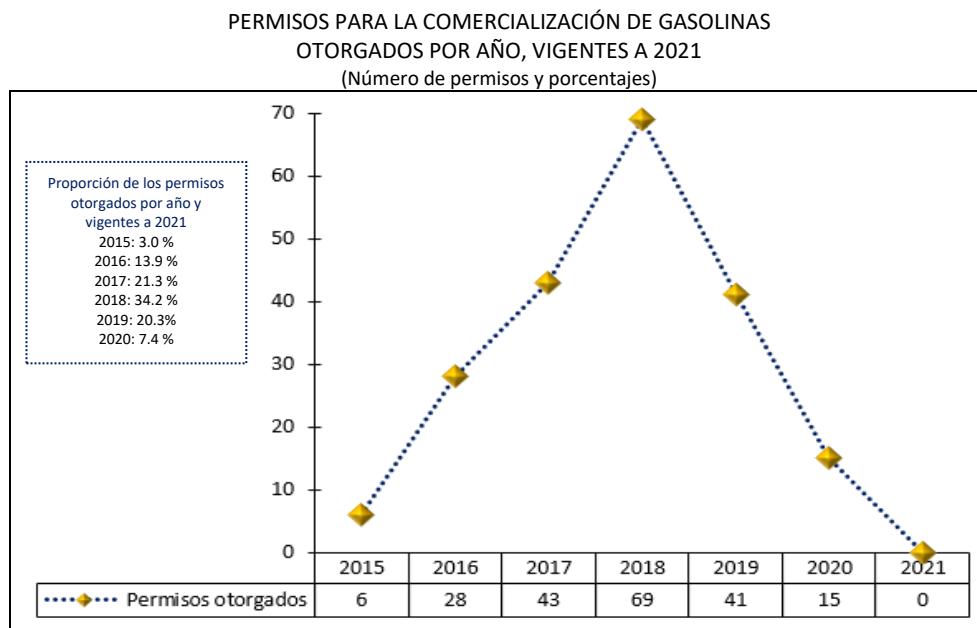
90 En 2017 la Secretaría de Energía publicó la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, la cual deberá ser supervisada por la Comisión Reguladora de Energía. **Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos.** Capítulo V., apartado 5.1, inciso 2, párrafo segundo.

91 Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Las 109 solicitudes recibidas por la CRE, en 2021, para llevar a cabo la comercialización de gasolinas, representaron una disminución del 11.4% (14 solicitudes), respecto de las 123 solicitudes registradas para 2020.

b.2. Permisos para la comercialización de gasolinas, vigentes en 2021

En la revisión de la base de datos referente a los permisos de comercialización,⁹² se identificó que, en 2021, estuvieron vigentes 202 permisos para llevar a cabo esta actividad, expedidos por la CRE con una vigencia de 30 años, de los que, 201 fueron otorgados a particulares y uno a PTRI, las cuales se emitieron en el periodo 2015-2020, como se detalla en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada "COMERCIALIZACIÓN PermisosPetroliferos_311221_productos_20.10.22", proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Nota: Con la revisión de la base de datos denominada "COMERCIALIZACIÓN PermisosPetroliferos_311221_productos_20.10.22", se identificó que, para el año 2021, la CRE no otorgó permisos para la comercialización de gasolinas. Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

⁹² Con la base de datos denominada "COMERCIALIZACIÓN PermisosPetroliferos_311221_productos_20.10.22", proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

b.3.Permisos para la comercialización de las gasolinas caducados en 2021

En el análisis de la base de datos referente a las solicitudes de comercialización,⁹³ la CRE registró 98 permisos caducados a 2021, debido a que los permisionarios de dichos permisos “no (...) [realizaron] la actividad por un periodo consecutivo de al menos 365 días”.

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para la comercialización de las gasolinas

c.1. Supervisión por medio de la verificación del cumplimiento de los inventarios mínimos

En cuanto a la supervisión de los permisionarios de comercialización de gasolinas, en la revisión *in situ* del sistema “Titán”, no se identificó la información referente al requisito 7. “Cálculo de Inventarios Mínimos”, por lo que la Comisión no sustentó que, para los 202 permisos de comercialización de gasolinas, vigentes en 2021, contó, en su sistema, con el cálculo de los inventarios mínimos de las gasolinas correspondientes de manera automática.

Si bien el proceso de verificación que realizó la Comisión, en 2021, sobre el cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los comercializadores de las gasolinas, no se realizó de manera automática, la CRE realizó el registro manual, en una base de datos de Excel, de los reportes semanales de los volúmenes de venta que le presentaron los permisionarios obligados, a partir de los cuales cálculo de los inventarios mínimos, a fin de validar el cálculo presentado por los permisionarios.

Con base en los resultados del proceso manual antes descrito, la CRE reportó que, de los 202 permisionarios de comercialización de gasolinas, que tuvieron un permiso vigente en 2021, 21 acreditaron (10.4%) el cumplimiento de sus inventarios mínimos de gasolinas; en tanto que, 181 (89.6%) no sustentaron el cumplimiento de sus inventarios mínimos. Al respecto, la CRE sustentó que, mediante el oficio núm. UH-250-954-2022, del 14 de enero del 2022,⁹⁴ reportó a la SENER los resultados respecto del cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los permisionarios de comercialización de gasolinas, que tuvieron un permiso vigente en 2021.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina y establezca una estrategia para asegurar que cuente con la información referente al “Cálculo de Inventarios Mínimos”, correspondiente a cada uno de los permisos de comercialización de gasolinas vigentes, integrada en su sistema “Titán”, y para realizar los ajustes al diseño y operación del sistema “Titán”, a fin de automatizar la verificación sobre el cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los comercializadores de las gasolinas.

93 Con la base de datos denominada “SolicitudesComercializacion_2016-2021_Petroliferos_productos.vf”, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

94 Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Adicionalmente, con la información sobre el proceso que realizó la CRE para supervisar el cumplimiento, por parte de PTRI y de los particulares, de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, en materia de gasolinas, en 2021, la Comisión señaló que, para ese año, contó con el procedimiento denominado “Procedimiento, registro y validación de inventarios de la Política de Almacenamiento”. En la revisión de la información sobre los procedimientos de la Unidad de Hidrocarburos de la CRE, vigentes, en 2021, se identificó que el citado procedimiento no fue formalizado. Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE formalice el citado procedimiento.

En lo que se refiere a la recopilación de información sobre la comercialización de las gasolinas, se identificó lo siguiente:

- Respecto del volumen comercializado, PTRI sustentó que contó con una base de datos referente al volumen comercializado de gasolinas por entidad federativa, terminal y por tipo de octanaje;⁹⁵ en tanto que, la CRE proporcionó dos bases de datos referentes al volumen comercializado por particulares, en las que se identificó que la información no es consistente, toda vez que contiene cifras distintas respecto de los volúmenes de gasolinas comercializados por los permisionarios particulares con un permiso vigente en 2021, además de que no se identificó la unidad de medida de los volúmenes de gasolinas comercializados.⁹⁶
- La CRE proporcionó la información presentada por los permisionarios en una base de datos, en la que se identificó la razón social, el año, el mes, el producto (gasolinas), subproducto (octanaje), volumen comercializado y precio de venta.

c.2. Supervisión por medio de las visitas de verificación

La Comisión informó que, en 2021, no contó con un PAVV aprobado, y que no realizó visitas de verificación programadas para supervisar el cumplimiento de ninguno de los 202 permisos para la comercialización de gasolinas, vigentes en 2021.

Como hechos posteriores, se verificó que, en 2022, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el PAVV de 2022. Al respecto, se identificó que, en el caso de los permisos de comercialización de gasolinas, en el PAVV aprobado la Comisión programó realizar visitas de verificación ordinarias.

Respecto de las visitas de verificación extraordinarias, la CRE informó que, en 2021, realizó dos a un permisionario que contó con un permiso de comercialización de gasolinas vigente ese año, de las cuales, proporcionó copia de las actas circunstanciadas referentes a cada una

⁹⁵ Información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0368-2022, del 31 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. AED/DGADDE/041/2022, del 25 de febrero de 2022.

⁹⁶ Si bien se observó un área de oportunidad, la recomendación se encuentra consignada en el apartado “d.1 Volúmenes de comercialización de gasolinas”, del presente resultado.

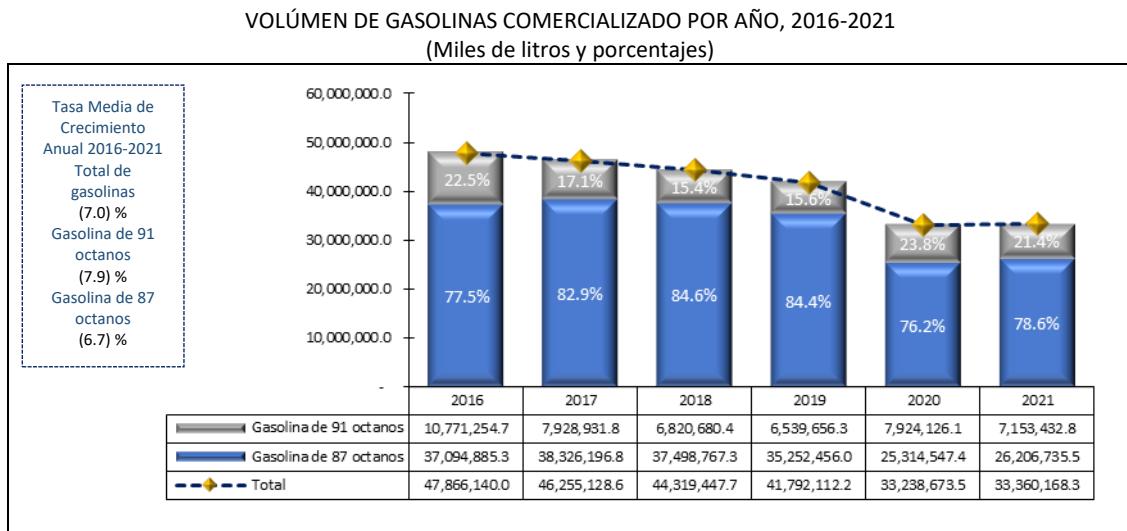
de las visitas, en las que, se señalan los hallazgos y las medidas preventivas implementadas derivadas de dichas visitas.⁹⁷

d) Comercialización de las gasolinas

d.1 Volúmenes de comercialización de gasolinas

En el análisis de la base de datos referentes al volumen comercializado de gasolinas por PTRI,⁹⁸ se identificó que, para 2021, la subsidiaria comercializó 33,360,168.3 miles de litros de gasolinas, lo que representó el 76.0% de la meta prevista en su POFAT 2021, de 43,881,718.17 miles de litros.

