

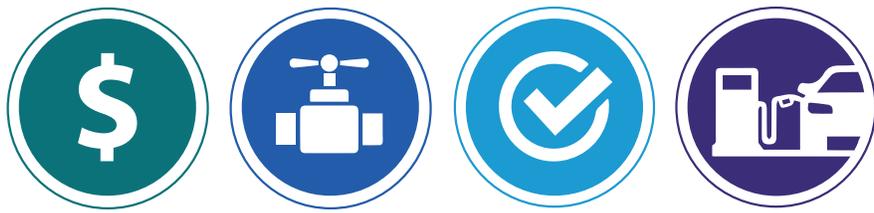


---

# TRANSICIÓN HACIA MERCADOS COMPETIDOS DE GASOLINAS Y DIÉSEL

---





## PLENO DE LA COFECE

---

Comisionada Presidenta

**Alejandra Palacios Prieto**

---

Comisionados

**Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido**

**Benjamín Contreras Astiazarán**

**Eduardo Martínez Chombo**

**Martín Moguel Gloria**

**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**

# CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Precios y tarifas</b>	<b>8</b>
2.1 Precio máximo de venta al público	8
2.2 Precio de venta de primera mano	13
2.3 Tarifas de transporte y almacenamiento	16
2.3.1 Regulación de la CRE	16
2.3.2 Mercado ilícito	17
<b>3. Infraestructura y logística</b>	<b>19</b>
3.1 Saturación y falta de infraestructura	19
3.2 Elementos asociados a la saturación	24
3.2.1 Asignación de capacidad	24
3.2.2 Mecanismos que previenen el trato indebidamente discriminatorio	26
3.3 Elementos asociados al desarrollo de nueva infraestructura	26
3.3.1 Garantía de suministro	26
3.3.2 Aranceles y cuotas compensatorias al acero	27
3.3.3 Participación cruzada	28
3.3.4 Alternativas de última instancia para garantizar el acceso abierto	29
3.4 Infraestructura asociada a puertos	31
3.5 Restricciones a la participación de la inversión extranjera	34
3.6 Transporte por ferrocarril	35
<b>4. Calidad</b>	<b>36</b>
4.1 Homologar calidades de combustible con el importado	36
4.2 Evaluación de la conformidad para productos importados	37
<b>5. Expendio al público</b>	<b>39</b>
5.1 Contratos de franquicia y suministro	39
5.2 Concentración regional	41
5.3 Alianzas de compradores	44
5.4 Suministro exclusivo de ASA	45
5.5 Derecho de vía	46
5.6 Restricciones locales	47
5.6.1 Distancias mínimas	48
5.6.2 Superficies mínimas	49
5.7 Acceso a información de precios para los consumidores	51

<b>Anexo 1. Cadena de valor, producción y mercados nacionales</b>	<b>52</b>
Cadena de valor	52
Oferta y demanda de combustibles	53
Producción nacional de combustibles	54
Importación de combustibles	55
Problemas en el segmento de la refinación	56
Información de la industria	58
<b>Anexo 2. Características de combustibles exigidas por las normas nacionales e internacionales</b>	<b>59</b>
<b>Glosario</b>	<b>61</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>62</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales y legales en materia energética transformaron desde sus cimientos la industria de los hidrocarburos en nuestro país al establecer en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política, así como en la legislación secundaria, ejes rectores, objetivos de política, reglas y un diseño institucional con la finalidad de transitar en relativamente pocos años de un modelo de monopolio estatal verticalmente integrado a uno de mercados competidos.

En relación con los mercados de gasolinas y diésel, el régimen transitorio de la Ley de Hidrocarburos (LH) ordena que los precios de venta al público de estos combustibles estarán determinados bajo condiciones de libre mercado a partir del 1º de enero de 2018.

Al mismo tiempo, el citado régimen transitorio establece una serie de obligaciones e instrumentos de regulación que deberán diseñar e implementar diferentes autoridades a fin de generar espacios para la competencia de manera gradual, por ejemplo, en materia de precios, regulación asimétrica de las ventas de primera mano (VPM) que realice Petróleos Mexicanos (Pemex), permisos para llevar a cabo las actividades reguladas, acceso abierto para la infraestructura de transporte por ducto y terminales de almacenamiento, así como especificaciones técnicas sobre combustibles y para la construcción de estaciones de servicio.

Una decisión relevante fue la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de febrero de este año, del «Aviso por el que se informa que a partir del 1º de abril de 2016, la Secretaría de Energía (SENER) podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables». Esta determinación del Ejecutivo Federal tuvo por objeto, entre otros, incrementar las alternativas de abasto de combustibles e incentivar proyectos de inversión física en infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución.

La transformación en el modelo de organización industrial de la industria debería, entre otros efectos, enviar señales claras de precios, detonar el desarrollo de nueva infraestructura, inducir la modernización de Pemex y, en general, promover el funcionamiento eficiente de estos mercados. En este sentido, la revocación del monopolio no debería traer consigo problemas de suministro, aumentos injustificados de precios en algunas regiones del país o la formación de agentes económicos con posición dominante que pudiera propiciar la realización de conductas anticompetitivas en los mercados de estos combustibles. Para ello, las políticas públicas y medidas aplicadas durante este periodo de transición deben generar las condiciones que permitan transitar hacia un mercado competido de combustibles líquidos.

El presente documento tiene por objeto identificar una serie de obstáculos que pudieran afectar la transición hacia mercados competidos de gasolinas y diésel, así como ofrecer propuestas a autoridades de diferentes órdenes e instancias de gobierno para la adopción de políticas públicas que favorezcan la creación de un entorno de competencia. Los obstáculos aquí identificados residen esencialmente en disposiciones jurídicas o en características estructurales de los incipientes mercados mexicanos de gasolinas y diésel.

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) emite el presente documento como parte de su labor para promover la adopción de principios de libre competencia y competencia por parte de las autoridades públicas de todos los órdenes e instancias de gobierno, en mercados de alto impacto en la economía nacional y el bienestar para los consumidores, de conformidad con los criterios establecidos en su Plan Estratégico 2014-2017.

Las recomendaciones y propuestas contenidas en el presente documento son exclusivamente en materia de libre competencia y competencia económica y se realizan sin considerar otros aspectos de política pública, toda vez que no son competencia de esta autoridad. Lo anterior no limita ni prejuzga las atribuciones de la COFECE para aplicar la LFCE mediante acciones como: i) investigar y sancionar la realización de prácticas monopólicas; ii) prevenir estructuras de mercado que impliquen riesgos a la competencia; y, iii) determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia.



## 2. PRECIOS Y TARIFAS

Antes de la reforma energética, Pemex y sus organismos subsidiarios tenían a su cargo de manera exclusiva la exploración, explotación, refinación y almacenamiento de las gasolinas y otros combustibles líquidos producto de la refinación del petróleo. Aunque el expendio al público estaba permitido a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, esta actividad únicamente podía llevarse a cabo a través del modelo comercial de franquicia Pemex. Este modelo impidió la concurrencia e inhibió el desarrollo de habilidades competitivas.

Otra de las implicaciones de este modelo –dada la integración de actividades por parte de Pemex y la fijación de un precio de venta al público único a nivel nacional– era la inexistencia de señales de precios en las distintas regiones del país, así como en los diferentes eslabones de la cadena de valor. En consecuencia, no había manera de conocer los valores y los costos de oportunidad de cada actividad que reflejaran las condiciones reales tanto del mercado como de la propia infraestructura. En este sentido, para transitar de un mercado monopólico a uno de carácter competido, es fundamental enviar las señales de precios correctas a los mercados de gasolinas y diésel para fomentar la entrada de más participantes e incentivar la inversión en aquellos eslabones y regiones que lo requieran.

### 2.1 Precio máximo de venta al público

En materia de precios, el artículo Décimo Cuarto Transitorio de la LH dispuso que hasta el 31 de diciembre de 2017 el precio de las gasolinas y el diésel estaría sujeto a un precio máximo. El Ejecutivo Federal establecería mediante Acuerdo el precio máximo considerando: i) las diferencias relativas por costos de transporte entre regiones; ii) las diversas modalidades de distribución y expendio al público; iii) ajustes de forma congruente con la inflación esperada de la economía; y, iv) los precios internacionales de estos combustibles.

El 18 de noviembre de 2015 fue publicado en el DOF el «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)», el cual modificó el modelo de precios máximos dispuesto en el artículo transitorio Décimo Cuarto de la LH.

De esta manera, para los ejercicios fiscales 2016 y 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecerá una banda con valores mínimos y máximos para los precios máximos de las gasolinas y del diésel. Con ello, se busca que «[...] los precios máximos puedan comenzar a fluctuar de forma consistente con su referencia internacional como sucederá en la liberación definitiva de precios, a partir del 1º de enero de 2018».

En vísperas de su liberación, la estrategia en materia de regulación de precios máximos al público de aquí hasta el 31 de diciembre de 2017 debe tener como finalidad: i) incentivar la entrada de nuevos competidores al mercado, y ii) facilitar, desde ahora, la transición ordenada de un esquema de precio único a nivel nacional a uno de libre mercado. Para lograr estos objetivos, es pertinente revisar algunos componentes, tal y como se explica a continuación.

## i) Límites superior e inferior de la banda de precios

El 24 de diciembre de 2015, la SHCP estableció mediante Acuerdo<sup>1</sup> la banda de precios de combustibles aplicable en 2016:

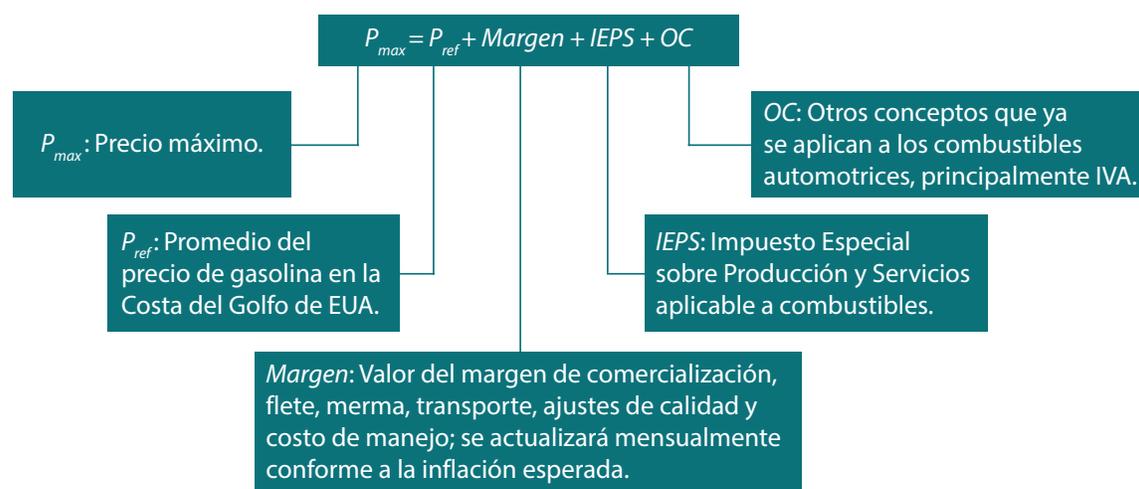
Tabla 1. Banda de precios de combustibles para 2016

Tipo de combustible	Valores en pesos por litro de combustible	
	MÁXIMO	MÍNIMO
Gasolina menor a 92 octanos	\$ 13.98	\$ 13.16
Gasolina mayor o igual a 92 octanos	\$ 14.81	\$ 13.95
Diésel	\$ 14.63	\$ 13.77

El «techo» de la banda de fluctuación (límite superior) tiene por objeto proteger a los usuarios finales de una súbita elevación de precios, en tanto que el «piso» de la banda (límite inferior) busca garantizar cierto nivel de rentabilidad a Pemex, así como el margen correspondiente a los socios comerciales y franquiciatarios de esa empresa productiva del Estado.

Estos valores –superior e inferior– del precio máximo de los combustibles representan un compromiso del gobierno federal para que el precio de los mismos, determinado mensualmente, se fije dentro de ese rango (que representa un 3% arriba y un 3% abajo del precio de diciembre de 2015). Para la fijación mensual de precios de combustibles durante los ejercicios fiscales de 2016 y 2017, la SHCP considerará las siguientes variables:

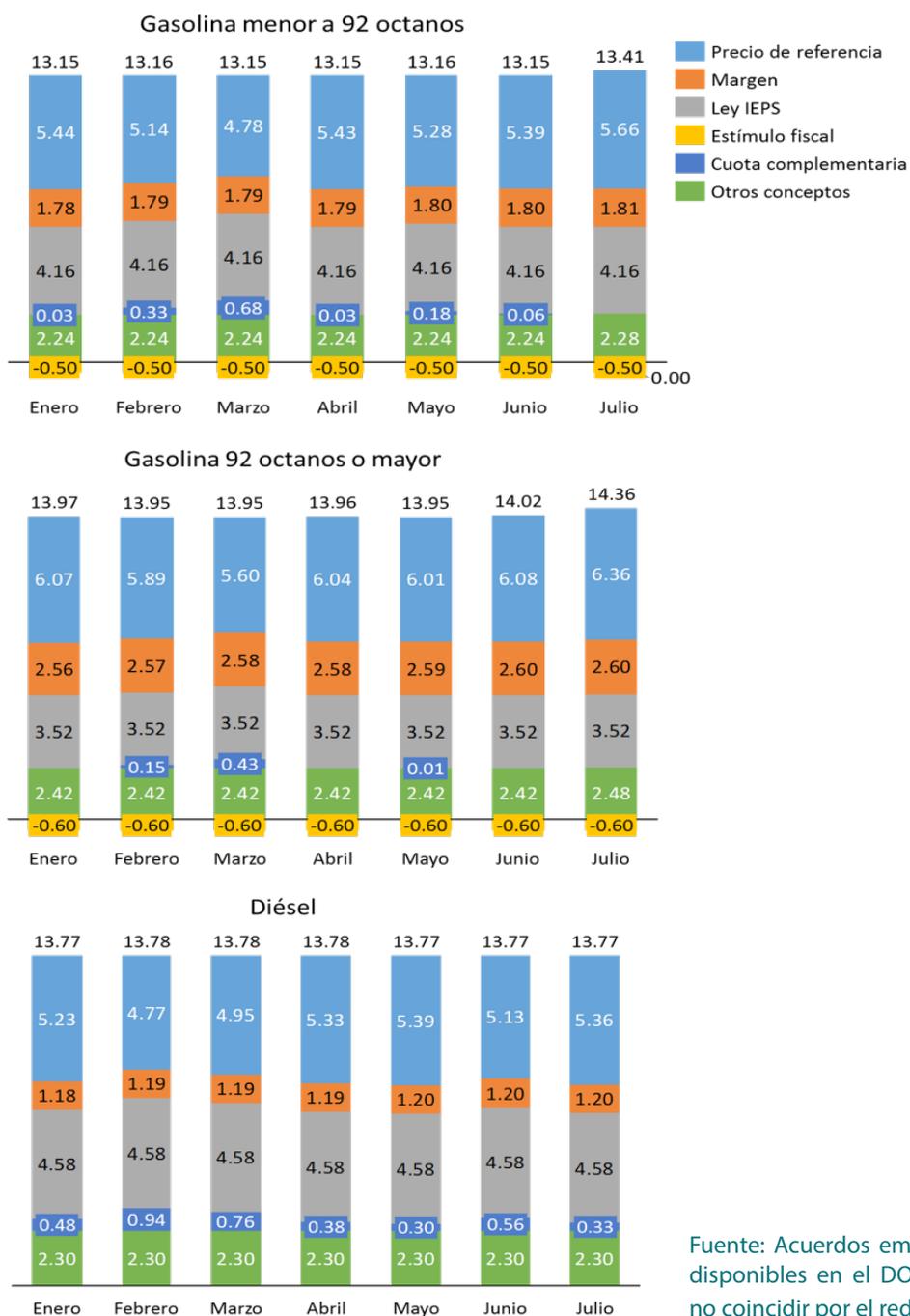
Figura 1. Fórmula para la determinación de precios máximos de venta al público



1 Acuerdo por el que se da a conocer la banda de precios máximos de las gasolinas y el diésel para 2016. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421290&fecha=24/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421290&fecha=24/12/2015)

Para los casos en que el precio de las gasolinas y diésel establecido mensualmente por la SHCP esté fuera de la banda, el mecanismo de ajuste se realizará a través de cuotas complementarias al IEPS. De esta forma, el usuario pagaría una cuota complementaria de IEPS si el precio mensual es menor al límite inferior de la banda. De igual modo, pagaría una cuota menor de IEPS si el precio calculado resulta mayor al límite superior de la banda. La composición de los precios de combustibles durante este año ha sido la siguiente:

Gráfica 1. Composición de los precios de combustibles (pesos por litro), 2016



Fuente: Acuerdos emitidos por la SHCP y disponibles en el DOF. Las cifras pueden no coincidir por el redondeo.

Como puede observarse de las gráficas arriba mostradas, los precios mensuales de la gasolina de menor octanaje y del diésel, durante el periodo enero a junio, se ubicaron ligeramente por debajo del límite inferior de la banda, por lo que los consumidores pagaron cuotas complementarias de IEPS. En contraste, durante julio, el precio mensual de las gasolinas se despegó del límite inferior de la banda.

Por otra parte, cabe señalar que el límite superior de la banda fue calculado con base en información sobre cotizaciones y costos logísticos que proporcionó Pemex conforme el escenario comercial que prevalecía a diciembre de 2015, por lo que es posible que agentes económicos distintos de Pemex (por ejemplo, potenciales importadores independientes) enfrenten estructuras de costos distintas a las de esa empresa productiva del Estado para llevar a cabo la actividad de comercialización de gasolinas y diésel, desde los mercados de referencia hasta las estaciones de servicio. En este sentido, el valor del límite superior de la banda podría ser inferior al precio que estos agentes pudieran ofrecer, con base en sus costos, en algunas regiones del territorio nacional.

En virtud de lo anterior, sería deseable incrementar el valor correspondiente al límite superior de la banda de precios máximos, a fin de que se permita a potenciales entrantes estimar valores y costos de oportunidad sin la restricción que implica dicho límite superior. Por otro lado, reducir el límite inferior de la banda de fluctuación podría permitir a los consumidores de algunas regiones del país beneficiarse, en el corto plazo, de precios más bajos de los combustibles.

La SENER informó que al 24 de junio de 2016 ha emitido 74 permisos para la importación de gasolinas y 105 para diésel. Sin embargo, a pesar de estar jurídicamente habilitados para ello, no existe noticia de que algún agente económico haya emprendido actividades de importación con fines de comercialización de estos combustibles, y el suministro de gasolinas y diésel continúa, en su totalidad, en manos de Pemex. Ello, entre otras causas, puede ser indicio de que la fórmula de precios no permite adquirir el combustible en los Estados Unidos de América, agregar costos logísticos reales más un margen comercial y comercializarlo en territorio nacional en condiciones competitivas. En este sentido, es importante que los componentes de la fórmula para la fijación de los precios, así como los límites superior e inferior de la banda, no obstaculicen ni inhiban las actividades de importación, única alternativa viable en el corto plazo para garantizar opciones de abasto distintas a Pemex.

**Recomendación:** Ampliar los valores de los límites inferior y superior de la banda permitiría que el precio máximo de venta al público responda con mayor fidelidad a los costos y condiciones de mercado y, de esta manera, generaría una mayor concurrencia de agentes económicos y mejores condiciones hacia la liberación definitiva de los precios.

## ii) Actualización de los datos del componente «Margen» de la fórmula

Actualmente, el esquema de precios máximos no refleja las diferencias reales de los costos logísticos entre regiones, particularmente los de transporte. Esto se debe a que los datos con los que fue calculado el componente logístico del «Margen» (flete, transporte, costo de manejo) en la determinación del precio de combustibles fueron obtenidos con base en información no actualizada de Pemex. La actualización de estos datos ayudaría también a imprimir mayor congruencia entre las fórmulas para determinar los precios máximos al público y los precios máximos de VPM, en cuanto al componente logístico.

**Recomendación:** Para realizar el cálculo del precio máximo, la SHCP debería tomar en cuenta los costos actualizados y aprobados por parte de la CRE a Pemex. Los resultados de la Temporada Abierta aplicable a la infraestructura de Pemex proporcionarán información relevante para estos efectos.

### iii) Abandono del esquema de precio máximo único a nivel nacional

Debe valorarse la conveniencia de mantener durante esta etapa de transición una política de precio máximo único a nivel nacional que no refleje diferencias basadas, principalmente, en costos logísticos.

**Recomendación:** Una regulación de precios más apropiada para preparar el terreno hacia la liberación de precios prevista a partir del 1º de enero de 2018, debe considerar la posibilidad de establecer diferentes niveles de precios por regiones. Esta medida enviaría al mercado señales de precio basadas en realidades logísticas, lo cual favorecería la concurrencia en las actividades de expendio y habituaria a los consumidores a la diferencia de precios que es normal en un esquema de libre mercado.

### iv) Para contener las alzas de precios en algunos mercados locales o regionales

La estructura industrial previa a la reforma energética implicó una serie de subsidios cruzados entre regiones del país que serán develados con la liberalización de precios. En su momento, el precio tendrá que reflejar diferentes realidades logísticas en el país y, por ende, éste podría subir o bajar en ciertas regiones respecto del precio máximo actual. En este sentido, los precios desempeñarán una función económica esencial al señalar escasez de infraestructura y oportunidades de inversión, lo que a su vez fomentará la participación de los agentes económicos.

Para aminorar el rango de estas fluctuaciones entre regiones, es esencial facilitar y garantizar la libre concurrencia y competencia en todos los eslabones de la cadena productiva. En la medida en que sean removidos los obstáculos que se mencionan en este documento –por costos, acceso a infraestructura, normatividad en el ámbito local, indefiniciones regulatorias, entre otras–, mayor será la probabilidad de que los precios reflejen condiciones competitivas. Este es un esfuerzo conjunto de diversas autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Si por alguna circunstancia especial el Gobierno Federal considerara necesario regular los precios de forma transitoria en algunos mercados locales con el objeto de proteger la economía nacional o el consumo popular en términos del artículo 28 constitucional, tendría que recurrir al procedimiento establecido en el artículo 9 de la LFCE, el cual prevé la intervención sucesiva de tres autoridades diferentes:

- a) El Ejecutivo Federal determinaría mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia.
- b) La COFECE, una vez concluida la investigación correspondiente, determinaría mediante declaratoria si no existen condiciones de competencia efectiva en el o los mercados relevantes de que se trate.

- c) Finalmente, la Secretaría de Economía (SE), y no el órgano regulador especializado, fijaría los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

En este aspecto, debe considerarse que la COFECE llevaría a cabo el procedimiento establecido en el artículo 96 de la LFCE (declaratoria de inexistencia de condiciones de competencia efectiva), el cual, conforme a los procedimientos marcados en ley, que necesariamente deben desahogarse, tendría una duración aproximada de 180 días hábiles<sup>2</sup>. Por lo complejo del procedimiento y sus implicaciones, este mecanismo de regulación de precios debe ser de última instancia.

## 2.2 Precio de venta de primera mano

Con objeto de: i) prevenir abusos de la posición dominante de Pemex, sus subsidiarias y cualquier otra empresa productiva del Estado, y ii) reflejar las condiciones de un mercado abierto, el artículo Décimo Tercero Transitorio de la LH facultó a la CRE para continuar regulando asimétricamente las VPM, es decir, la primera enajenación, en territorio nacional, que realicen los citados agentes económicos. Dicha venta deberá realizarse a la salida de las refinerías, los puntos de inyección del producto importado o los ductos de internación.

La citada disposición refiere que las contraprestaciones, precios y tarifas regulados por la CRE deberán considerar dos elementos: i) el costo de oportunidad, y ii) las condiciones y prácticas de un mercado internacional más competitivo. Las metodologías correspondientes deberían permitir a los participantes, actuales o potenciales, conocer las oportunidades de negocio que la cadena logística ofrece.