Los 33,360,168.3 miles de litros de gasolinas comercializados por PTRI, en 2021, representaron un incremento de 0.4%, respecto de la gasolina comercializada reportada para 2020, de 33,238,673.5 miles de litros, como se presenta en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada "11. Auditoría208_10.1-10.4_DGMH_202209136", y la "Nota_Numeral11_DGMH.20220926", documentos proporcionados por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo 001/2022, del 26 de octubre de 2022. La Tasa Media de Crecimiento Anual fue calculada por el grupo auditor.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual= $\left[\left(\frac{(2021)}{(2016)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$

97 Información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-36716-2022, del 6 de junio de 2022; en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023.

98 Información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0368-2022, del 31 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. AED/DGADDE/041/2022, del 25 de febrero de 2022.

Respecto de la tendencia del volumen de gasolinas comercializado por PTRI, en el periodo 2016-2021, el grupo auditor identificó que el volumen total de gasolinas comercializado disminuyó en 7.0% en promedio anual, al pasar de 47,866,140.0 miles de litros, en 2016, a 33,360,168.3 miles de litros, en 2021.⁹⁹

Por lo que se refiere al volumen de gasolinas comercializado, la CRE proporcionó dos bases de datos,¹⁰⁰ en la revisión de los registros de las bases de datos el grupo auditor identificó que la información no es consistente, toda vez que en la base de datos (1) denominada "Comercialización DGMH 2022.04.01", la CRE registró el volumen comercializado de gasolina por permisionario, para el periodo 2018-2021, sin indicar la unidad de medida. Además, las cifras registradas en la base de datos (1), difieren de las registradas en la base de datos (2) denominada "11. Auditoría208_10.1-10.4_DGMH_20220913".

Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina y establezca actividades de control para contar con la información sobre el volumen de gasolinas comercializado por cada uno de los permisionarios que contaron con un permiso de comercialización de gasolinas vigente.

d.2 Precios de comercialización de gasolinas

Respecto de los precios de comercialización de gasolinas, la CRE informó que, en 2021, el precio promedio por litro de gasolina de 87 octanos en las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR), fue de 19.3 pesos, en tanto que, para el litro de gasolina de 91 octanos fue de 20.8 pesos.¹⁰¹

2021-0-45100-07-0208-07-006 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía defina y establezca una estrategia enfocada en asegurar que cuente con la información referente al "Cálculo de Inventarios Mínimos", correspondiente a cada uno de los permisos de comercialización de gasolinas vigentes, y en realizar los ajustes al diseño y operación del sistema "Titán", a fin de automatizar la verificación sobre el cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los comercializadores de las gasolinas, para que la Comisión cuente con la información y los mecanismos que le permitan evaluar el cumplimiento, por parte de los permisionarios de

99 Con información proporcionada por Pemex Transformación Industrial mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0368-2022, del 31 de marzo de 2022; en respuesta al oficio núm. OAED/DGADDE/041/2022, del 25 de febrero de 2022.

100 Con las bases de datos denominadas "Comercialización DGMH 2022.04.01" y "11. Auditoría208_10.1-10.4_DGMH_20220913", proporcionadas por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500-17914-2022 del 07 de abril de 2022; derivado de la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED-DGADDE-045-2022, del 25 de febrero de 2022, y mediante la Minuta de trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022, respectivamente.

101 Información proporcionada por la Comisión mediante el oficio núm. UA-500/17914/2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

comercialización de gasolinas, de sus obligaciones en la materia, en términos de lo establecido en el artículo 81, fracción I, inciso e, de la Ley de Hidrocarburos y el numeral 5.3.9 Supervisión del cumplimiento de la obligación de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-007 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía formalice el procedimiento denominado "Procedimiento, registro y validación de inventarios de la Política de Almacenamiento", a fin de que, con ello, la Comisión cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo la supervisión del cumplimiento, por parte de los comercializadores de las gasolinas, de su obligación de inventarios mínimos, con objeto de realizar las acciones correspondientes para cumplir con la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos y, con ello, contribuir a garantizar el abasto de las gasolinas, para fomentar el desarrollo eficiente de este segmento de la cadena de valor, en términos de los artículos 81, fracciones I, inciso e, y VI; de la Ley de Hidrocarburos; y 42, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; y la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7, Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10 y Cuarta Norma "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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-008 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía defina y establezca actividades de control enfocadas en contar con la información sobre el volumen de gasolinas comercializado por cada uno de los permisionarios que contaron con un permiso de comercialización de gasolinas vigente, a fin de que la Comisión cuente con información consistente, completa y de calidad sobre este segmento de la cadena de valor, con objeto de contar con los elementos necesarios para generar estadísticas al respecto, y para efectos de la regulación y supervisión de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, en términos de lo establecido en el artículo 84, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, y de la Cuarta Norma "Información y comunicación", párrafo segundo, 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 3 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-003

7. Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas

El expendio al público¹⁰² constituye un segmento de la cadena de valor de las gasolinas, actividad que es regulada y supervisada por la CRE por medio de un régimen de permisos, mismos que pueden otorgarse a Pemex¹⁰³ y a particulares que cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables.¹⁰⁴

En este resultado se evaluó el desempeño de la CRE, en 2021, en cuanto a sus actividades de regulación, en términos del desarrollo e implementación de un programa regulatorio anual, la emisión de regulaciones para normar el expendio al público de gasolinas, y el otorgamiento de los permisos para llevar a cabo dicha actividad; así como respecto de sus actividades de supervisión del cumplimiento, por parte de los permisionarios, de las condiciones establecidas en los permisos de expendio al público de gasolinas vigentes, con objeto de evaluar al permisionario de este segmento del mercado, conforme a los objetivos de la política pública en la materia y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes. Además, se analizó la operación del expendio al público de gasolinas,¹⁰⁵ en términos de la información sobre los volúmenes y los precios

102 **Expendio al público:** la venta al menudeo directa al consumidor de petrolíferos (entre los que se encuentra la gasolina), en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras. **Ley de Hidrocarburos**, Artículo 4, fracción XIII.

103 Pemex Transformación Industrial indicó que “(...) no realiza la actividad de expendio al público de gasolinas, ya que no cuenta con instalaciones para tal fin y, por lo tanto, no cuenta con un permiso otorgado por la Comisión Reguladora de Energía para realizar la actividad de expendio al público”. Información proporcionada por la Pemex mediante el oficio núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0368-2022, del 31 de marzo de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/041/2022, del 25 de febrero de 2022.

104 **Ley de Hidrocarburos**, Artículo 4, fracción XXIV.

105 La actividad de expendio de gasolinas se realiza mediante estaciones de servicio con fin específico y estaciones de servicio multimodal, ya que son las instalaciones que cuentan con la infraestructura y equipos necesarios para llevar a cabo la venta al menudeo de dicho producto a vehículos automotores y mediante recipientes portátiles no sujetos a presión. **Reglamento de Las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos**, artículo 2, fracciones IX y X.

de las gasolinas comercializadas por medio del expendio al público, así como la inversión para desarrollar la infraestructura para realizar dicha actividad. También, se analizó la participación de la marca Pemex y de particulares, en el expendio al público mediante las estaciones de servicio.

La relevancia de evaluar los efectos de la regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas radica en su incidencia en el desarrollo eficiente de este segmento de la cadena de valor de dicho petrolífero, así como en la promoción de la competencia en este segmento del mercado.

a) Regulación para el expendio al público de gasolinas

a.1. Programa Regulatorio de la CRE 2021

En 2021, la CRE elaboró los diagnósticos “PR-2021-UH-17” y “PR-2021-UH-18”¹⁰⁶ relativos a los proyectos de regulación denominados “Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones y obligaciones de las actividades de expendio de petrolíferos”, y “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general en materia de expendio al público mediante estación de servicio multimodal”.

El Órgano de Gobierno de la CRE aprobó su Programa Regulatorio 2021. En la revisión del Programa Regulatorio 2021, se identificó que, en materia de expendio al público de gasolinas, la Comisión programó, para 2021, el envío a la CONAMER, y la aprobación, por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, de los citados instrumentos regulatorios, mediante los cuales, se busca brindar mayor certeza jurídica a los permissionarios respecto de los trámites de solicitudes y modificaciones de permisos de expendio de petrolíferos (gasolinas y diésel), y desarrollar las disposiciones administrativas de carácter general ante una nueva modalidad de requerimiento de estaciones de servicio que demandan los usuarios.

Se identificó que, en 2021, la CRE no envió los citados instrumentos regulatorios a la CONAMER, y que éstos no fueron aprobados por parte del Órgano de Gobierno de la CRE, sin que la Comisión indicara las causas de dicha situación.

De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente acciones de para enviar y recibir la opinión de la CONAMER de los citados acuerdos, para que, después de recibir las opiniones de la Comisión y realizar las modificaciones procedentes, el Órgano de Gobierno de la CRE apruebe la regulación.

¹⁰⁶ Con información sobre el diagnóstico para identificar las necesidades de regulación, proporcionado por la Comisión, mediante correo electrónico del 25 de octubre de 2021; en alcance a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante Anexo III del Acta Núm. 003/CP2021, del 9 de mayo de 2022.