### i) Transparencia de componentes logísticos y actualización periódica

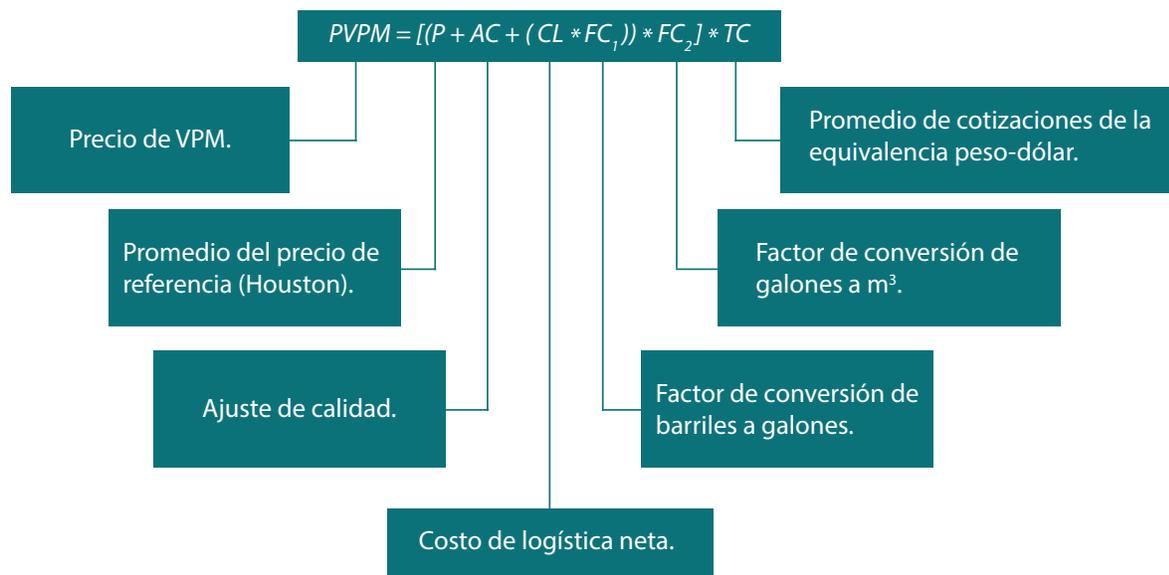
El 9 de febrero de 2016, la CRE publicó en el DOF la Resolución número RES/955/2015, que establece las metodologías para determinar los precios máximos de VPM de las gasolinas y diésel.<sup>3</sup>

---

2 Una vez que se presenta la solicitud correspondiente, la COFECE tiene 10 días hábiles para emitir el acuerdo de inicio o prevenir al solicitante para que presente información faltante, quien tendrá 15 días hábiles para cumplir con lo solicitado. La Comisión dicta el acuerdo de inicio y publica en el DOF un extracto para que cualquiera pueda coadyuvar con la investigación, el periodo de la misma no puede ser inferior a 15 días ni exceder de 45 días (contados a partir de la publicación del extracto en el DOF). Una vez que se concluya la investigación, en un plazo de 30 días hábiles (contados a partir de que se emite el acuerdo de conclusión de la investigación), se emite un dictamen preliminar en caso de determinar que no hay condiciones de competencia efectiva y se publica en medios de difusión de la Comisión y sus datos relevantes en el DOF. A partir de su publicación en el DOF, los agentes económicos que demuestren interés en el asunto tienen 20 días hábiles para hacer manifestaciones y ofrecer elementos de convicción. Dentro de los 10 días hábiles posteriores, se acuerda el desechamiento o admisión de pruebas. A partir de su admisión, el desahogo de las mismas se realiza en un plazo no mayor a 20 días hábiles. Una vez desahogadas las pruebas o concluido el plazo para hacerlo, la Comisión emite resolución en un plazo no mayor a 30 días hábiles. Cabe señalar, que los plazos de la investigación, el desahogo de las pruebas y para emitir resolución pueden prorrogarse por una sola vez y hasta por un término igual cuando existan causas debidamente justificadas.

3 Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424775&fecha=09/02/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424775&fecha=09/02/2016)

Figura 2. Fórmula para la determinación de precios de VPM



**Recomendación:** Es crucial que los costos logísticos necesarios para trasladar estos productos desde el mercado de referencia hasta los puntos de VPM reflejen lo más pronto posible los costos reales. Independientemente de ello, en complemento de lo establecido en las metodologías, el órgano regulador debe obligar a Pemex a desglosar, actualizar y poner a disposición del público en general, en el portal comercial de esa empresa, los costos de logística en que incurre por cada punto de VPM (es decir, a la salida de las refinerías, puntos de inyección de producto importado o ductos de Internación).<sup>4</sup>

Lo anterior permitiría conocer las condiciones de los mercados y de la infraestructura en cada punto de venta, lo que a su vez proporcionaría información relevante para la toma de decisiones de inversión. Si los precios de VPM quedan establecidos con base en costos virtuales o costos promedio de Pemex (reconocidos en el «netback»), los precios podrían no reflejar con exactitud las condiciones particulares de los mercados en cada punto de venta o entrega de estos petrolíferos. Por otra parte, dado que el órgano regulador se reserva el derecho de determinar estos componentes de acuerdo con la mejor información disponible, sería útil que se apoye de un estudio independiente.

Finalmente, la fórmula actual contempla una actualización con periodicidad mensual y la agregación de información de precios a través de la media aritmética. Esta situación podría generar comportamientos estratégicos por parte de ciertos adquirentes o comercializadores, que comprarían a Pemex únicamente si su precio fuera menor al del mercado spot de referencia, y viceversa. Esto

<sup>4</sup> Las metodologías estipulan que Pemex deberá presentar a la CRE, para su actualización y aprobación, los citados costos logísticos. En caso que los costos de logística propuestos por Pemex no sean aprobados por la CRE en un plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigor de la resolución RES/955/2015, ese órgano regulador determinará el valor de los costos de logística aplicables de acuerdo con la mejor información disponible. Sin embargo, las metodologías únicamente establecen que Pemex deberá poner a disposición del público en general, en su portal electrónico, los precios de las gasolinas y el diésel objeto de VPM, por punto de venta, así como la vigencia de los mismos, los descuentos o diferentes precios que en su caso aplique, y los criterios para su otorgamiento.

último, a su vez, podría inducir a Pemex a implementar medidas a fin de evitar un arbitraje de precios en su contra, por ejemplo dificultando el cambio de proveedor de sus clientes.

**Recomendación:** Cuando menos las cotizaciones correspondientes al mercado de referencia deberían ser actualizados con una mayor frecuencia, por ejemplo semanalmente, lo que a su vez debería generar una actualización con la misma periodicidad de los precios de VPM y de precio máximo de venta al público.

Además de la temporalidad, podría revisarse en la fórmula la inclusión de otras variables que podrían impactar indebidamente en las cotizaciones utilizadas para determinar el precio máximo de VPM, tales como los “*Renewable Identification Number*” (RIN), los cuales son un código numérico correspondiente a un cierto volumen de combustible renovable producido en los Estados Unidos o importado hacia ese país, que los productores, mezcladores o importadores deben adquirir en los mercados para cumplir las metas de combustibles renovables fijadas por la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*) de los Estados Unidos. Los sujetos obligados a adquirir los RIN son las refinerías e importadores estadounidenses, mientras que la obligación no aplica a los exportadores; por tal motivo, la cotización de referencia no debería incluir el valor de los RIN en el precio del producto importado a México.

## ii) Desregular precio de VPM en la frontera norte

**Recomendación:** En los casos o regiones en que pueda lograrse una mayor participación de agentes económicos, –por ejemplo, en la frontera norte del país– es recomendable que los precios de las VPM que realice Pemex sean resultado de la dinámica de mercado, es decir, que dejen de sujetarse a una fórmula de precios que no captura de manera dinámica y puntual el costo de oportunidad, de acuerdo con lo establecido por el Décimo Tercero Transitorio de la LH.

Desde luego, para que ello suceda deberá observarse que, en un determinado momento, existan opciones de abasto suficientes y distintas de Pemex. En términos del citado artículo Décimo Tercero Transitorio de la LH, la CRE no requiere para llegar a esa determinación de una declaratoria de competencia efectiva en términos de la LFCE, sino verificar que se ha conseguido « [...] una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados». Estos precios liberados, de ser el caso, podrían ser referencia útil para determinar los precios de VPM en zonas aún reguladas.

## iii) Considerar otros mercados de referencia

El mercado de referencia considerado en la fórmula del precio de VPM es el de Houston, el cual fue elegido tanto por su grado de madurez y número de participantes como por el hecho de que los costos logísticos para importar de la Costa del Golfo en Estados Unidos son competitivos. No obstante, existen regiones en el país que podrían vincularse con otros mercados.

Las ciudades fronterizas en los estados de Baja California y Sonora son ejemplo de ello, ya que su cercanía al estado de California los vincula con el mercado de combustibles de la Costa del Pacífico. La dinámica de precios, así como la infraestructura, son distintas en ambos mercados estadounidenses.

**Recomendación:** El mercado de referencia como componente de la fórmula del precio de VPM podría variar según la región que se vea influenciada por uno u otro mercado de referencia.

## 2.3 Tarifas de transporte y almacenamiento

### 2.3.1 Regulación de la CRE

La CRE ha emitido dos resoluciones relacionadas con las tarifas que Pemex Logística podrá cobrar a los interesados en utilizar su infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento:

Tabla 2. Resoluciones de la CRE en materia de regulación tarifaria

	<b>Almacenamiento RES/157/2016</b>	<b>Transporte por ducto RES/224/2016</b>
<b>Fecha de emisión</b>	3 de marzo de 2016	22 de marzo de 2016
<b>Objeto</b>	Aprobación de tarifas máximas aplicables a sistemas de almacenamiento.	Aprobación de tarifas aplicables a los sistemas de transporte por ducto de Pemex.
<b>Información presentada por Pemex</b>	a) Plan de negocios de cinco años b) Lista de tarifas c) Ingreso requerido quinquenal a partir de 2016 d) Información soporte sobre las base contable de activos e) Costos de operación, mantenimiento y administración f) Impuestos g) Depreciación h) Tasa de rentabilidad	
<b>Información adicional</b>	Pemex Logística presentó un esquema tarifario para cada sistema de almacenamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 77 de petrolíferos</li> <li>• 1 de petroquímicos</li> <li>• 1 de petróleo crudo en terminal marítima</li> <li>• 1 de gas licuado de petróleo en terminal marítima</li> </ul>	Pemex Logística presentó un esquema tarifario para cada sistema de transporte por ductos, considerando lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de costos fijos</li> <li>• Capacidad del sistema para el cargo por capacidad</li> <li>• Costos variables</li> <li>• Volumen del sistema para el cargo por uso</li> <li>• Puntos de origen y destino para determinar las tarifas trayecto de cada ducto</li> </ul>

Las tarifas por el uso de infraestructura influyen de forma determinante en la decisión de entrada al mercado de los agentes económicos, así como en sus esquemas y decisiones de negocio, por lo que resulta fundamental otorgar certidumbre en la forma en que se integran estas tarifas y adoptar estándares de transparencia más rigurosos.

El adelanto de las importaciones trajo consigo la necesidad de emitir ambas resoluciones; sin embargo, las tarifas definitivas estarán determinadas a partir de los resultados de las Temporadas Abiertas. En ese sentido, es deseable que la CRE evalúe de manera integral y, de ser necesario, refrende o modifique dichas tarifas, a efecto de acercarlas lo más posible a las condiciones de un mercado abierto.

La falta de transparencia en la metodología empleada para la determinación de las tarifas transitorias impide conocer las causas de las variaciones regionales que se observan. Así, por ejemplo, las tarifas de recepción, almacenamiento y entrega para la modalidad de uso común en las tres terminales de la zona de El Paso, TX oscilan entre US\$1.14 en Ciudad Juárez, US\$1.62 en Chihuahua y US\$7.20 por barril por día en Parral, sin que se conozca con certeza a qué se pueden atribuir dichas variaciones.

**Recomendación:** Con el objeto de enviar señales correctas a los mercados, es importante contar con las disposiciones de carácter general que permitan transparentar los criterios considerados para el cálculo de tarifas de transporte y almacenamiento aprobadas a Pemex.

### 2.3.2 Mercado ilícito

En 2014, la extracción ilegal de hidrocarburos en los ductos de Pemex alcanzó un máximo histórico con un total de 4,219 tomas clandestinas detectadas en todo el país. En ese mismo año, el robo de combustibles alcanzó un promedio diario de 4.2 millones de litros. Tomando en cuenta que el precio promedio de la gasolina durante 2014 fue de 12.8 pesos por litro, las pérdidas diarias podrían estimarse en 54.6 millones de pesos. Sin embargo, este cálculo no considera los costos asociados a la reparación de los daños causados a la infraestructura por los ilícitos.<sup>5</sup>

La «Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos», publicada en el DOF el 12 de enero de 2016 (Disposiciones), de manera general, establece que el transportista será responsable del producto desde su recepción hasta su entrega y contempla mecanismos de penalización para garantizar la entrega y recepción de las cantidades y calidades programadas. En consecuencia, esta obligación deberá reflejarse en los Términos y Condiciones para la Prestación de los Servicios (TCPS).<sup>6</sup>

5 Etellekt Consultores, 2015. «Situación actual y perspectivas sobre el robo de hidrocarburos en México 2015». Disponible en: <http://www.etelekt.com/reporte/robo-hidrocarburos.html>

6 El artículo 68 del Reglamento señala que «la Comisión establecerá, de conformidad con el artículo 82 de la LH, a través de disposiciones administrativas de carácter general, la regulación de los términos y condiciones a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios al amparo de los permisos previstos en este ordenamiento, en términos del artículo 70 del presente Reglamento» y que «la Comisión aprobará en cada caso, los términos y condiciones aplicables a los Permisarios, los que formarán parte del título de permiso respectivo», respectivamente.

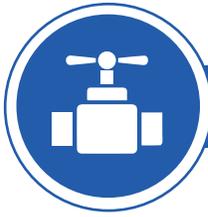
No obstante, es deseable que las Disposiciones aclaren de manera explícita el tratamiento para el caso de costos atribuibles directamente por el robo de combustibles. Es conveniente, en este contexto, que las responsabilidades de los permisionarios y los usuarios estén definidas con precisión y de forma homogénea para evitar incertidumbre sobre los costos potenciales de entrada.

**Recomendación:** Conforme a la práctica internacional, es recomendable que la responsabilidad en caso de robo sea siempre atribuible al transportista. Ello, sin perjuicio de que el esquema tarifario reconozca ciertas inversiones realizadas por los transportistas para mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los sistemas permisionados a efecto de prevenir o mitigar este problema.

Aunado a lo anterior, existe la posibilidad de que diversas autoridades coadyuven a la solución de esta problemática desde el ámbito de su competencia. Por su parte, el sistema de rastreo de transacciones y registro estadístico de la CRE será muy relevante para garantizar que los diversos permisionarios lleven a cabo operaciones lícitas.<sup>7</sup>

---

7 El 28 de diciembre de 2015 se publicó en el DOF la Resolución Núm. RES/818/2015 por la que la CRE expide las disposiciones administrativas de carácter general que establecen el procedimiento para el registro estadístico de las transacciones comerciales y procedencia lícita de los petrolíferos.



## 3. INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA

### 3.1 Saturación y falta de infraestructura

De acuerdo con la LH, el transporte consiste en la actividad de recibir, entregar y, en su caso, conducir hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, 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.<sup>8</sup> Por otro lado, el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos (Reglamento) señala que el transporte puede realizarse por medio de ductos, autotanques, semirremolques, carro tanques y buquetanques.<sup>9</sup>

Para llevar a cabo las actividades de transporte de hidrocarburos y petrolíferos es necesario contar con permiso expedido por la CRE.<sup>10</sup> Cuando el transporte es realizado por medio de ductos, el permiso es otorgado por un trayecto específico en el territorio nacional. El transporte por medios distintos a ductos está sujeto, además de lo establecido en la LH y en el Reglamento, a las disposiciones aplicables en materia de comunicaciones y transportes.<sup>11</sup>

El almacenamiento comprende la actividad de recibir productos propiedad de terceros y conservarlos en depósito, resguardarlos y devolverlos al depositante o a quien éste designe, en los puntos de entrega determinados.<sup>12</sup> Cada permiso de almacenamiento será otorgado para una instalación o conjunto de instalaciones específicas y una capacidad determinada.

Antes de la reforma energética, las actividades de transporte y almacenamiento de los productos obtenidos de la refinación del petróleo eran llevadas a cabo exclusivamente por conducto de Pemex, por lo que toda la infraestructura existente en la actualidad es propiedad de esa empresa.

En 2014, Pemex contaba con la siguiente infraestructura de transporte y almacenamiento para satisfacer la demanda nacional de gasolinas y diésel:

8 Artículo 4, fracción XXXVIII, de la LH.

9 Artículo 30 de la LH.

10 Artículo 5 del Reglamento.

11 Artículo 33 del Reglamento.

12 Artículo 20 del Reglamento.

Figura 3. Infraestructura de transporte y almacenamiento de Pemex



\* Cada TAR tiene asignada una de las seis refinerías para su abastecimiento

Fuente: PEMEX. Anuario Estadístico 2014; SENER. «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México», 2016.

El transporte a través de ductos es generalmente el medio más eficiente para transportar combustibles a grandes distancias y, por tanto, el más utilizado. De hecho, los costos asociados al transporte por ducto pueden llegar a ser hasta 6 veces menores que los incurridos por utilizar carrotanques y hasta 13.5 veces menores que los asociados al uso de autotanques. Aunque los costos de transportar combustibles a través de buquetanques son menores a los costos de transporte por carrotanques y autotanques, esta opción de transporte está limitada exclusivamente a los lugares cercanos a las costas.

Debido a las condiciones de saturación y la falta de desarrollo de nueva infraestructura en México, en los últimos años el transporte a través de ductos ha perdido participación frente a otros medios de transporte más costosos. Al cierre del año 2012, el transporte de combustibles a través de medios diferentes a ductos representó alrededor del 40% del volumen total transportado. Asimismo, de acuerdo con la SENER, el 40% de los ductos operan al límite de su capacidad.<sup>13</sup> Igualmente, más de la mitad de las TAR no están conectadas a la red de ductos, o bien, están conectadas a ductos saturados.

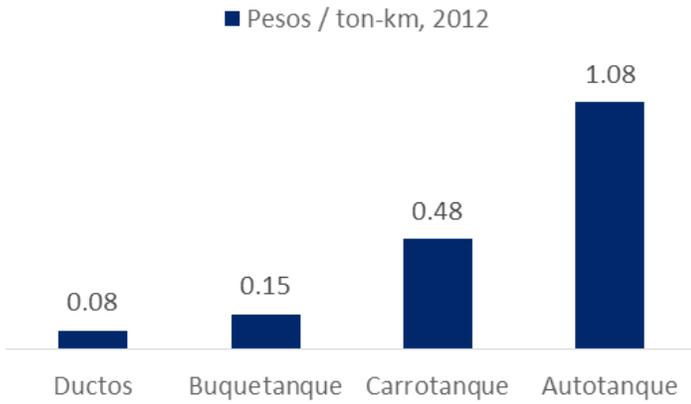
13 SENER. Estrategia Nacional de Energía 2013-2027.

Figura 4. Cobertura y saturación de ductos petrolíferos de Pemex



Fuente: Elaboración propia con información de PEMEX Transformación Industrial.

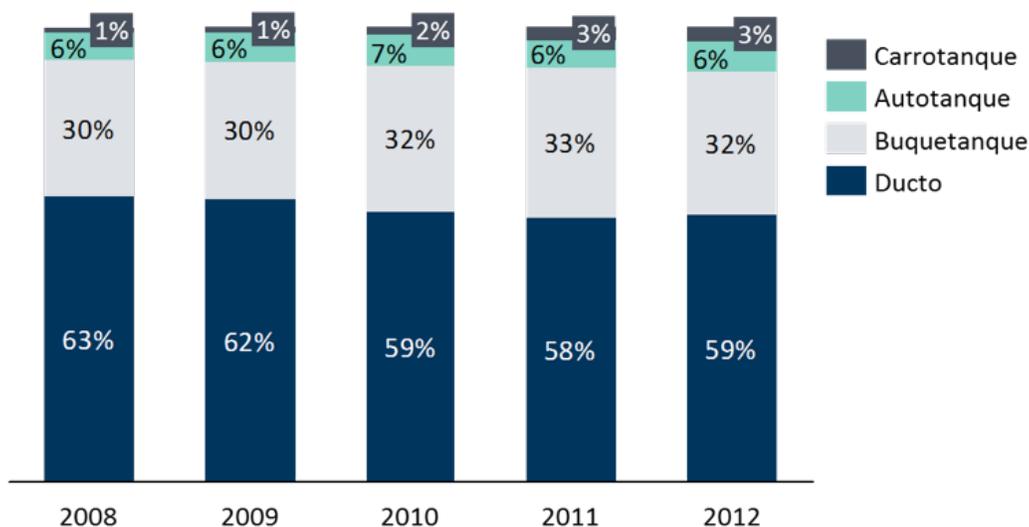
Gráfica 2. Costos de transporte<sup>14</sup>



Fuente: SENER. Estrategia Nacional de Energía 2013-2027.

14 Costos de operación, no incluyen los costos de capital.

Gráfica 3. Participación relativa por medio de transporte



Fuente: PEMEX: «Principales elementos del Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios 2014-2018».

Por otra parte, México cuenta con inventarios para cubrir aproximadamente 12 días<sup>15</sup> de consumo nacional de gasolina y diésel.<sup>16</sup> Esto resulta bajo comparado con otros países.<sup>17</sup> Lo anterior, se refleja en el número de días de autonomía<sup>18</sup> que poseen las TAR en el país tanto para gasolinas como para diésel, pues más de la mitad de éstas no tienen la capacidad suficiente para almacenar más de diez días de inventario promedio.<sup>19</sup>

De lo anterior, se desprende que la falta de infraestructura para llevar a cabo las actividades de transporte y almacenamiento, así como la saturación existente en los poliductos, podría constituir una barrera a la competencia al dificultar la capacidad de los nuevos participantes para transportar y almacenar su producto en territorio nacional, elevando los costos logísticos asociados a la cadena de suministro de las gasolinas y el diésel. Adicionalmente, esta situación podría limitar la importación de estos productos de forma eficiente, pues los puntos de internación están conectados a ductos saturados, o bien, ni siquiera están vinculados a infraestructura alguna.

15 Este es un promedio nacional que podría ser sumamente menor a nivel regional.

16 De acuerdo con el «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México» de la SENER, en 2015, la demanda nacional de gasolina ascendió a 793.3 mbd y la de diésel a 384.7 mbd. Por su parte, la capacidad nacional operativa en TAR asciende a 14,600 mbd.

17 En otros países estos inventarios alcanzan, por ejemplo: 55.12 en Alemania; 73.72 en Francia; 81.19 en España; 107.09 en Países Bajos, y 145.02 en Suiza (U.S. Energy Information Administration, 2016). Si bien estos niveles podrían obedecer a un contexto político o geográfico distinto al de nuestro país –por ejemplo, al tratarse de países no productores de petróleo –, al compararlos con los inventarios nacionales resultan bastante superiores.

18 Este concepto se refiere al número de días que las TAR pueden satisfacer la demanda sin recibir suministro.

19 Cálculo propio con información de Pemex TRI.

En México existen 21 puntos de importación de gasolinas y diésel, los cuales están distribuidos de la siguiente forma:

- Océano Pacífico: 9 puntos
- Golfo de México: 6 puntos
- Frontera norte: 6 puntos

Figura 5. Puntos de importación de gasolinas y diésel



Fuente: SENER (Perspectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2015-2029).

Un ejemplo que ilustra la falta de infraestructura y el impacto en los costos de suministro es el abastecimiento de turbosina para el aeropuerto de Cancún, ya que el total de la demanda de turbosina (15 Mbd) debe cubrirse por autotanque desde Progreso (350 km) o Salina Cruz (1,400 km), todos los días.

En este contexto de saturación y escasez de infraestructura, es fundamental: i) garantizar de forma efectiva el acceso de nuevos participantes a la infraestructura crítica de ductos y almacenamiento de Pemex a través de mecanismos competitivos, y ii) generar incentivos que favorezcan el desarrollo de nueva infraestructura. Si bien las regulaciones asociadas a estas actividades contemplan mecanismos para este efecto, existen aún elementos medulares por definir, como se explica a continuación.