Al respecto, en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023, mediante el oficio núm. UH-250/2512/2023, del 23 de enero de 2023, la CRE documentó que las “Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes, modificaciones y obligaciones de las actividades de expendio de petrolíferos”, y el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones administrativas de carácter general en materia de expendio al público mediante estación de servicio multimodal” se encontraron registradas en el “Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio” (SIMIR) de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), sistema en el que se registró que fueron enviadas a la CONAMER el 19 de agosto y 16 de diciembre de 2022, respectivamente, para recibir sus opiniones.

a.2. Regulación para el expendio al público de gasolinas, vigente en 2021

En 2021, estuvieron vigentes dos normas que regularon el expendio al público de gasolinas, emitidas por la CRE en 2015.

En el análisis de las normas que regularon el expendio al público de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, el grupo auditor identificó que, en 2015, la CRE emitió dos disposiciones administrativas de carácter general para regular los formatos y las especificaciones de las solicitudes y los permisos de expendio al público de gasolinas, las cuales, en el periodo 2015-2021, no han tenido modificaciones, por lo que, los requisitos para obtener dichos permisos fueron los mismos en ese periodo.

Respecto del plazo de los permisos de expendio al público de gasolinas, en el artículo 11 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos se establece que los permisos tendrán una vigencia de hasta 30 años, disposición que se mantuvo sin cambios a 2021.

b) Permisos de expendio al público de gasolinas

b.1. Solicitudes de permisos para el expendio al público de gasolinas

En el análisis de la base de datos denominada “Solicitudesexpendioestacionservicio_2016-2021-petroliferos_productos”,¹⁰⁷ se identificó que la CRE registró que, de 2016 a 2021, recibió 2,554 solicitudes para llevar a cabo el expendio al público de gasolinas:

Se identificó que, en 2021, la CRE recibió 493 solicitudes, de las que, en ese año, resolvió 38, y otorgó el mismo número de permisos. Mientras que, en el caso de las 410 solicitudes restantes, la Comisión informó que éstas se encontraron “en trámite”.

107 Información proporcionada por la CRE mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Respecto de la tendencia de las solicitudes de permisos para el expendio al público de gasolinas, recibidas por la CRE, en el periodo 2016-2021, se identificó que éstas disminuyeron en 2.1%, en promedio anual, al pasar de 548 solicitudes recibidas, en 2016, a 493 solicitudes, en 2021.

b.2. Permisos de expendio al público de gasolinas otorgados en 2021

En el análisis de la base de datos denominada “Solicitudesexpendioestacionservicio_2016-2021-petroliferos_productos”,¹⁰⁸ se identificó que, en 2021, la CRE otorgó 114 permisos de expendio al público de gasolina, de los que 3 correspondieron a solicitudes recibidas en 2019; 73 en 2020, y 38 en 2021. De los 114 permisos, 110 fueron otorgados bajo la marca Pemex¹⁰⁹ y 4 bajo otras marcas comerciales.

Por lo que se refiere a los 114 permisos de expendio al público de gasolina, otorgados en 2021, el grupo auditor revisó in situ el sistema electrónico de la CRE denominado “Titán”, para analizar la información y documentación que la Comisión solicitó a los interesados en obtener algún permiso de expendio al público de gasolinas, en dicho año; al respecto, se constató que la CRE contó con la totalidad de la información y documentación establecida en la normativa para cada uno de los 114 permisos.

b.3. Permisos de expendio al público de gasolinas vigentes en 2021

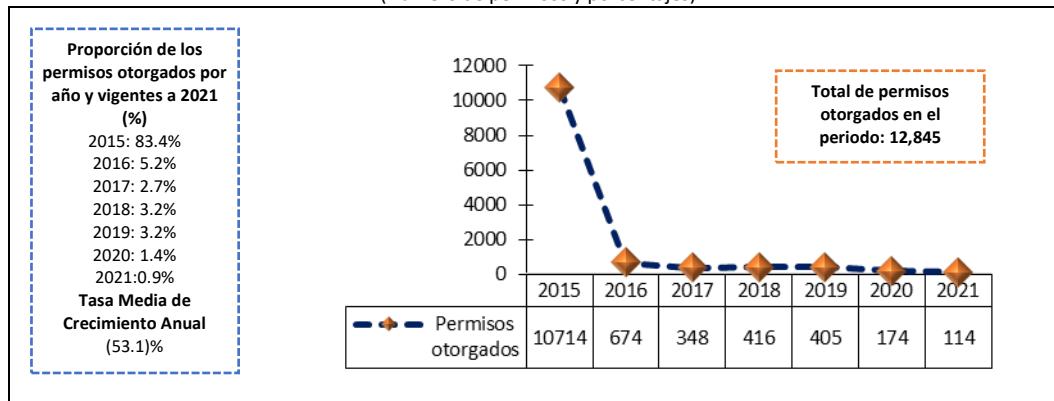
En la revisión de la base de datos sobre “Permisos petrolíferos”,¹¹⁰ el grupo auditor identificó que, en 2021, estuvieron vigentes 12,845 permisos para llevar a cabo el expendio al público de gasolinas, con una vigencia de 30 años, otorgados por la CRE a particulares, en el periodo 2015-2021, como se detalla en la gráfica siguiente:

108 Información proporcionada por la CRE mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

109 Pemex dispone de un modelo de negocio para el mercado mexicano con combustibles de marca Pemex, mediante un esquema de “Franquicia Pemex”, modelo comercial para que particulares realicen el expendio de gasolinas con la marca e imagen “Pemex” mediante sus propias estaciones de servicio; así como mediante un esquema de “Sublicenciamiento de uso de marcas producto” para la venta de gasolinas marca “Pemex” en estaciones de servicio de marcas distintas a la franquicia.

110 Base de datos denominada “PermisosPetroliferos_311221_productos”, proporcionada mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

PERMISOS PARA EL EXPENDIO AL PÚBLICO DE GASOLINAS OTORGADOS POR AÑO, VIGENTES A 2021
(Número de permisos y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con la base de datos denominada “Permisos petrolíferos_311221_productos”, proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

Respecto de la tendencia del otorgamiento de permisos para el expendio al público de gasolinas, en el periodo 2015-2021, el grupo auditor identificó que disminuyeron en 53.1%, en promedio anual, al pasar de 10,714 permisos otorgados, en 2016, a 114, en 2021.

b.4. Permisos para el expendio al público de gasolinas revocados y terminados por renuncia del permisionario, en 2021

En el análisis de la base de datos denominada “Permisos petrolíferos_311221_productos”,¹¹¹ se identificó que, en 2021, los permisionarios de 5 permisos renunciaron a realizar la actividad, por lo que dichos permisos fueron dados por terminados en ese año. Asimismo, la Comisión documentó que, en 2021, revocó el permiso PL/23245/EXP/ES/2020, mediante la resolución RES/330/2021, de octubre de 2021, en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo 48/2020, de julio de 2021.

c) Supervisión del cumplimiento de las condiciones establecidas en los permisos para el expendio al público de gasolinas

c.1. Supervisión por medio del “Formato de Obligaciones”

En 2021, la Comisión contó con el sistema “Titán”, mediante el cual se llevó a cabo el registro y la revisión de la información y documentación correspondiente al “Formato de obligaciones”. De los 12,845 permisos de expendio al público de gasolinas, vigentes en 2021, el grupo auditor realizó una muestra aleatoria simple que dio como resultado la revisión de 374 permisos, mediante la que se constató que, para 308 permisos (82.4%) la Comisión documentó que contó con la información y documentación referente a los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; mientras que, en el caso de 66 permisos

¹¹¹ Información proporcionada por la CRE, mediante la Minuta de Trabajo núm.001/2022, del 26 de octubre de 2022.

(17.6%) no se identificó la información y documentación que sustentara que los permisionarios le remitieron a la CRE, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”.

Al respecto, se identificó como área de oportunidad que la CRE defina e implemente actividades de control y estrategias para garantizar que todos los permisionarios que tienen un permiso de expendio al público de gasolinas vigente le remitan la información y documentación correspondiente al “Formato de Obligaciones”.

Además, se identificó que el diseño del sistema “Titán” no posibilitó generar, de manera sistemática y automatizada, reportes e información de los permisionarios que tienen un permiso de expendio al público de gasolinas, ni sobre los resultados de la operación de los permisos, por lo que no generó insumos para evaluar el funcionamiento de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, para efectos de regulación y de supervisión.¹¹²

En lo que se refiere a la recopilación de información sobre los precios de expendio al público de gasolinas, se identificó que la CRE obtuvo diariamente información estadística sobre la operación del permisionario.¹¹³

c.2. Supervisión por medio de las visitas de verificación

En 2021, la Comisión no contó con un PAVV aprobado, ni realizó visitas de verificación programadas para supervisar el cumplimiento de ninguno de los 12,845 permisos para el expendio al público de gasolinas, vigentes en 2021. La Comisión informó que dicha situación se debió a que las visitas de verificación fueron “dirigidas a objetivos de alta importancia (...) con el fin de generar un cambio tangible en la regulación de los mercados de (...) petrolíferos, implementando medidas que en años anteriores no se llevaban a cabo, como clausuras, reportes con enfoque de sanción, denuncias ante autoridades competentes y operativos en conjunto con autoridades del gobierno [por lo que] se visitaron instalaciones con posibles irregularidades”.¹¹⁴

Como hechos posteriores, se verificó que, el 16 de mayo de 2022, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el PAVV de 2022, mediante el Acuerdo Núm. A/013/2022. Al respecto, con la revisión in situ de dicho programa, se identificó que, para la elección de los permisionarios a los cuales se les realizarían las visitas de verificación programadas en el PAAV 2022, se consideraron los 5 criterios de la metodología de la CRE; además, en el caso de los permisos

112 La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. 3 “Regulación y Supervisión del transporte de gasolinas” de este informe.

113 Información proporcionada por la Comisión mediante el oficio núm. UA-500/17914/2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

114 Con información sobre los criterios utilizados por la CRE, en 2021, para determinar cada una de las 113 visitas de verificación no programadas que realizó ese año, proporcionado por la Comisión, mediante la Minuta de Trabajo núm. 001/2022, del 26 de octubre de 2022.

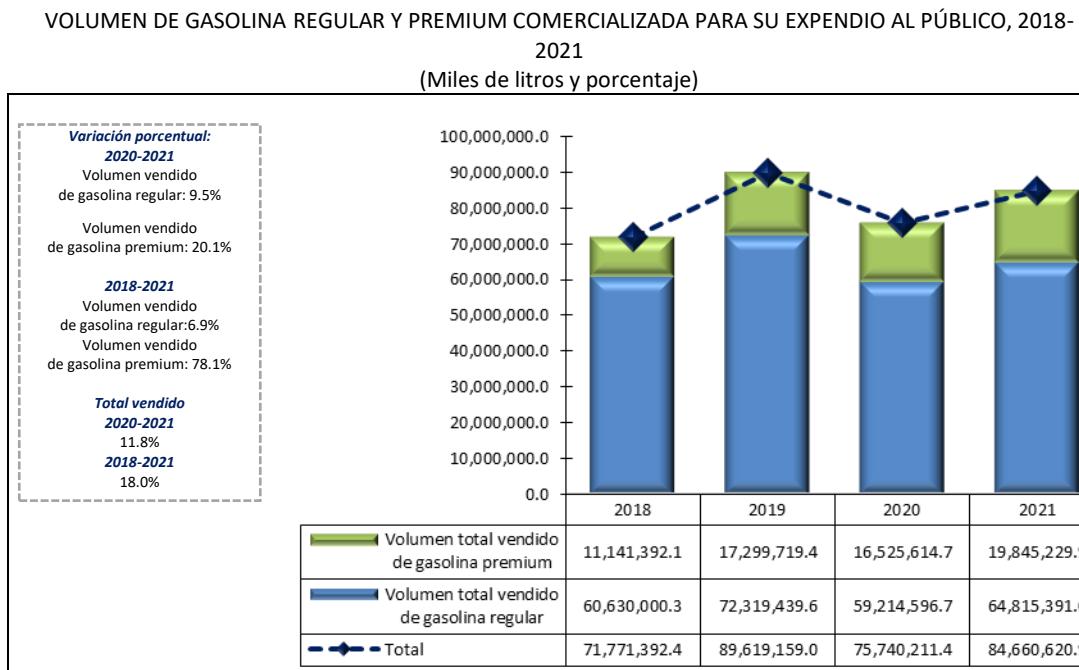
de expendio al público de gasolinas, en el PAVV aprobado la Comisión programó realizar visitas de verificación ordinarias.

En cuanto a las visitas de verificación extraordinarias, la CRE informó que, en 2021, realizó 81 visitas. La Comisión documentó dicho proceso y los resultados identificados mediante actas circunstanciadas e informes de visitas de verificación.¹¹⁵

d) Mercado de expendio al público de gasolinas

d.1. Volumen de gasolinas comercializado para su expendio al público

En el análisis de la información sobre los volúmenes de gasolinas comercializadas para su expendio al público en las estaciones de servicio, proporcionada por la CRE,¹¹⁶ se identificó que, en 2021, los permisionarios de expendio al público de gasolinas vendieron en las estaciones de servicio un total de 84,660,620.9 miles de litros de gasolinas en el país, lo que representó un incremento de 11.8% respecto de lo reportado en 2020, de 75,740,211.4 miles de litros de gasolinas, como se detalla a continuación:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por la CRE, mediante el oficio núm. UA-500/17914/2022, del 7 de abril de 2022. Las variaciones fueron calculadas por el grupo auditor.

115 Información proporcionada por la Comisión Reguladora de Energía, mediante el oficio núm UH-250-2512-2023, del 23 de enero de 2023; en respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 06 de enero de 2023.

116 Información proporcionada por la Comisión mediante el oficio núm. UA-500/17914/2022, del 7 de abril de 2022; en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/045/2022, del 25 de febrero de 2022.

d.2. Precios de las gasolinas para el expendio al público

La CRE proporcionó información del precio promedio de las gasolinas en el país, para su expendio al público, el cual, en 2021, fue de 21.8 pesos por litro de gasolina premium, y de 20.1 pesos por litro de gasolina regular.

d.3. Inversión para la creación de infraestructura de expendio al público de gasolinas

En el análisis de la base de datos denominada “Permisos Petrolíferos_311221”, el grupo auditor identificó que la Comisión reportó que, para los 12,845 permisos para el expendio de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se consideró en los permisos una inversión estimada a realizarse de 153,661,533.7 miles de pesos. La CRE no dio el seguimiento del avance o el cumplimiento de la inversión establecida en los 12,845 permisos para el expendio al público de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021.

En este contexto, se identificó como área de oportunidad que la CRE diseñe e implemente actividades de control para dar seguimiento al avance en la inversión establecida en los permisos de expendio al público de gasolinas vigentes.

d.4. Participación de la marca Pemex y de particulares en el expendio al público de gasolinas, mediante estaciones de servicio

Respecto de la participación de la marca Pemex y de particulares en el expendio al público de gasolinas, mediante estaciones de servicio, la CRE informó que, en 2021, en el mercado mexicano de gasolinas existieron 12,845 estaciones de servicio de expendio al público de gasolinas, correspondientes al mismo número de permisos vigentes ese año, de las cuales el 68.5% (8,800 estaciones) fueron estaciones de servicio bajo la marca Pemex, mientras que el 31.5% (4,045 estaciones) fueron estaciones de expendio con otras marcas.

En lo referente a las estaciones de servicio que operaron en cada uno de los años del periodo 2015-2020, la Comisión no sustentó disponer de la información que permita identificar la evolución de las estaciones de servicio que operan bajo la marca Pemex y otras marcas distintas.

2021-0-45100-07-0208-07-009 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía defina e implemente actividades de control y estrategias para asegurar que todos los permisionarios con un permiso de transporte, almacenamiento, distribución, y expendio al público de gasolinas vigente, le remitan la información y documentación correspondiente al "Formato de Obligaciones" y, con ello, la Comisión cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de todos los permisos de transporte, almacenamiento, distribución, y expendio al público de gasolinas, a fin de realizar las acciones correspondientes para garantizar que todos los permisionarios cumplan con lo establecido en éstos y, con ello,

contribuir a fomentar el desarrollo eficiente y competitivo de este segmento de la cadena de valor de las gasolinas, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 81, fracciones I, incisos a, c y e, y VI, 84, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos; y 41, fracción I, y 42, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7 y Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; y el Objetivo estratégico 2 y las líneas de acción 2.1, 2.2 y 2.4, del Plan Estratégico Institucional de la Comisión Reguladora de Energía, 2020-2022, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-0-45100-07-0208-07-010 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía diseñe e implemente actividades de control enfocadas en dar seguimiento al avance y el cumplimiento de la inversión establecida en los permisos de almacenamiento, distribución y expendio al público de gasolinas vigentes, a fin de contribuir a que todos los permisionarios cumplan con lo establecido en éstos, e incrementar la infraestructura de estas actividades y, con ello, contribuir a fomentar el desarrollo eficiente y competitivo de estos segmentos de la cadena de valor de las gasolinas, en términos de lo establecido en el artículo 81, fracción I, incisos a, c y e, y fracción VI, de la Ley de Hidrocarburos, así como la Segunda Norma "Administración de riesgos", numeral 7, Tercera Norma "Actividades de control", numeral 10, y Cuarta Norma: "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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 3 - Acción 2021-0-45100-07-0208-07-003

Consecuencias Sociales

En la cadena de valor de las gasolinas, la SENER tiene la atribución de regular y supervisar la producción y la importación de este petrolífero; mientras que, la CRE se encarga de regular y supervisar el transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de las gasolinas; ello, a fin de contribuir a garantizar el desarrollo eficiente y competitivo de estos segmentos. Pemex actúa como sujeto participante en las actividades que integran la cadena de valor y, específicamente, concurre con particulares en la importación, el transporte, el almacenamiento y la comercialización de gasolinas, ya que, en el país, únicamente la EPE realiza la producción de gasolinas, y no participa ni en la distribución, ni en el expendio al público, actividades realizadas por los particulares.

La relevancia de la supervisión, regulación y operación de la cadena de valor de las gasolinas, realizada por la SENER, la CRE y Pemex, radica en su contribución a garantizar la satisfacción de la demanda nacional de este petrolífero, para la provisión de los bienes y los servicios del país y para satisfacer las necesidades de movilidad de la población, por medio de las actividades de producción, importación, transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de este petrolífero.

En este contexto, en 2021, se presentaron áreas de oportunidad referentes a la regulación y supervisión de los componentes que integran la cadena de valor de las gasolinas, que incidieron en que la SENER y la CRE no captaran información para evaluar la eficiencia y competencia de la producción, la importación, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de las gasolinas, a fin de conocer si sus actividades de regulación y supervisión contribuyeron a fomentar la libre concurrencia de estos mercados y, que esto, se vea traducido en beneficios para la población, tales como la satisfacción oportuna de la demanda, mejor calidad y mejores precios de las gasolinas.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, 7 generaron:

11 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 31 de enero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; se planeó y desarrolló con el propósito de fiscalizar la regulación, supervisión y operación de la cadena de valor de las gasolinas, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, modificando los artículos 25,¹¹⁷ 27¹¹⁸ y 28¹¹⁹, con lo cual se instauró un nuevo arreglo institucional en el sector, en el que se mantiene la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, y se permite la participación de empresas privadas en ciertas actividades, incluyendo las que integran a la cadena de valor de las gasolinas;¹²⁰ actividades que, de acuerdo con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), incluyen la producción, importación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público.¹²¹

117 Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se transformaron en Empresas Productivas del Estado.

118 Se estableció que las actividades de exploración y extracción de los hidrocarburos se realizarían mediante asignaciones a las Empresas Productivas del Estado o por medio de contratos con éstas o con particulares.

119 Se estableció como áreas estratégicas la exploración y extracción de hidrocarburos. Además, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se designaron como Órganos Reguladores en Materia Energética.