## 3.2 Elementos asociados a la saturación

### 3.2.1 Asignación de capacidad

De acuerdo con el artículo 70 de la LH, los permisionarios que presten a terceros los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, tendrán la obligación de otorgar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, sujeto a la disponibilidad de capacidad en sus sistemas, en términos de la regulación establecida por la «Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos» (Disposiciones).<sup>20</sup>

De acuerdo con la disposición Séptima Transitoria de las Disposiciones,<sup>21</sup> a partir del 1º de abril de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2019, la infraestructura de Pemex estará sujeta a lo siguiente:

- a) **Reserva contractual.**<sup>22</sup> La capacidad podrá ser contratada, hasta por 90% de la capacidad operativa de los sistemas, por Pemex o terceros, con base en los resultados de las Temporadas Abiertas y por el tiempo que sea pactado entre las partes.

Pemex, en su calidad de comercializador, podrá reservar capacidad. No obstante, cuando un tercero distinto a Pemex requiera capacidad para transportar o almacenar gasolinas o diésel objeto de VPM adquirido en una refinería u otro punto de origen de producción nacional, dicha capacidad deberá ser cedida por Pemex.<sup>23</sup>

- b) **Uso común.**- Es la capacidad disponible luego de descontar la capacidad objeto de reserva contractual. Esta capacidad podrá ser contratada por Pemex o un tercero.

---

<sup>20</sup> Publicada en el DOF el 12 de enero de 2016.

<sup>21</sup> Es importante precisar que esta disposición fue modificada mediante la «Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía modifica la disposición séptima transitoria de las Disposiciones Administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos» publicada el 30 de marzo de 2016 en el DOF, como consecuencia de la publicación del «Aviso por el que se informa que a partir del 1 de abril de 2016 podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables» el 23 de febrero de 2016 en el DOF, la Secretaría de Energía.

<sup>22</sup> El artículo 2.13 de las Disposiciones define a la Reserva Contractual como la «Modalidad de servicio ofrecida por el Permisionario mediante la cual este compromete capacidad con el Usuario mediante contratos de servicio.»

<sup>23</sup> El 30 de marzo de 2016 se publicó en el DOF la Resolución por la que la CRE modifica la disposición séptima transitoria de las Disposiciones; la disposición séptima transitoria –antes de ser modificada– establecía que cuando un tercero distinto a Pemex adquiriera los petrolíferos objetos de VPM, ya sea de origen nacional o importado, la capacidad que requiera dicho tercero para el transporte o almacenamiento debería ser cedida por Pemex.

El 22 de marzo de 2016, la CRE aprobó a Pemex Logística las propuestas de Temporada Abierta aplicables a los sistemas de almacenamiento y transporte por ducto de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, a través de las Resoluciones RES/225/2016<sup>24</sup> y RES/226/2016<sup>25</sup> respectivamente. Lo anterior, sujeto a que Pemex Logística presentara las adecuaciones señaladas por la CRE en dichas Resoluciones.<sup>26</sup>

Entre otras adecuaciones, la CRE solicitó que en el supuesto de que la demanda identificada en la Temporada Abierta sea mayor a la capacidad ofertada, Pemex deberá establecer mecanismos ágiles, transparentes, imparciales, simples y verificables que promuevan una asignación completa y eficiente de la capacidad, basados en el mérito técnico y económico de las propuestas, respetando el principio de acceso abierto no indebidamente discriminatorio. Dichos mecanismos deberán asimismo contemplar que esa empresa productiva del Estado no podrá obtener ingresos extraordinarios por la asignación de la capacidad bajo estas condiciones.

Sin embargo, el órgano regulador no definió dichos mecanismos, los cuales están pendientes todavía de ser definidos y aprobados. Es por ello que prevalece la incertidumbre respecto de cómo será asignada la capacidad disponible de los sistemas de Pemex en la Temporada Abierta, en caso de que la demanda exceda dicha capacidad.

---

24 Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía aprueba a Pemex Logística la propuesta de temporada abierta aplicable a los sistemas de transporte por ductos de petróleo, petrolíferos y petroquímicos amparados por los permisos otorgados mediante las Resoluciones RES/863/2015, RES/864/2015 Y RES/865/2015. Disponibles en: <http://www.cre.gob.mx/resolucion.aspx?id=9879>

25 Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía aprueba a Pemex Logística la propuesta de temporada abierta aplicable a los sistemas de almacenamiento de petróleo, petrolíferos y petroquímicos amparados por los permisos otorgados mediante las Resoluciones RES/866/2015, RES/888/2015, RES/889/2015, RES/890/2015 Y RES/954/2015. Disponible en: <http://www.cre.gob.mx/resolucion.aspx?id=9878>

26 Las adecuaciones a la Temporada Abierta de Pemex Logística solicitadas por la CRE fueron las siguientes: a) Capacidad disponible.- La propuesta de Temporada Abierta establecerá la capacidad disponible que será puesta a disposición de los interesados. Para los sistemas de almacenamiento, dicha capacidad deberá desglosarse por instalación y, en su caso, por producto. En el caso de los sistemas de transporte por ducto, la capacidad disponible deberá desglosarse por trayecto, zona, u otra clasificación congruente con las modalidades de prestación del servicio. b) Plazos y publicidad.- La Convocatoria deberá establecer plazos para la publicación de la intención de realizar una temporada abierta, así como para presentar y evaluar las solicitudes. Asimismo, deberá establecer las instrucciones, reglas y procedimientos para presentar las propuestas a través del Portal de Subastas del Permisionario. c) Evaluación de propuestas.- En el supuesto de que la demanda identificada en la Temporada Abierta sea mayor a la capacidad ofertada, el permisionario deberá establecer mecanismos ágiles, transparentes, imparciales, simples y verificables que promuevan una asignación completa y eficiente de la capacidad, basados en el mérito técnico y económico de las propuestas, respetando el principio de acceso abierto no indebidamente discriminatorio. Dichos mecanismos deberán contemplar que el permisionario no podrá obtener ingresos extraordinarios por la asignación de la capacidad bajo estas condiciones. Con base en lo anterior, el permisionario podrá considerar los siguientes criterios: i) Asignar la capacidad de tal manera que se minimice el valor del Índice de Herfindahl-Hirschman para el ducto de que se trate; ii) Si el criterio anterior resulta en múltiples opciones de asignación, aplicar un prorrateo proporcional a la capacidad solicitada. d) Demanda insatisfecha.- El permisionario deberá manifestar a los interesados que no hayan obtenido capacidad en dicha temporada, por falta de capacidad disponible, si tienen interés en realizar una ampliación o extensión de sus sistemas para atender dicha demanda insatisfecha, o bien, ofrecer la posibilidad a dichos interesados de suscribir convenios de inversión para realizar tales ampliaciones y extensiones.

De tener interés, el permisionario deberá presentar a la CRE el proyecto de ampliación o extensión de los sistemas para atender la demanda insatisfecha identificada en la Temporada Abierta. En caso de no manifestar interés, el permisionario deberá publicar en medios de difusión nacional e internacional, incluyendo entre otros, los mismos medios donde se publicó la convocatoria de Temporada Abierta lo siguiente: i) la capacidad insatisfecha, desglosada por instalación; ii) la tarifa; iii) el plazo; y iv) el volumen solicitado.

**Recomendación:** Será fundamental que la CRE asegure que Pemex establezca mecanismos competitivos, claros y transparentes, que favorezcan las nominaciones más eficientes, como podría ser el caso de las subastas por capacidad. Los precios deberían reflejar el valor y escasez de la infraestructura.

### 3.2.2 Mecanismos que previenen el trato indebidamente discriminatorio

De acuerdo con el numeral 14 de los «Lineamientos para la elaboración de los Términos y Condiciones para la prestación de los servicios de Transporte por ducto y Almacenamiento de Petrolíferos y Petroquímicos», los TCPS deberán establecer los procedimientos de nominación, programación y confirmación de pedidos, los cuales deberán reflejar la práctica común en la industria y observar principios de uniformidad, homogeneidad, regularidad, seguridad y continuidad y no indebida discriminación en la prestación del servicio.

Asimismo, señala que estos procedimientos deberán fijar reglas y plazos específicos que brinden certidumbre a los usuarios e incluir, como mínimo, diversos elementos de información para la nominación.<sup>27</sup> De conformidad con esos Lineamientos, los periodos y ciclos para la nominación, programación y confirmación de pedidos, así como la recepción y entrega de los productos, deberán reflejar tiempos oportunos y homogéneos entre los usuarios y sus necesidades.

**Recomendación:** Adicionalmente es conveniente que los TCPS aplicables a Pemex –en su carácter de suministrador de gasolina y diésel– especifiquen los mecanismos que dicha empresa deberá implementar para garantizar que sus servicios serán prestados en igualdad de circunstancias a todos los usuarios. De otra forma, podría ser difícil monitorear en los hechos que las obligaciones de acceso abierto están siendo cumplidas a cabalidad.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que Pemex tiene relativamente poca experiencia en la oferta a terceros de servicios de transporte y almacenamiento de gasolinas y diésel. Dichos servicios requieren capacidades específicas de gestión así como tecnología moderna (incluyendo *hardware* y *software*) que resultan necesarias para asegurar la operación de procesos complejos, como: i) transferencia de custodia; ii) administración y programación de contratos; y, iii) administración de volúmenes de terceros, entre otros. Sin la tecnología adecuada, el acceso abierto podría experimentar severas restricciones operativas que podrían resultar en la complicación e incluso inviabilidad de su aplicación. Por ello, es imperativo que, a la par de los temas regulatorios, Pemex eleve sus capacidades de gestión y servicio en un lapso breve, a fin de que las disposiciones en materia de acceso abierto puedan ser efectivamente aplicadas.

## 3.3 Elementos asociados al desarrollo de nueva infraestructura

### 3.3.1 Garantía de suministro

De acuerdo con el artículo 80, fracción II de la LH, corresponde a la SENER determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro

<sup>27</sup> i) El número de contrato del usuario; ii) el número de días que el producto será recibido en el punto de recepción; iii) la hora de entrega y recepción; iv) la cantidad de energético a ser recibido en el punto de recepción; v) el tiempo que prevalecerá en custodia el producto y vi) el tipo de pedido o modalidad de servicio.

de hidrocarburos y petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales. Asimismo, el citado precepto indica que la SENER y la CRE establecerán, mediante disposiciones de carácter general, o bien, en los permisos correspondientes, las medidas que deberán cumplir los permisionarios respecto de dicha política pública. Además, señala que la gestión de los niveles mínimos de almacenamiento podrá ser llevada a cabo por la SENER o por la instancia que ésta designe.

Como ya se ha mencionado, la capacidad de almacenamiento en México puede cubrir aproximadamente 12 días de la demanda de gasolina y diésel, la cual podría ser menor en algunas regiones del país. Esto significa que la cadena de suministro, a través de las importaciones y las refinerías, debe mantenerse operando de manera continua, ya que cualquier interrupción del suministro mayor a 12 días, en promedio, causaría desabasto.

Establecer la obligación de contar con inventarios mínimos se traduce en costos para los permisionarios de almacenamiento relacionados con la inversión necesaria para construir sistemas que permitan cumplir con el nivel requerido, así como para otros participantes de la cadena logística (por ejemplo, comercializadores) quienes pudieran estar obligados a dar cumplimiento a dicha política. En este sentido, una política pública que considere niveles «demasiado elevados» de almacenamiento y garantía de suministro, podría constituir una barrera de entrada importante. Independientemente de ello, a fin de no generar incertidumbre sobre los potenciales costos de participación en estas actividades, es importante definir dicha política.

**Recomendación:** Es necesario definir, lo antes posible, la política de garantía de suministro referida en la LH con el fin de dar certidumbre a todos los agentes económicos respecto de los niveles mínimos requeridos y los potenciales costos que ello implica para los participantes. Para ello, resulta indispensable realizar un análisis que contraste los objetivos de seguridad energética que se pretenden lograr, frente a los costos que podrían generar los inventarios mínimos definidos, a fin de que no generen barreras de entrada. Las reglas correspondientes deben ser claras y transparentes e identificar con precisión, entre otros elementos: i) las fuentes de abastecimiento disponibles; ii) las características de la infraestructura existente y alternativas logísticas; iii) las necesidades en los distintos mercados regionales; y, iv) las áreas donde es deseable aumentar las capacidades.

### 3.3.2 Aranceles y cuotas compensatorias al acero

El 14 de julio de 2015,<sup>28</sup> la Secretaría de Economía estableció una cuota compensatoria a las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal (fracciones arancelarias 7305.11.01, 7305.11.99, 7305.12.01, 7305.12.99, 7305.19.01 y 7305.19.99). La cuota compensatoria asciende a 56.44%<sup>29</sup> para los Estados Unidos de América, 73% para España y 55.28%

28 En la «Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal, originarias de los Estados Unidos de América, del Reino de España y de la República de la India, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía ingresa por las fracciones arancelarias 7305.11.01, 7305.11.99, 7305.12.01, 7305.12.99, 7305.19.01 y 7305.19.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación». Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5400400&fecha=14/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400400&fecha=14/07/2015)

29 Con excepción de las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta sujetas a cuotas compensatorias conforme a lo establecido en la Resolución final del examen de vigencia y de la revisión de oficio, publicada en el DOF el 18 de noviembre de 2011.

para la India. Cabe señalar que las importaciones provenientes de estos tres países representaron aproximadamente el 40% del consumo nacional.

Asimismo, en octubre de 2015, el Ejecutivo Federal impuso un alza unilateral de aranceles NMF (nación más favorecida) de 15% a 97 fracciones arancelarias correspondientes al sector del acero.<sup>30</sup> Este incremento tendría carácter temporal, con una duración de 6 meses, para que la industria nacional tuviera el espacio necesario para preparar su defensa por la posible realización de prácticas desleales en términos de la Ley de Comercio Exterior.<sup>31</sup> Sin embargo, una vez concluido el periodo de 6 meses, el Decreto fue refrendado en los mismos términos por 6 meses adicionales.<sup>32</sup>

Si bien las medidas arriba referidas han sido emitidas en el contexto de una disminución de la demanda de productos de acero,<sup>33</sup> un exceso de capacidad productiva mundial y una perspectiva generalizada de bajo crecimiento económico, al mismo tiempo podrían encarecer y restringir la importación de insumos necesarios para la expansión de la infraestructura logística.

**Recomendación:** Resulta conveniente que la Secretaría de Economía identifique los aranceles y las cuotas compensatorias de productos de acero que pudieran incrementar los costos para ampliar la red de ductos o almacenamiento existente y, a partir de un análisis costo-beneficio, valorar su pertinencia y continuidad. Ello, a fin de no inhibir en esta etapa temprana de la apertura energética el desarrollo de una red que sea capaz de cubrir las necesidades del país.<sup>34</sup>

### 3.3.3 Participación cruzada

La industria de los hidrocarburos es una industria logística que va del pozo productor, las refinerías y hasta la bomba de combustible en la estación de servicio. Esta estructura organizacional genera dos efectos: por una parte, existen incentivos para los agentes económicos participantes del mercado a integrarse verticalmente, para tener mayor control de las eventualidades que pudieran surgir en las actividades «*aguas abajo*» y «*aguas arriba*». Esta estrategia es común en mercados internacionales y puede generar eficiencias al reducir fallas de coordinación entre los diferentes eslabones de la cadena de valor, así como materializar economías de red y de escala. Sin embargo, por otra parte, esa misma situación podría incentivar a las empresas que cuenten con poder de mercado –común en monopolios naturales, como los ductos– a realizar prácticas anticompetitivas para cerrar el paso a sus rivales, por ejemplo, mediante la negativa de o trato discriminatorio en el acceso a la infraestructura.

30 Mediante el «Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial», publicado en el DOF el 7 de octubre de 2015. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5410812&fecha=07/10/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410812&fecha=07/10/2015)

31 Durante la discusión de esta medida en la Comisión de Comercio Exterior, la COFECE votó en contra de la medida y manifestó la necesidad de contemplar los impactos negativos que podría generar en las diversas cadenas productivas.

32 Mediante el «Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial». (DOF 4 de abril de 2016 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5431843&fecha=04/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431843&fecha=04/04/2016))

33 De acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el precio del acero ha bajado continuamente debido a la disminución de la actividad económica en el sector energético. De hecho, el precio de importación en EUA del tubo de acero con costura bajó a 909 dólares en abril de 2015 desde un nivel 29.8% mayor en agosto de 2011. OCDE, Steel Market Developments, 2Q 2015.

34 En ocasiones anteriores, esa dependencia ha adoptado medidas de política pública como la eliminación de aranceles a la importación de huevo en septiembre de 2012, así como la apertura de un cupo libre de arancel de carne de pollo con la finalidad de asegurar la estabilidad del abasto nacional de estos productos.

En función de lo anterior, el artículo 83 de la LH determina que las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores que utilicen los servicios de transporte por ducto o almacenamiento, solamente podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los permisionarios que presten estos servicios cuando dicha participación cruzada no afecte la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo. La participación cruzada deberá ser autorizada por la CRE, quien deberá contar previamente con la opinión favorable de la COFECE.<sup>35</sup>

**Recomendación:** Debido a las eficiencias que pueden lograrse como resultado de la integración vertical en las actividades de la industria de los combustibles, la participación cruzada únicamente debería limitarse cuando genere riesgos al proceso de libre competencia y competencia.

Por otra parte, es pertinente señalar que Pemex Logística y Pemex Transformación Industrial, como titulares de permisos de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de gasolinas y diésel, deberán obtener –previa opinión favorable de la COFECE– la autorización de la CRE en materia de participación cruzada, así como cumplir con las disposiciones que emita dicho órgano regulador en materia de separación legal, funcional, operativa y contable de las actividades permisionadas.<sup>36</sup>

### 3.3.4 Alternativas de última instancia para garantizar el acceso abierto

En caso de que la regulación emitida hasta el momento no resulte efectiva para que Pemex otorgue acceso abierto a su infraestructura, existen medidas extraordinarias que podrían implementarse a fin de lograr este objetivo.

Por una parte, el artículo 80, fracción III, de la LH establece que la SENER tiene la facultad para:

*«Instruir, por sí misma o a propuesta de la Comisión Reguladora de Energía o de la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las*

35 El 3 de marzo de 2016, la CRE publicó en el DOF el Acuerdo por el que interpreta para efectos administrativos la participación cruzada a la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y establece el procedimiento para autorizarla. Esa autoridad interpreta la participación cruzada como la situación donde una persona tiene participación directa o indirecta que constituya control en el capital social de dos personas morales: i) una como comercializador, productor o usuario final, y ii) una como prestador de servicios de transporte y almacenamiento. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428487&fecha=03/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428487&fecha=03/03/2016). Por otro lado, en el sitio de la COFECE se encuentra el instructivo relativo a la: Solicitud de opinión, en relación con la participación cruzada, en términos del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, y de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 98 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), 112 y 113 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE (DRLFCE). Disponible en: [https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/48/instructivo\\_parcr\\_cruzada\\_gas\\_lp\\_150416.docx](https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/48/instructivo_parcr_cruzada_gas_lp_150416.docx)

36 La Ley de Petróleos Mexicanos establece en los artículos 59 y 62 que esa empresa productiva del Estado podrá crear empresas productivas subsidiarias y empresas filiales con autorización de su Consejo de Administración. En cumplimiento de lo anterior, el 1 y 6 de octubre de 2015 fueron publicadas en el DOF las Declaratorias de entrada en vigor de los Acuerdos de Creación de Pemex Logística y Pemex Transformación Industrial, respectivamente. En términos del «Acuerdo por el que interpreta para efectos administrativos la participación cruzada a la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y establece el procedimiento para autorizarla», ambas empresas productivas y sus empresas filiales deberán, en su caso, solicitar la autorización de la CRE en materia de participación cruzada; para lo cual, de conformidad con el artículo 83 de la LH, deberán contar asimismo con opinión favorable de la COFECE.

*empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética. La Secretaría de Energía podrá realizar los estudios que considere pertinentes a fin de determinar la viabilidad de ejercer por sí misma la atribución a que se refiere la presente fracción.»*

En ese sentido, la SENER podría ordenar a Pemex realizar las acciones que se estime necesarias o adicionales para que otorgue acceso abierto a nuevos participantes, por ejemplo:

El artículo 60 de la LH establece que los sistemas de transporte por ducto y de almacenamiento de petrolíferos que se encuentren interconectados podrán conformar Sistemas Integrados, con el objeto de ampliar la cobertura o aportar beneficios sistémicos en términos de mejoras en las condiciones de seguridad, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, los cuales serán operados por un gestor que deberá tener el permiso previo correspondiente emitido por la CRE. Para tal efecto, la CRE aprobará su creación y determinará la incorporación de nueva infraestructura a los mismos.<sup>37</sup>

**Recomendación:** La SENER podría prever la creación de un sistema integrado de transporte por ductos y almacenamiento, cuya capacidad sea administrada por un gestor independiente («Centro Nacional de Control de Petrolíferos»). Si bien la integración de los sistemas de almacenamiento y transporte a Sistemas Integrados es de carácter voluntario,<sup>38</sup> la SENER podría ejercer la facultad a que hace referencia el artículo 80, fracción III, de la LH para instruir la integración de infraestructura de Pemex. Ello permitiría que un tercero independiente asigne la capacidad de transporte por ducto y almacenamiento de Pemex, con lo que se garantizaría el acceso abierto a dicha infraestructura.

Por último, en términos del artículo 94 de la LFCE, la COFECE tiene la facultad para iniciar procedimientos de última instancia de investigación con el fin de determinar la existencia de insumos esenciales<sup>39</sup> o barreras a la competencia. De conformidad con dicho artículo, en su caso, la resolución definitiva de la COFECE podría incluir: i) recomendaciones para autoridades públicas; ii) una orden al agente económico para eliminar una barrera que afecte la competencia; iii) determinar la existencia de un insumo esencial y contemplar lineamientos para regular su acceso –modalidades, precios o tarifas–; y, iv) la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en la proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, como medida de última instancia.

<sup>37</sup> Artículos 60 al 62 de la LH.

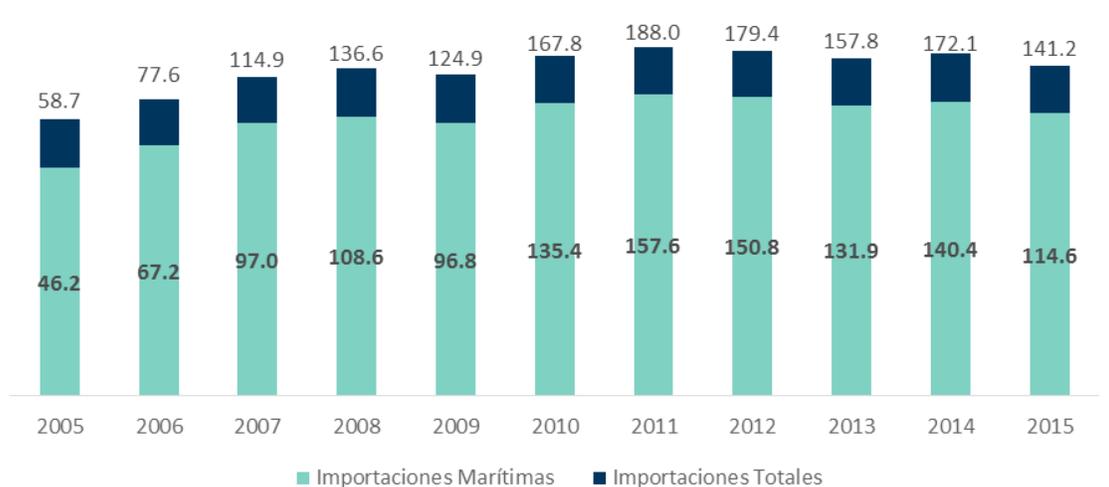
<sup>38</sup> De acuerdo con el artículo 61 del Reglamento.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 60 de la LFCE, para determinar la existencia de insumo esencial, la COFECE deberá considerar: i) Si el insumo es controlado por uno, o varios Agentes Económicos con poder sustancial o que hayan sido determinados como preponderantes por el Instituto Federal de Telecomunicaciones; ii) Si no es viable la reproducción del insumo desde un punto de vista técnico, legal o económico por otro Agente Económico; iii) Si el insumo resulta indispensable para la provisión de bienes o servicios en uno o más mercados, y no tiene sustitutos cercanos; iv) Las circunstancias bajo las cuales el Agente Económico llegó a controlar el insumo; y v) Los demás criterios que, en su caso, se establezcan en las Disposiciones Regulatorias.