120 Ley de Hidrocarburos, artículos 1, 2, fracción II y IV, 4, fracción XXIV, y 5.

121 COFECE, Transición hacia mercados competitivos de gasolinas y diésel, 2019, p. 52.

Antes de la reforma constitucional, la regulación del sector recaía en la Secretaría de Energía (SENER), por medio de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en su carácter de órganos descentrados; en congruencia con la reforma constitucional, se decide que la CRE y la CNH debían ser fortalecidos para asumir sus nuevas responsabilidades de reguladores de la industria energética nacional. Por lo anterior, el 11 de agosto de 2014, se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética,¹²² reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y establecer sus competencias. En el artículo 2, fracciones I y II, de la citada Ley, se precisa que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán la CNH y la CRE.

En el caso de la CRE, en relación con los componentes de la cadena de valor de las gasolinas, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, le establece atribuciones referentes a regular y promover el desarrollo eficiente y competitivo de, entre otras, las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos (incluidas las gasolinas).¹²³

El 11 de agosto de 2014, se expide la Ley de Hidrocarburos,¹²⁴ reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos, que tiene por objeto regular, entre otras, las actividades de refinación, importación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos (incluidas las gasolinas).¹²⁵

En el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, del Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Hidrocarburos y se Reforman Diversas Disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas,” del 15 de julio de 2014, se estableció que la Ley de Hidrocarburos se debía expedir para contribuir a “aumentar la producción de hidrocarburos y dinamizar la actividad industrial y económica de todo el sector, bajo condiciones de competitividad, productividad y sustentabilidad”; “fortalecer la red de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos”; “cumplir con los objetivos de inversión adicional, empleo y crecimiento económico”; “establecer las bases para la participación de la inversión privada bajo reglas de libre concurrencia y competencia”; “[regular] las actividades de transformación y logística de los hidrocarburos, las cuales se realizarán en un marco de libre concurrencia y

122 Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014.

123 Artículo 41, fracciones I y II, y artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

124 Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014.

125 Artículos 2, fracciones I, II, III, IV y V, y 48, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos.

competencia, bajo reglas claras y transparentes que aplicarán a todos los participantes, sean empresas productivas del Estado o particulares”, y “establecer los principios básicos para garantizar el libre acceso a todos los participantes de la industria en la infraestructura de logística de hidrocarburos”.

En este contexto, el asunto de interés público de la cadena de valor de las gasolinas se relaciona con regular y supervisar la cadena de valor para promover el desarrollo eficiente de los mercados que la integran, en términos de la competencia y libre concurrencia; incentivar la inversión, y crear nueva infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución a lo largo de los componentes de la cadena de valor.

Además, el nuevo marco normativo dotó de nuevas facultades a la SENER y a la CRE, ya que, en materia de gasolinas, a la Secretaría se le confirió la atribución de regular la producción y la importación de este petrolífero, por medio de la emisión de permisos; mientras que, la Comisión quedó como la encargada de regular el transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de las gasolinas, mediante el otorgamiento de permisos para llevar a cabo dichas actividades, y la supervisión de los permissionarios.¹²⁶

En este contexto, la auditoría se enfocó en la revisión de la regulación y la supervisión realizada por la SENER respecto de la producción e importación de gasolinas; en los que realizó la CRE referentes a la regulación y supervisión del transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de este petrolífero. Así como en la evaluación de Pemex, como sujeto participante en los distintos segmentos que conforman la cadena de valor de las gasolinas. Desde el enfoque de desempeño, esta auditoría revisa el tema de la cadena de valor de las gasolinas, a través de la evaluación del desempeño de la SENER y la CRE, en la regulación y supervisión de cada uno de los componentes de la citada cadena y su incidencia en el desarrollo eficiente de los mercados que la integran; en términos de promover la competencia y libre concurrencia; incentivar la inversión, y crear nueva infraestructura de transporte y logística (almacenamiento y distribución). El objetivo de la presente auditoría es evaluar los avances en la acción puntual “5.2.3 Impulsar mediante políticas públicas el desarrollo eficiente de mercados de hidrocarburos y petrolíferos para garantizar el suministro en el territorio nacional”, del Objetivo “5 Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo”, del Programa Sectorial de Energía 2020-2024. Esta auditoría no analiza la integración de los precios de las gasolinas en cada segmento. Al respecto, los resultados de la fiscalización son los siguientes:

126 Ley de Hidrocarburos, artículo 48, fracción I y II.

- **Regulación y supervisión de la producción de gasolinas**

En la regulación de la producción de gasolinas, en 2021, estuvieron vigentes dos normas que regularon dicha actividad, emitidas por la SENER en 2015, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. La SENER requiere realizar el análisis del funcionamiento del mercado de refinación de petróleo para la producción de gasolinas, y como parte de este análisis, identificar las problemáticas que provoquen que dicha actividad no se realice de forma eficiente, como insumo para determinar las necesidades de regulación, con el fin de atender y prevenir dichas problemáticas; para reducir los costos de cumplimiento de la regulación o reducir trámites; así como para definir e implementar estrategias, y formular la prospectiva a mediano y largo plazos para estas actividades.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, no se presentaron solicitudes a la SENER para obtener permisos para la refinación de petróleo. En ese año, estuvieron vigentes siete permisos para realizar esta actividad, con una capacidad de refinación permisionada global de 1,955,000 barriles diarios de petróleo crudo, de los cuales seis corresponden a las refinerías que integran el SNR y uno a la refinería de Dos Bocas.

En la supervisión, la SENER, en 2021, verificó el cumplimiento de los compromisos y obligaciones establecidos en los permisos de refinación de petróleo crudo otorgados, mediante la recepción y el análisis de los reportes periódicos que los permisionarios le presentaron. En el caso de PTRI, como permisionario, le presentó a la SENER el 100.0% de los reportes semanales correspondientes a los seis permisos de refinación de petróleo crudo que le fueron otorgados para las refinerías del SNR. La SENER sustentó que, a partir del análisis de los reportes semanales de las seis refinerías en operación, elaboró semanalmente el “Reporte de funcionamiento del Sistema Nacional de Refinación” y actualizó las estadísticas de producción. Además, la SENER informó que, en 2021, llevó a cabo la supervisión del cumplimiento de los permisos de refinación de petróleo crudo por medio de visitas de verificación. Para ese año, la Secretaría estableció como meta realizar dos visitas de verificación a las refinerías permisionadas. La SENER señaló que las refinerías visitadas se seleccionaron bajos los criterios de “mayor número de paros no programados”, “verificación del avance en los trabajos de rehabilitación” y “baja utilización de la capacidad instalada en el año previo”, pero no documentó la aplicación de los criterios señalados, con base en los cuales determinó a las refinerías en las que realizó las visitas de verificación.

En la calidad de las gasolinas producidas, en 2021, PTRI, llevó a cabo los procedimientos establecidos para la verificación de la calidad de la producción de sus gasolinas; contó con laboratorios de prueba acreditados y autorizados por la CRE, para el muestreo y el análisis de cada lote de gasolinas producidas en las seis refinerías del SNR; contó con los dictámenes favorables sobre la calidad de las gasolinas que produjo, emitidos por la Unidad de Inspección, y remitió dichos dictámenes a la CRE. En el caso de la CRE, en vista del hallazgo relativo a la evaluación de los dictámenes de calidad de las gasolinas, deberá llevarlos a cabo.

En la producción de gasolinas, PTRI registró que, en 2021, produjo 222.1 Miles de barriles diarios (Mbd) de gasolinas, lo que representó el 53.3% de la meta prevista en su POFAT de 2021, de 416.6 Mbd de gasolinas en total. La producción total de gasolinas (222.1 Mbd) en 2021, representó un incremento de 23.5% (42.2 Mbd), respecto de la producción de 2020 (179.9 Mbd).

- **Regulación y supervisión de la importación de gasolinas**

En la regulación de la importación de gasolinas, en 2021, estuvieron vigentes dos normativas emitidas por la SENER en 2014 y 2020. La Secretaría no sustentó que, en 2021, realizó el análisis del funcionamiento del mercado de importación de gasolinas, como insumo para determinar las necesidades de regulación, con el fin de atender y prevenir dichas problemáticas; para reducir los costos de cumplimiento de la regulación o reducir trámites; así como para definir e implementar estrategias, y formular la prospectiva a mediano y largo plazos para estas actividades.

En la recepción de solicitudes de permisos, la Secretaría reportó que, en 2021, recibió 112 solicitudes para obtener un permiso de importación de gasolinas, todas de empresas privadas, de las que 6 (5.4%) fueron aceptadas, 9 (8.0%) rechazadas, 12 (10.7%) desistidas, y 85 (75.9%) se encontraron pendientes de resolver. Respecto de las 6 solicitudes aceptadas, la SENER señaló que éstas se resolvieron porque, si bien los plazos para atender los trámites relacionados con el otorgamiento de permisos de importación se encontraron suspendidos, desde el 25 de marzo de 2020, en el mismo Acuerdo de suspensión se prevé que la Secretaría podrá resolver aquellas solicitudes que requieran una atención inmediata, cuya urgencia y relevancia lo ameriten, aunque no documentó la urgencia ni relevancia de las 6 solicitudes resueltas en 2021.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, la SENER expidió 9 permisos para importación de gasolinas a empresas privadas, con una vigencia de un año. En 2021, se encontraron vigentes 30 permisos de importación de gasolinas, de los que, 15, tienen una vigencia de un año, los cuales fueron otorgados a particulares; mientras que los 15 permisos restantes, tienen una vigencia de 20 años.

En la supervisión, la SENER reportó que, en 2021, verificó el uso de los permisos de importación de gasolinas mediante la recepción y el análisis de los reportes diarios del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de los reportes trimestrales que los permissionarios le presentan.

En la calidad de las gasolinas importadas, la CRE no sustentó que, en 2021, llevó a cabo la evaluación de los dictámenes correspondientes a la calidad de las gasolinas importadas, proporcionados por los permissionarios (PTRI y los particulares).

En la importación de gasolinas, se identificó que, en 2021, se importaron en el país 28,325,054.5 miles de litros de gasolinas, de los que, el 66.3% (18,784,632.7 miles de litros) fue importada por PTRI, mientras que el restante 33.7% (9,540,421.9 miles de litros), por

particulares. Los 18,784,632.7 miles de litros de gasolinas importados por PTRI, en 2021, significaron el 88.6% de su meta de importar 365.4 Mbd de gasolinas. En cuanto a los costos de importación de las gasolinas de PTRI, en 2021, el costo de la gasolina importada, antes de impuestos, fue de 202,085,696.2 miles de pesos, y después de impuestos, fue de 307,013,606.2 miles de pesos.

- **Regulación y supervisión del transporte de gasolinas**

En la regulación, la normativa emitida por la CRE para regular los permisos para el transporte de gasolinas, vigente en 2021, no registró cambios, respecto de la emitida en 2015, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. Además, si bien la CRE elaboró un diagnóstico en el que identificó la necesidad de contar con un instrumento para establecer las tarifas máximas para la prestación de los servicios de almacenamiento y transporte por ductos de petrolíferos (entre ellos gasolinas), el instrumento regulatorio para atender dicha situación no fue enviado a la CONAMER, ni aprobado por el Órgano de Gobierno de la CRE. Adicionalmente, la Comisión no sustentó que, a 2021, emitió disposiciones administrativas de carácter general para normar el transporte de petrolíferos (entre ellos gasolinas) por medios distintos a ductos (Auto-tanques, Semirremolques, Carro-tanques o Buque-tanques).

En la recepción de solicitudes de permisos, en 2021, la CRE recibió 110 solicitudes de particulares para el transporte de gasolinas, todas para realizar el transporte por medio de autotanques, de las que resolvió 2 (1.8%) otorgando los permisos respectivos, y 108 (98.2%) se encontraron “en trámite”. En 2021, la CRE resolvió las 14 solicitudes de permiso de transporte de gasolinas, con lo que otorgó 11 permisos y no admitió a trámite tres solicitudes.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, la CRE otorgó 11 permisos de transporte de gasolina, para los que contó con la información y documentación conforme a la normativa. En 2021, estuvieron vigentes 1,821 permisos para llevar a cabo el transporte de gasolinas, mismos que fueron expedidos por la CRE con una vigencia de 30 años a particulares, de los que el 86.6% (1,576) corresponden a permisos otorgados en el periodo 2015-2017; el 12.8% (234) a los otorgados entre 2018 y 2020, y el 0.6% (11) a los otorgados en 2021.

En la supervisión, de los 1,821 permisos de transporte de gasolinas vigentes, en 2021, a fin de verificar que la CRE supervisó que los permisionarios cumplieron con la obligación de reportar la información del “Formato de Obligaciones”, el grupo auditor revisó 354 permisos (9 de transporte por ducto, 25 de transporte por “buque-tanque” y 3 por “carro-tanque”), y de los 1,784 permisos de transporte de gasolinas por “auto-tanque”, se realizó una muestra aleatoria simple, por lo que se revisaron 317 (17.8%) permisos.

En la revisión de los 354 permisos de transporte de gasolinas se identificó que, de 154 permisos (43.5%) la Comisión sustentó que contó con la información y documentación referente a los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; 3 permisos (0.9%) fueron otorgados en 2021, por lo que no tenían obligación de presentar el “Formato de

Obligaciones”; y en el caso de 197 permisos (55.6%) no se identificó la información y documentación que demostraría que los permisionarios le remitieron a la CRE, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”.

Asimismo, se identificó que, de acuerdo con el diseño de la normativa vigente en 2021, los permisionarios del transporte de gasolinas por un medio diferente a ductos (auto-tanques, semirremolques, carro-tanques o buque-tanques), no tienen la obligación de reportarle a la CRE información referente a tarifas, inversiones y costos, lo que se considera un área de oportunidad para la CRE, en cuanto a fortalecer el diseño del “Formato de obligaciones”, a fin de solicitar la citada información, como insumo que le posibiliten analizar la eficiencia en el funcionamiento del transporte, como parte de la cadena de valor de las gasolinas, para fines de regulación y supervisión.

En las visitas de verificación, la CRE, en 2021, no contó con un Programa Anual de Visitas de Verificación (PAVV) autorizado para supervisar físicamente el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en los permisos de transporte de gasolinas, y no supervisó que de los 9 permisos de transporte de gasolinas por medio de ductos, vigentes en 2021, se mantuvieran actualizados los boletines electrónicos referentes al acceso abierto no indebidamente discriminatorio a estas instalaciones.

En la supervisión del acceso abierto no indebidamente discriminatorio al transporte por ducto, en 2021, se encontraron vigentes 9 permisos de transporte por ducto, a los cuales les fue aplicable el tener que contar con un boletín electrónico, que estuviera actualizado y mediante el cual se emitiera información relacionada con su capacidad. Se identificó lo siguiente: 1) Para dos permisos no se documentó que contaran con el boletín ya que, de acuerdo con la Comisión, al 31 de diciembre de 2021, no habían iniciado operaciones. Además, se identificó que al 31 de diciembre de 2021, habían transcurrido 1,218 y 582 días naturales desde el otorgamiento de los permisos; sin que la CRE documentara las razones por las que ambos permisos se consideraron como vigentes en 2021, toda vez que superaron el periodo en el que un permiso puede estar sin operación, y 2) Para 7 permisos, en la base de datos se registró el sitio web en el que se identificó la publicación de los boletines correspondientes e información sobre la infraestructura, las tarifas, los términos y condiciones para la prestación del servicio, la capacidad y el programa de mantenimientos.

Además, la CRE no sustentó los mecanismos por medio de los cuales supervisó que de los 9 permisos de transporte de gasolinas por medio de ductos, vigentes en 2021, se mantuvieran actualizados los boletines electrónicos, a fin de que se aproveche la capacidad disponible de transporte por ducto y, con ello, contribuir a garantizar el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a estas instalaciones.

En el volumen de gasolinas transportado, la Comisión registró que, en 2021, se transportaron 111,416.1 millones de litros de gasolinas, de los cuales 80,522.4 millones de litros (72.3%) fueron transportados por Pemex Logística y 30,893.7 millones de litros (27.7%) por particulares.

Por lo que se refiere a la inversión, la CRE reportó que, para los 1,821 permisos para el transporte de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se consideró en los permisos una inversión de 368,291.7 millones de pesos; al respecto, la Comisión reportó que la información correspondiente a las inversiones, en el caso del transporte de gasolinas, corresponde al valor de los equipos de transporte señalado en la solicitud del proyecto que se sustenta con las facturas proporcionadas en el procedimiento para el otorgamiento de los permisos.

- **Regulación y supervisión del almacenamiento de gasolinas**

En la regulación, la normativa emitida por la CRE para regular el almacenamiento de gasolinas, vigente en 2021, no registró cambios, respecto de la emitida en 2015, 2016 y 2019, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. Además, si bien la CRE elaboró dos diagnósticos en el que identificó la necesidad de brindar mayor certeza jurídica a los permisionarios respecto de los trámites de solicitudes y modificaciones de permisos de almacenamiento de petrolíferos, y para regular la determinación de las tarifas de los servicios de almacenamiento y transporte por ducto, los instrumentos regulatorios para atender dicha situación no fueron aprobados por su Órgano de Gobierno, ni enviados a la CONAMER.

En la recepción de solicitudes de permisos, la CRE registró que, en 2021, recibió 10 solicitudes para el almacenamiento de gasolinas. Al respecto, se identificó que, en dicho año, la Comisión resolvió 1 de las 10 solicitudes, como “no admitida” y, en cuanto a las 9 solicitudes restantes, como hechos posteriores, se identificó que, en 2022, la CRE resolvió que las 9 se rechazaran.

En el otorgamiento de permisos, la CRE reportó que, en 2021, no otorgó ningún permiso para realizar dicha actividad. A 2021, la Comisión contó con 124 permisos vigentes para llevar a cabo el almacenamiento de gasolinas, con una vigencia de 30 años, de los que el 37.9% (47 permisos) fueron expedidos por la CRE a particulares y el 62.1% (77 permisos) a Pemex Logística.

En la supervisión, en la revisión de los 124 permisos de almacenamiento de gasolinas que estuvieron vigentes en 2021, se identificó que, el 8.9% (11 permisos) contó con la información y documentación referente a los 5 requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; mientras que, del 91.1% (113 permisos), no se identificó la información y documentación que sustentara que los permisionarios le remitieron a la CRE los requisitos del “Formato de Obligaciones”. Además, ese año, debió contar y no documentó un PAVV autorizado para supervisar físicamente el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en los permisos de almacenamiento de gasolinas, y tuvo como área de mejora sustentar los mecanismos, por medio de los cuales, supervisó que los boletines electrónicos correspondientes a 77 permisos de almacenamiento de gasolinas de PLOG y nueve de particulares, que estuvieron vigentes en 2021, se mantuvieran actualizados y que cumplieran con la información mínima requerida.,

En la supervisión del acceso abierto no indebidamente discriminatorio al almacenamiento, la CRE reportó que, de los 124 permisos de almacenamiento vigentes, en 2021, 34 (27.0%) no habían iniciado operaciones, y los 90 permisos restantes (71.4%) se encontraron en operación, por lo que debieron informar a la CRE sobre sus boletines electrónicos. Al respecto, de los 90 permisos de almacenamiento de gasolinas, la Comisión documentó la supervisión de 4, y no sustentó los mecanismos por medio de los cuales supervisó que PLOG mantuviera actualizado el boletín electrónico, que cumpliera con la información mínima requerida, correspondiente a los 77 permisos de almacenamiento de gasolinas que estuvieron vigentes en 2021; además, de nueve permisos no demostró la revisión de la información mínima requerida de sus respectivos boletines electrónicos, ni indicó si éstos estuvieron publicados en 2021.