### 3.4 Infraestructura asociada a puertos

Desde 2005 a la fecha, en promedio, el 82% del volumen de importación de productos petrolíferos se ha efectuado a través de las instalaciones portuarias marítimas<sup>40</sup> de Pemex. Este volumen, de 2005 a 2014 creció en 204% y se ha mantenido.

Gráfica 4. Importación de petrolíferos (millones de barriles)



Fuente: PEMEX Logística

Para operaciones marítimas, Pemex cuenta en total con 15 instalaciones, entre terminales y residencias, para el manejo de hidrocarburos vía marítima y la importación de combustibles. Hay cinco Terminales de Operaciones Marítimas y Portuarias (TOMP)<sup>41</sup> para el manejo y distribución de hidrocarburos:<sup>42</sup> 1) Madero (Tamaulipas); 2) Pajaritos (Veracruz); 3) Salina Cruz (Oaxaca); 4) Guaymas (Sonora); y 5) Tuxpan (Veracruz), y diez Residencias de Operación Marítima y Portuaria (ROMP).<sup>43</sup> En estas instalaciones, Pemex lleva a cabo actividades de almacenamiento. En promedio, utiliza el 83% de la capacidad de almacenamiento en estas instalaciones; sin embargo en Ensenada, Mazatlán, Pajaritos, Progreso y Rosarito supera el 85%.<sup>44</sup>

40 De acuerdo con la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Puertos, las instalaciones portuarias están definidas como «las obras de infraestructura y las edificaciones o superestructuras, constituidas en un puerto o fuera de él, destinadas a la atención de embarcaciones, a la prestación de servicios portuarios o a la construcción o reparación de embarcaciones».

41 De acuerdo con la fracción IV del artículo 2 de la Ley de Puertos, una terminal (marítima) es la «unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina».

42 Pemex Refinación, *Infraestructura de Plantas de Proceso, Sistema de Ductos y Terminales de Almacenamiento y Reparto 2006-2012*. 2013. Disponible en: <http://www.ref.pemex.com/files/content/03transparencia/RC/REF05.pdf>

43 De acuerdo con el «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México», las Residencias de Operación Marítima y Portuaria (ROMP) tienen como función principal la carga y descarga de buques tanques para el movimiento de productos hacia las TAR. En México existen las siguientes: i) La Paz (La Paz, Baja California Sur); ii) Mazatlán (Mazatlán, Sinaloa); iii) Rosarito (Rosarito, Baja California); iv) Topolobampo (Topolobampo, Sinaloa); v) Lázaro Cárdenas (Lázaro Cárdenas, Michoacán); vi) Manzanillo (Manzanillo, Colima); vii) Acapulco (Acapulco, Guerrero); viii) Lerma (Carmen, Campeche); ix) Progreso (Progreso, Yucatán); y x) Veracruz (Veracruz, Veracruz).

44 Información obtenida de la respuesta al requerimiento de información a Pemex ST-CFCE-2015-323.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que diversas TAR en las regiones del Noroeste, Centro-Occidente y Sur-Sureste del país son abastecidas vía cabotaje, por buquetanques, desde las terminales o residencia portuarias de Pemex.<sup>45</sup>

Lo anterior, por una parte, denota la importancia que tienen las instalaciones portuarias de Pemex para la importación de petrolíferos y su transporte dentro del territorio nacional y, por otra, las necesidades de infraestructura que podrían existir para realizar estas actividades por parte de nuevos competidores.

La regulación y las políticas públicas emitidas por las autoridades competentes deben garantizar el acceso de terceros a las instalaciones marítimas y portuarias para estar en posibilidad de utilizar la infraestructura de transporte y almacenamiento de acceso abierto asociada a dichas instalaciones. Por otro lado, la autoridad debe revisar los instrumentos jurídicos que regulan el crecimiento y ampliación de las instalaciones marítimas y portuarias, a efecto de facilitar el desarrollo de nueva infraestructura por parte de cualquier agente económico interesado en invertir en la cadena logística del sector hidrocarburos.

### **Acceso abierto a terminales marítimas de Pemex**

Las reglas de acceso abierto a la infraestructura de transporte y almacenamiento de petrolíferos, en el caso de terminales marítimas, no serían en la práctica implementadas si no se tiene acceso a instalaciones portuarias y marítimas (incluyendo las de Pemex), que resultan indispensables para hacer uso de dicha infraestructura.

De este modo, para garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio de los ductos y terminales ubicados en los puertos mexicanos, debe también preverse el acceso de todas las instalaciones y servicios asociados,<sup>46</sup> los cuales están regidos principalmente por la legislación en materia de puertos (Ley de Puertos y regulación secundaria)<sup>47</sup> y regulados por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.<sup>48</sup>

En este aspecto, la Ley de Puertos contiene disposiciones que podrían restringir la utilización de las instalaciones de Pemex por parte de terceros. Por ejemplo, esta ley contempla que las terminales marinas e instalaciones portuarias se clasifican por su uso en: i) públicas, cuando se trate

---

45 De acuerdo con el «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México».

46 De acuerdo con el artículo 2, fracción VII, los servicios portuarios son «*Los que se proporcionan en puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, para atender a las embarcaciones, así como para la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte*».

47 En términos del artículo 1 de la Ley de Puertos, ésta tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.

48 En términos del artículo 36, fracciones XIX y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la SCT le corresponden las siguientes atribuciones: «*Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina*» y «*Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios*», respectivamente.

de terminales de contenedores y carga general o exista obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y ii) particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines, y a los de terceros mediante contrato, siempre y cuando los servicios y la carga de que se trate sean de naturaleza similar a los autorizados originalmente para la terminal.<sup>49</sup>

**Recomendación:** Es necesario garantizar mediante regulación o la vía que proceda, el acceso de terceros a las instalaciones portuarias y marítimas –tanto de Pemex, como de cualquier particular– asociadas a infraestructura de transporte y almacenamiento sujeta a reglas de acceso abierto, a fin de no frustrar dicho acceso y facilitar las importaciones así como el transporte de gasolinas y diésel por la vía marítima. En este mismo sentido, es deseable que la CRE y la SCT trabajen coordinadamente para este propósito. Es asimismo pertinente recordar que la SENER, conforme el artículo 80, fracción III, de la LH, puede instruir a Pemex ejecutar medidas específicas a fin de no obstaculizar la competencia.

### Desarrollo de infraestructura portuaria

Los principales puertos mexicanos de importación de gasolinas presentan insuficiencias en varias dimensiones. Por una parte, las condiciones físicas de los puertos en relación con elementos como el tirante de agua (profundidad), calado (profundidad, pero en el sentido de limitar el paso de un barco que cale más de la medida de la sonda en ese lugar), capacidad de muelles, de boyas de descarga, de almacenamiento y de evacuación, pueden dificultar las operaciones. Por otra, la capacidad de las instalaciones para atender a las embarcaciones es limitada; por ejemplo, en el caso de Tuxpan, las instalaciones de descarga consisten en tres boyas, de las cuales dos operan continuamente y una está en mantenimiento o en apoyo a las otras dos.

Debido a la limitada capacidad de Pemex en sus instalaciones portuarias, resulta probable que exista interés por parte de terceros para desarrollar nuevas instalaciones.

Al respecto, en términos de la Ley de Puertos, los administradores portuarios están sujetos a un Programa Maestro de Desarrollo Portuario (Programa Maestro), en el cual se identificarán los usos, destinos y formas de operación de las diferentes zonas del puerto, así como las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios y su desarrollo futuro. Asimismo, cada Programa Maestro debe contemplar, entre otros, los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura y del equipamiento del puerto<sup>50</sup> y debe elaborarse con una visión de veinte años, revisable cada cinco.<sup>51</sup>

En ese sentido, los Programas Maestros, que en general no contemplan terminales para la carga y descarga de petrolíferos, podrían convertirse en una barrera para el desarrollo de nueva infraestructura portuaria tanto para la importación de petrolíferos como para su transporte vía marítima.

**Recomendación:** Que las autoridades competentes de la SCT realicen una revisión de los Programas Maestros con el objeto de que puedan desarrollarse en el corto plazo instalaciones portuarias para el manejo de petrolíferos por parte de terceros.<sup>52</sup>

49 Art. 10 de la Ley de Puertos.

50 Art. 39, fracción III del Reglamento de la Ley de Puertos.

51 Art. 42 de la Ley de Puertos.

52 El art. 42 de la Ley de Puertos señala: «La Secretaría, con vista en el interés público, podrá modificar los usos, destinos y

### 3.5 Restricciones a la participación de la inversión extranjera

La reforma energética pretendió abrir espacios de inversión en todos y cada uno de los eslabones de la cadena de valor. No obstante, aún prevalecen restricciones relacionadas con la inversión y participación extranjera en la navegación interior y de cabotaje, que podrían limitar la concurrencia en las actividades de transporte (*midstream*) de petrolíferos. Estas restricciones a la inversión extranjera aplican, asimismo, a la actividad de suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Las restricciones a la navegación interior y cabotaje son ahora relevantes porque Pemex abastece a varias TAR en las regiones del Noroeste, Centro-Occidente y Sur-Sureste del país vía cabotaje, por medio de buquetanques. De igual forma, el cabotaje se irá convirtiendo en una alternativa de importadores para movilizar combustibles entre diferentes puertos mexicanos.

Finalmente, la actividad de suministro de combustibles para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario se debe realizar en términos del nuevo marco legal del sector hidrocarburos.

En específico, estas restricciones se encuentran en los siguientes preceptos:

- La fracción III del artículo 7º de la Ley de Inversión Extranjera<sup>53</sup> limita hasta el 49% la participación que podrá tener la inversión extranjera en los servicios portuarios de pilotaje en las operaciones de navegación interior (inciso u), en sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de navegación interior y cabotaje (inciso v), así como en la actividad de suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario (inciso w).

Por otra parte, la Ley de Inversión Extranjera establece restricciones para que la inversión extranjera participe en actividades vinculadas con el transporte de hidrocarburos y petrolíferos por medios terrestres distintos a ductos:

- El artículo 6, fracción I, de la Ley de Inversión Extranjera reserva de manera exclusiva a mexicanos, o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, la actividad de transporte terrestre de carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería.

Como en el caso de los medios de transporte por medios marítimos, el artículo 6, fracción I, de la Ley de Inversión Extranjera limita la inversión y opciones de financiamiento en un tipo de servicio utilizado en la cadena logística y, por tanto, afecta la eficiencia de todo el sector. Como ya se ha mencionado, el uso del autotank para el transporte de gasolinas y diésel ha sido inevitable, toda vez que la capacidad de transporte vía ductos ha resultado insuficiente. Además, en algunos segmentos de la cadena o mercados, puede ser una alternativa económica de transporte, por ejemplo, en las fronteras o en ciudades o regiones próximas a refinerías o terminales de almacenamiento.

---

*modos de operación previstos en el programa maestro de desarrollo portuario respecto de las diferentes zonas del puerto o grupo de ellos o terminales aún no utilizadas.»*

53 Última reforma publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

**Recomendación:** Reformar la Ley de Inversión Extranjera, a fin de permitir la participación de la inversión extranjera en el transporte de combustibles vía marítima, en el suministro de estos productos para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario así como en el autotransporte de carga.<sup>54</sup>

### 3.6 Transporte por ferrocarril

El transporte terrestre de combustibles a través del ferrocarril es la tercera opción más económica, por detrás del transporte vía ducto y marítima. La saturación en varios tramos de la red de ductos, así como los costos asociados con el robo de combustible, coloca al ferrocarril como una alternativa de transporte de combustible. Aunque en la actualidad el uso de este medio para movilizar combustibles es relativamente bajo (4.7%),<sup>55</sup> el uso de la infraestructura ferroviaria para este uso podría crecer considerablemente.

Desde que en 1995 fuera modificada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reconocer a los ferrocarriles como un área prioritaria y no como un área estratégica, las empresas privadas han participado en este mercado a través de concesiones. Las condiciones propias de la industria provocan que existan pocos competidores, los cuales operan bajo condiciones de exclusividad en sus propias vías concesionadas. Actualmente existen dos grandes concesionarios de ferrocarriles, Kansas City Southern de México y Ferromex/Ferrosur, así como algunos otros de menor tamaño.<sup>56</sup>

La reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de 2015<sup>57</sup> otorgó a la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario atribuciones para asegurar las condiciones de interconexión (mediante las figuras de derechos de arrastre y derechos de paso) entre los operadores, así como para regular tarifas previa resolución de la COFECE que determine que no existen condiciones de competencia efectiva.