En el volumen de gasolinas almacenado, la Comisión registró que, para 2021, los permisionarios almacenaron 365,835.9 millones de litros de gasolinas, de los que el 99.99% (365,781.4 millones de litros) fue almacenado por PLOG y el 0.01% (54.5 millones de litros) por particulares. Por lo que se refiere a la inversión de este segmento de la cadena de valor, la CRE reportó que, para los 124 permisos para el almacenamiento de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se consideró en los permisos una inversión de 125,433,182.0 miles de pesos; al respecto, la CRE no dio el seguimiento del avance en la inversión establecida en los 124 permisos para el almacenamiento de gasolinas, vigentes en 2021.

- **Regulación y supervisión de la distribución de gasolinas**

En la regulación, la normativa emitida por la Comisión para regular la distribución de gasolinas, vigente en 2021, no registró cambios, respecto de la emitida en 2015, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. Además, si bien la CRE elaboró un diagnóstico en el que identificó la necesidad de optimizar el trámite de otorgamiento de permisos, de fortalecer el esquema de supervisión de obligaciones de las actividades permisionadas y de sanción por incumplimiento de éstas, el instrumento regulatorio para atender dicha situación no fue aprobado por su Órgano de Gobierno, ni enviado a la CONAMER.

En la recepción de solicitudes de permisos, la CRE registró que, en 2021, recibió 8 solicitudes para llevar a cabo la distribución de gasolinas que, al cierre de 2021, se encontraron “en trámite”; como hechos posteriores, se identificó que, en 2022, la Comisión resolvió que las 8 solicitudes de permisos de distribución de gasolinas se rechazaran.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, la Comisión no emitió permisos para la distribución de gasolinas; en ese año, estuvieron vigentes 110 permisos para llevar a cabo esta actividad.

En la supervisión, en la revisión de los 110 permisos de distribución de gasolinas, vigentes en 2021, se identificó que, el 80.0% (88 permisos) contó con la información y documentación referente a los 7 requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; mientras que, del 20.0% (22 permisos) no se identificó la información y documentación que

demonstrara que los permisionarios le remitieron a la CRE, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”. Además, en ese año, no contó con un PAVV autorizado para supervisar el cumplimiento de los permisionarios de distribución de gasolinas.

En el volumen de gasolinas distribuido, la Comisión registró que, en 2021, los particulares que contaron con un permiso para la distribución de gasolinas distribuyeron un volumen total de gasolinas de 5,300,024.7 miles de litros. Además, en análisis de los 110 permisos otorgados por la CRE para la distribución de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se identificó que, se consideró una inversión de 5,663,441.2 miles de pesos; al respecto, se identificó como área de mejora que la CRE de seguimiento al avance de la inversión establecida en los 110 permisos para la distribución de gasolinas, vigentes en 2021.

- **Regulación y supervisión de la comercialización de gasolinas**

En la regulación, la normativa emitida por la Comisión para regular la comercialización de gasolinas, vigente en 2021, no registró cambios, respecto de la emitida en 2015, 2016 y 2018, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. Además, si bien la CRE elaboró un diagnóstico en el que identificó la necesidad de optimizar el trámite de otorgamiento de permisos, de fortalecer el esquema de supervisión de obligaciones de las actividades permisionadas y de sanción por incumplimiento de éstas, el instrumento regulatorio para atender dicha situación no fue aprobado por su Órgano de Gobierno, ni enviado a la CONAMER.

En la recepción de solicitudes de permisos, en 2021, la CRE recibió 109 solicitudes para la comercialización de gasolinas, de las que, al cierre de ese ejercicio, el 76.1% (83) se encontró “en trámite”; el 20.2% (22 solicitudes) se resolvió negando el permiso, y el 3.7% (4) desistió.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, la CRE no otorgó ningún permiso para la comercialización de gasolinas. En 2021, estuvieron vigentes 202 permisos para llevar a cabo esta actividad, de los que 201, fueron otorgados a particulares, y uno a PTRI, todos con una vigencia de 30 años. De los 201 permisos vigentes, en 2021, el 38.2% (77) fue otorgado en 2015, 2016 y 2017, y el restante 61.8% (125), en 2018, 2019 y 2020. Respecto de los permisos de comercialización terminados, la Comisión registró con el estatus de “caducado” a 98 permisos para la comercialización de gasolinas.

En la supervisión, la CRE contó con un sistema para la recepción de los datos y la documentación referente al “Formato de obligaciones”, en el sistema no se identificó la información referente al requisito 7. “Cálculo de Inventarios Mínimos”, por lo que la Comisión no documentó que, para los 202 permisos de comercialización de gasolinas, vigentes en 2021, contó, en su sistema, con el cálculo de los inventarios mínimos de las gasolinas correspondientes de manera automática. Al respecto, la Comisión llevó a cabo el cálculo de los inventarios mínimos mediante el registro manual en una base de datos de Excel, con base en el procedimiento denominado “Procedimiento, registro y validación de

inventarios de la Política de Almacenamiento”, el cual, en 2021, no estuvo formalizado. Con base en los resultados del proceso manual realizado, la CRE reportó que, de los 202 permisionarios de comercialización de gasolinas, que tuvieron un permiso vigente en 2021, 21 sustentaron (10.4%) el cumplimiento de sus inventarios mínimos de gasolinas; en tanto que, 181 (89.6%) no demostraron el cumplimiento de sus inventarios mínimos; y documentó que reportó a la SENER los resultados respecto del cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los permisionarios de comercialización de gasolinas, que tuvieron un permiso vigente en 2021.

Además, en 2021, no contó con un PAVV autorizado para supervisar el cumplimiento de los permisionarios de comercialización de gasolinas.

En el volumen comercializado de gasolinas, PTRI reportó que, en 2021, comercializó 33,360,168.3 miles de litros de gasolinas, que representaron el 76.0% de la meta prevista, de 43,881,718.17 miles de litros.

- **Regulación y supervisión del expendio al público de gasolinas**

En la regulación, la normativa emitida por la Comisión para regular el expendio al público de gasolinas, vigente en 2021, no registró cambios, respecto de la emitida en 2015, por lo que no se modificaron ni adicionaron requisitos para obtener un permiso para dicha actividad. Además, si bien la CRE elaboró dos diagnósticos en el que identificó la necesidad de actualizar las disposiciones administrativas de carácter general de expendio de permisos y modificaciones, y aprobar las “disposiciones administrativas de carácter general en materia de expendio al público mediante estación de servicio multimodal”, los instrumentos regulatorios no fueron aprobados por su Órgano de Gobierno, ni enviado a la CONAMER.

En la recepción de solicitudes de permisos, en 2021, la CRE recibió 493 solicitudes para el expendio al público de gasolinas, de las que, en ese año, resolvió 38, y les otorgó el mismo número de permisos. En el caso de las restantes 410 solicitudes presentadas en 2021, la Comisión informó que éstas se encontraron “en trámite”.

En el otorgamiento de permisos, en 2021, la CRE otorgó 114 permisos de expendio al público de gasolinas, de los que 3 correspondieron a solicitudes recibidas en 2019, 73 a solicitudes recibidas en 2020, y 38 en 2021. De los 114 permisos, el 96.5% (110 permisos) fue otorgado bajo la marca Pemex y el 3.5% (4 permisos) con otras marcas comerciales. Además, se identificó que, a 2021, estuvieron vigentes 12,845 permisos, con una vigencia de 30 años, otorgados por la CRE a particulares en el periodo 2015-2021. De los 12,845 permisos vigentes en 2021, el 83.4% (10,714), se otorgó en 2015, y el 16.6% (2,131) en el periodo 2016-2021. Respecto de los permisos revocados y terminados por renuncia del permisionario, se identificó que, en 2021, los permisionarios de 5 permisos renunciaron a realizar la actividad, por lo que dichos permisos fueron dados por terminados en ese año. En el caso de un permiso, la Comisión informó que fue revocado en 2021.

En la supervisión, de los 12,845 permisos de expendio al público de gasolinas, vigentes en 2021, el grupo auditor realizó una muestra aleatoria simple que dio como resultado la revisión de 374 permisos, mediante la que se constató que, para 308 permisos (82.4%) la Comisión demostró que contó con la información y documentación referente a los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”; mientras que, en el caso de 66 permisos (17.6%) no se identificó la información y documentación que sustentara que los permisionarios le remitieron a la CRE, para su seguimiento, los requisitos establecidos en el “Formato de Obligaciones”. Además, ese año, no contó con un PAVV autorizado para supervisar el cumplimiento de los permisionarios de expendio al público de gasolinas, y no dio seguimiento al avance, por parte de los permisionarios, en la inversión estimada señalada en los 12,845 permisos para el expendio al público de gasolinas vigentes en 2021, de 153,661,533.7 miles de pesos.

En el volumen de gasolinas comercializado para su expendio al público, la Comisión informó que, en 2021, los permisionarios de expendio al público de gasolinas vendieron en las estaciones de servicio un total de 84,660,620.9 miles de litros de gasolinas en el país, lo que representó un incremento de 11.8%, respecto de lo reportado en 2020, de 75,740,211.4 miles de litros de gasolinas. Además, por lo que se refiere a la inversión para la creación de infraestructura de expendio al público de gasolinas, la Comisión reportó que, para los 12,845 permisos para el expendio de gasolinas, que estuvieron vigentes en 2021, se consideró en los permisos una inversión estimada a realizarse de 153,661,533.7 miles de pesos, sin que la CRE diera el seguimiento del avance o el cumplimiento de la inversión establecida en los 12,845 permisos.

Respecto de la participación de la marca Pemex y de particulares en el expendio al público de gasolinas, mediante estaciones de servicio, la CRE informó que, en 2021, en el mercado mexicano de gasolinas existieron 12,845 estaciones de servicio de expendio al público de gasolinas, correspondientes al mismo número de permisos vigentes ese año, de las cuales el 68.5% (8,800 estaciones) fueron estaciones de servicio bajo la marca Pemex, mientras que el 31.5% (4,045 estaciones) fueron estaciones de expendio con otras marcas.

- **Sistemas de información utilizados por la CRE para la supervisión**

Para la supervisión del cumplimiento de los permisos de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gasolinas, se identificó que, en 2021, la Comisión contó con el sistema “Titán”, mediante el cual llevó a cabo el registro y la revisión de la información y documentación correspondiente al “Formato de obligaciones”, para supervisar el cumplimiento de los permisos expedidos. En la revisión *in situ* de dicho sistema, respecto de cada una de las actividades permisionadas por la CRE, referentes a la cadena de valor de las gasolinas, se identificó que: 1) no contó con un manual para la operación de dicho sistema; 2) no estableció el uso obligatorio del sistema para llevar a cabo los procedimientos substanciados en la Comisión, y 3) no generó, de manera sistemática y automatizada, reportes e información de los permisionarios del transporte,

almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público, ni sobre los resultados de la operación de los permisos.

Opinión

En opinión del grupo auditor de la ASF, en 2021, la SENER y la CRE, en el ámbito de sus competencias, regularon y supervisaron la producción, importación, almacenamiento, distribución, comercialización y el expendio al público de gasolinas, actividades reguladas por medio de la emisión de permisos. Los resultados de la SENER muestran que verificó el cumplimiento de los compromisos y obligaciones establecidos en los permisos de refinación de petróleo crudo; elaboró semanalmente el “Reporte de funcionamiento del Sistema Nacional de Refinación” y actualizó las estadísticas de producción; realizó visitas de verificación a dos refinerías; recibió 112 solicitudes para obtener un permiso de importación de gasolinas, y expidió 9 permisos para dicha actividad, y verificó el uso de los permisos de importación de gasolinas mediante la recepción y el análisis de los reportes diarios del SAT y de los reportes trimestrales que los permisionarios le presentan.

En el caso de la CRE, elaboró diagnósticos para identificar las problemáticas y necesidades de regulación asociadas al transporte, almacenamiento, distribución, comercialización, y expendio al público de gasolinas, y formuló los instrumentos regulatorios para su atención; recibió un total de 730 solicitudes de particulares para participar en los segmentos de la cadena de valor de las gasolinas; 110 para el transporte, 10 para el almacenamiento, 8 para la distribución, 109 para la comercialización, y 493 para el expendio al público de gasolinas; otorgó en total 125 permisos: 11 para el transporte, y 114 para el expendio al público de gasolinas; supervisó que los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización, y expendio al público de gasolinas cumplieron con la obligación de reportar la información del “Formato de Obligaciones”; llevó a cabo el cálculo de los inventarios mínimos mediante el registro manual en una base de datos de Excel, y reportó a la SENER los resultados respecto del cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los permisionarios de comercialización de gasolinas.

En cuanto a PTRI, como participante en la cadena de valor de las gasolinas, en 2021, le presentó a la SENER el 100.0% de los reportes semanales correspondientes a los seis permisos de refinación de petróleo crudo que le fueron otorgados para las refinerías del SNR; llevó a cabo los procedimientos establecidos para la verificación de la calidad de la producción de sus gasolinas; produjo 222.1 Miles de barriles diarios (Mbd) de gasolinas, lo que representó el 53.3% de la meta prevista, e importó 18,784,632.7 miles de litros de gasolina. Por lo que se refiere a PLOG, participó en el almacenamiento del 99.99% (365,781.4 millones de litros) del total de 365,835.9 millones de litros de gasolinas almacenados por los permisionarios en esta actividad.

En la revisión se identificaron áreas de oportunidad en el desempeño de la SENER y de la CRE, cuya atención contribuirá a fortalecer su gestión en la regulación y supervisión de los segmentos de mercado que integran la cadena de valor de las gasolinas, a fin de que se promueva el desarrollo eficiente y competitivo de dichas actividades, así como a generar

certidumbre que aliente la inversión; fortalezca la red de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de este hidrocarburo, y propicie la confiabilidad, la calidad y la seguridad en el suministro de gasolinas, en beneficio de la sociedad.

En este contexto, las recomendaciones se orientan principalmente a que:

En la regulación y supervisión de la producción e importación de gasolinas.

- La SENER defina y formalice los criterios para determinar la resolución de los permisos de importación de gasolinas, considerados como “urgentes” y “relevantes”.
- La CRE diseñe e implemente actividades de control para asegurar que realice la evaluación de todos los dictámenes sobre la calidad de las gasolinas producidas e importadas.

En la regulación y supervisión del transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de gasolinas.

- La CRE formule un diagnóstico para la detección de necesidades en materia de regulación referente al transporte de gasolinas por medios distintos a ductos.
- La CRE defina e implemente actividades de control y estrategias para garantizar que todos los permisionarios con un permiso de transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gasolinas vigente, le remitan la información y documentación correspondiente al “Formato de Obligaciones”.
- La CRE fortalezca los mecanismos de supervisión de los permisionarios del transporte de gasolinas diferentes a ductos, en términos de adecuar el diseño del “Formato de Obligaciones” para que los permisionarios le reporten información referente a las tarifas, inversiones y costos de dicha actividad permisionada.
- La CRE defina e implemente actividades de control a fin de: a) contar con un manual para la operación del sistema Titán, y b) realizar los ajustes al sistema Titán que sean necesarios para automatizar la emisión de reportes e información por procedimiento substanciado, actividad permisionada y/o permisionario.
- La CRE defina y establezca una estrategia para: a) asegurar que cuente con la información referente al “Cálculo de Inventarios Mínimos”, correspondiente a cada uno de los permisos de comercialización de gasolinas vigentes, integrada en su sistema “Titán”, y b) realizar los ajustes al diseño y operación del sistema “Titán”, a fin de automatizar la verificación sobre el cumplimiento de los inventarios mínimos, por parte de los comercializadores de las gasolinas.

- La CRE formalice el procedimiento denominado “Procedimiento, registro y validación de inventarios de la Política de Almacenamiento”.
- La CRE diseñe e implemente actividades de control enfocadas a fortalecer la vigilancia del estatus de los permisos de transporte de gasolinas.
- La CRE diseñe e implemente actividades de control para dar seguimiento al avance de la inversión establecida en los permisos de almacenamiento, distribución y el expendio al público de gasolinas vigentes.
- La CRE defina y establezca actividades de control para contar con la información sobre el volumen de gasolinas comercializado por cada uno de los permisionarios que contaron con un permiso de comercialización de gasolinas vigente.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Gilberto Ortiz Rodríguez

Hugo Tilio Félix Clímaco

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.

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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2021, la SENER emitió la regulación, expidió los permisos y efectuó la supervisión correspondiente a la producción de gasolinas, y que Pemex cumplió con la producción de este petrolífero conforme a las metas previstas.
2. Analizar que, en 2021, la SENER emitió la regulación, expidió los permisos y efectuó la supervisión correspondiente a la importación de gasolinas, y que Pemex realizó la importación de este petrolífero conforme a las metas previstas.
3. Analizar que, en 2021, la CRE emitió la regulación; expidió los permisos; efectuó la supervisión correspondiente al transporte de gasolinas, y que valoró los efectos de estas actividades en el desarrollo eficiente de este segmento de mercado de la cadena de valor de las gasolinas.
4. Evaluar que, en 2021, la CRE emitió la regulación; expidió los permisos; efectuó la supervisión correspondiente al almacenamiento de gasolinas, y que valoró los efectos de estas actividades en el desarrollo eficiente de este segmento de mercado de la cadena de valor de las gasolinas.
5. Verificar que, en 2021, la CRE emitió la regulación, expidió los permisos y efectuó la supervisión correspondiente a la distribución de gasolinas.
6. Analizar que, en 2021, la CRE emitió la regulación, expidió los permisos y efectuó la supervisión correspondiente a la comercialización de gasolinas.
7. Verificar que, en 2021, la CRE emitió la regulación, expidió los permisos y efectuó la supervisión correspondiente al expendio al público de gasolinas.

Áreas Revisadas

En la Secretaría de Energía, la Unidad de Políticas de Transformación Industrial, y la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos.

En la Comisión Reguladora de Energía, la Unidad de Hidrocarburos.

En Pemex Corporativo, la Dirección General; las direcciones corporativas de Finanzas, de Planeación, Coordinación y Desempeño.

En Pemex Exploración y Producción, la Dirección General.

En Pemex Transformación Industrial, la Dirección General, y las subdirecciones de Producción de Petrolíferos, y de Comercialización.

En Pemex Logística, la Dirección General, y las subdirecciones de Transporte y de Almacenamiento, y Despacho.

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: Art. 134 Par. 1.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7 Frac. I.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: de la Ley de Hidrocarburos; Art. 2 Frac. IV; Art. 48 Frac. II; Art. 50 Frac. I; II; III; IV y V; Art. 80 Frac. I Inc. a y c; Art. 81 Frac. I Inc. a; c y e; Frac. VI; Art. 82 Par. 1; Art. 84 Frac. II; de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Art. 22 Frac. II y XI; Art. 41 Frac. I; Art. 42; del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos; Art. 30 Par. 2; Art. 33 Par. 2; Art. 77 Par. 1; del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía; Art. 35 Frac. XIII; del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; Segunda Norma "Administración de riesgos"; numeral 7; Tercera Norma "Actividades de control"; numeral 10; y Cuarta Norma "Información y comunicación"; Par. 1 y 2; de la NOM-016-CRE-2016 "Especificaciones de la calidad de los petrolíferos"; numeral 10. "Vigilancia de la Norma"; subnumerales 10.1 y 10.2; del Programa Sectorial de Energía 2020-2024; Objetivo prioritario 5; Estrategia prioritaria 5.2 y Acción Puntual 5.2.3; del Plan Estratégico Institucional de la Comisión Reguladora de Energía 2020-2022; Objetivo 2 "Cumplimiento de la Regulación"; líneas de acción 2.1; 2.2 y 2.4; y del objetivo 4 "Confiabilidad; estabilidad y seguridad en el suministro de productos energéticos"; línea de acción 4.2; de la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos; numeral 5.3.9 Supervisión del cumplimiento.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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.