Hasta este momento, aún es prematuro valorar la efectividad del nuevo régimen (inclusive, a esta fecha sigue pendiente la publicación tanto de las reformas al Reglamento como del Decreto de Creación de la Agencia). Mientras tanto, dadas las nuevas oportunidades y condiciones del mercado de combustibles, los concesionarios del transporte público ferroviario gozarán de una posición privilegiada para prestar servicios de transporte de combustibles a cierto perfil de usuarios. Bajo este contexto, es posible que los comercializadores de gasolina y diésel busquen alianzas con los grandes concesionarios, lo que podría generar incentivos para desplazar o impedir el acceso a otros comercializadores.

Aunque este servicio no está sujeto a reglas de acceso abierto en términos de la LH, es importante recordar que sí está sujeto a las leyes de competencia, que castigan, entre otras conductas, las prácticas monopólicas relativas, por ejemplo, la negativa de trato, el establecimiento de distintos precios o condiciones de venta para diferentes compradores en condiciones equivalentes, o la restricción en el acceso o el acceso en condiciones discriminatorias a un insumo esencial.

54 El 27 de abril de 2016, el senador Luis Armando Melgar Bravo presentó *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera*, la cual contempla, entre otras disposiciones, modificaciones que faciliten el transporte de hidrocarburos utilizando capital extranjero.

55 De acuerdo con el «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México» de la SENER.

56 «Estableciendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario en México», OCDE, 2016.

57 Publicada en el DOF el 26 de enero.



## 4. CALIDAD

Las importaciones de gasolina y diésel que puedan realizar agentes económicos distintos a Pemex podrían generar una fuerte presión competitiva en el mercado nacional que se traduciría, en última instancia, en mayores opciones de suministro y menores precios en beneficio de los consumidores, sobre todo considerando que una parte importante del consumo nacional de gasolina y diésel depende de las importaciones que realiza Pemex y que la totalidad de la producción nacional también es realizada por esa empresa productiva del Estado.

Sin embargo, las importaciones pueden verse afectadas si la regulación establece estándares o requisitos que generen ventajas indebidas al único productor nacional o a importadores que sean los únicos capaces de satisfacer los nuevos requisitos. En particular, las especificaciones de los combustibles pueden ser un obstáculo para la importación cuando no están homologadas con los mercados de referencia.

### 4.1 Homologar calidades de combustible con el importado

El 30 de octubre de 2015 se publicó en el DOF la Norma Oficial Mexicana de Emergencia «NOM-EM-005-CRE-2015, Especificaciones de calidad de los petrolíferos» (Norma de Emergencia),<sup>58</sup> que tiene por objeto establecer las especificaciones de calidad que deben cumplir los petrolíferos en cada etapa de la cadena de producción y suministro en territorio nacional.

La Norma de Emergencia será cancelada y quedará sin efectos cuando entre en vigor la Norma Oficial Mexicana definitiva, actualmente en consulta pública: la «NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos» (Norma en Consulta Pública),<sup>59</sup> la cual establece prácticamente las mismas especificaciones de calidad y requisitos que la Norma de Emergencia.

Al respecto, las especificaciones de calidad de las gasolinas y diésel establecidas en la Norma de Emergencia, así como en la Norma en Consulta Pública, no están plenamente homologadas a las aplicadas en Estados Unidos de América y Europa,<sup>60</sup> lo que dificultaría su intercambiabilidad, convirtiendo a los combustibles mexicanos en productos de especialidad, más difíciles y caros de mezclar. La fungibilidad es una condición importante para el transporte de estos productos, particularmente, ante la insuficiencia de infraestructura y de capacidades para la medición y supervisión de las especificaciones de calidad.

58 La Norma de Emergencia fue modificada mediante resolución publicada en el DOF el 20 de enero de 2016 y, posteriormente, se extendió su vigencia por un periodo adicional de seis meses mediante acuerdo publicado el 29 de abril de 2016, en tanto se expide la Norma definitiva. La Norma de Emergencia reemplaza a la «Norma Oficial Mexicana NOM-086-SEMARNAT-SENER-SCFI-2005, Especificaciones de los combustibles fósiles para la protección ambiental» publicada en el DOF el 30 de enero de 2006.

59 El 12 de mayo de 2016, la CRE publicó en el DOF el Proyecto de Norma Oficial Mexicana «PROY-NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos», como parte del proceso de consulta pública.

60 En el Anexo 2 se comparan las especificaciones de calidad de gasolinas y diésel en México, Estados Unidos de América y Europa. En la citada comparación se aprecia la diferencia existente entre los estándares aplicables a combustibles y cómo en muchos casos la norma aplicable en México es inclusive más estricta.

Entre más complejas sean las especificaciones con respecto al mercado de referencia,<sup>61</sup> más altos serán los costos asociados con el cumplimiento de las mismas. En ese sentido, es muy probable que los refinadores y mezcladores solo estén dispuestos a ofrecer productos de especialidad a través de contratos de largo plazo y por grandes volúmenes, limitando la participación de comercializadores de menor tamaño y, por tanto, reduciendo el número de participantes en el mercado.

**Recomendación:** A fin de favorecer las importaciones de gasolina y diésel, así como la entrada de nuevos participantes al mercado, las características y especificaciones de los productos establecidos en la Norma Oficial Mexicana deberían homologarse con los estándares internacionales de referencia (Estados Unidos de América y Europa), sin perjuicio de los objetivos de la política ambiental.

## 4.2 Evaluación de la conformidad para productos importados

El 1º de abril de 2016, la Secretaría de Economía expidió el «Acuerdo que modifica al diverso por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior» (Acuerdo de Comercio Exterior),<sup>62</sup> que tiene por objeto sujetar la importación de petrolíferos al cumplimiento de la Norma de Emergencia y establecer el procedimiento para acreditar su cumplimiento.

Para acreditar el cumplimiento de la Norma de Emergencia, el numeral 5 BIS del Acuerdo de Comercio Exterior establece que los importadores deberán:

- a) Anexar al pedimento de importación el informe de resultados, emitido por un laboratorio registrado ante la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, de conformidad con la convocatoria que se emita con base en los acuerdos de reconocimiento mutuo vigentes aplicables, donde consten los resultados de las pruebas realizadas.<sup>63</sup>
- b) Señalar en el pedimento de importación el número del informe de resultados a que se refiere el inciso anterior, que ampara el lote a importar.

61 Que en el caso de México son los Estados Unidos de América.

62 Publicado en el DOF el 1º de abril de 2016.

63 Asimismo, el numeral 5 BIS del Acuerdo de Comercio Exterior señala que, para otorgar el número de registro a los laboratorios extranjeros, éstos deberán cumplir con lo señalado en la convocatoria señalada en el inciso a) que para tal efecto emitan las autoridades competentes, la cual contendrá, por lo menos, los siguientes requerimientos: i) que el laboratorio se encuentre acreditado por un Organismo de Acreditación signatario del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Laboratorios de Ensayo, de la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios, Cooperación de Acreditación de Laboratorios de Asia-Pacífico, o de la Cooperación Inter Americana de Acreditación; ii) que la acreditación a la que se refiere el inciso anterior sea sobre la norma ISO-IEC-17025 vigente; y iii) que el laboratorio tenga el alcance técnico respecto de los métodos de prueba (ASTM) indicados en la NOM-EM-005-CRE-2015, lo cual podrá ser verificado por la Entidad Mexicana de Acreditación a petición de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía conforme a la normativa aplicable.

**Recomendación:** A fin de que el procedimiento para acreditar el cumplimiento de la Norma de Emergencia no inhiba la importación de los combustibles comercializados en el país, por un lado, se recomienda que la evaluación de la conformidad suceda en otras etapas de la cadena logística, por ejemplo, en el punto de inyección al ducto, en la TAR o en el punto de venta al usuario final. Esto, además, permitiría la importación de combustibles que puedan ser mezclados en México y elevados a lo que marca la especificación. Por otro, debería eliminarse el requisito de que los laboratorios a que hace referencia el Acuerdo tengan que estar registrados ante la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía y, en este sentido, reconocer las certificaciones que emitan los organismos o laboratorios internacionales acreditados en los mercados de referencia.

Por otro lado, sería deseable que la CRE, conjuntamente con la Secretaría de Economía y la ASEA, establezcan programas para desarrollar los mercados de entes acreditados y evaluadores, a efecto de que existan opciones suficientes para llevar a cabo la evaluación de la conformidad correspondiente.



## 5. EXPENDIO AL PÚBLICO

En comparación con otros países, México tiene una baja densidad de estaciones de servicio por habitante. La apertura a modelos comerciales distintos al esquema de franquicia Pemex abre la oportunidad para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio en diferentes mercados. La competencia entre estaciones de servicio beneficiará a los consumidores con una mayor oferta, en mejores condiciones de calidad y precio. Por ello, es importante que se generen las condiciones para que esto suceda.

En principio, los contratos suscritos por Pemex y los permisionarios actuales de actividades de expendio al público no deben obstaculizar la transición hacia otros modelos de negocio. Por otra parte, es entendible que en esta etapa inicial los participantes en estos mercados busquen alcanzar economías de escala o generar eficiencias, lo cual no debe traducirse en la realización de prácticas anticompetitivas u otras conductas sancionadas por la LFCE.

Finalmente, además de la ampliación de los sistemas de transporte y almacenamiento, es necesario eliminar las barreras y restricciones normativas injustificadas de todos los órdenes de gobierno, sobre todo a nivel local, por ejemplo, eliminando los requisitos de distancias o superficies mínimas, para la construcción y apertura de estaciones de servicio.

### 5.1 Contratos de franquicia y suministro

El artículo Décimo Cuarto Transitorio de la LH estableció: i) que la vigencia de los contratos de suministro que suscriban Pemex, sus empresas productivas subsidiarias o filiales, no podría exceder del 31 de diciembre de 2016; y, ii) que los contratos de suministro no podrían estar condicionados a la celebración de contratos de franquicia, ni limitar a las partes del contrato de suministro a darlo por terminado de manera unilateral, en tanto que a juicio de la COFECE se presenten condiciones de competencia efectiva.

El 17 de septiembre de 2015, mediante la Resolución RES/635/2015, la CRE resolvió que Pemex, así como sus empresas productivas subsidiarias o filiales, tienen la obligación de asegurar que: «[...] los contratos vigentes de franquicia y suministro de gasolinas y diésel no estén condicionados entre sí [...] a partir del 1º de enero de 2016, cuando entren en vigor los permisos de expendio emitidos por esta Comisión, para lo cual podrá llevar a cabo cualquier modificación contractual que sea pertinente para ese fin». Por su parte, el Considerando Décimo de dicha resolución refiere la necesidad de que Pemex «no condicione los contratos vigentes de franquicia a contratos de suministro, permitiendo con ello, a partir del 1 de enero de 2016, la libre elección de marcas o modalidades de contratación», así como «evitar el condicionamiento del suministro de primera mano de estos petrolíferos a la celebración de contratos de franquicia».

Posteriormente, mediante la Resolución RES/958/2015, aprobada el 31 de diciembre de 2015, la CRE consideró que los modelos de contrato propuestos por Pemex TRI aún contenían definiciones y

cláusulas incompatibles con la LH, así como criterios unilaterales en su favor. Asimismo, hizo notar que de la información proporcionada por Pemex, no se observaba ninguna acción que advirtiera que, a partir del 1º de enero de 2016, los contratos de suministro y franquicia dejarían de estar vinculados entre sí.

En esa misma resolución, la CRE estableció que los modelos de contrato de Pemex TRI (franquicia y suministro) debían, entre otros elementos, sujetarse a lo siguiente:

1) Para el suministro:

- a) No considerar un margen comercial.
- b) Considerar la compra venta de petrolíferos genéricos, no solo de marca Pemex.
- c) No condicionar el suministro a la prestación de servicios de transporte o distribución.
- d) No regular actividades posteriores a la entrega en los puntos de VPM.
- e) Excluir obligaciones referentes a la entrega de información sobre ventas y existencias a cargo del adquirente.
- f) Retirar cualquier cláusula que convierta a Pemex TRI en autoridad o supervisor regulatorio.

2) Para la franquicia:

- a) Considerar la posibilidad de que tanto Pemex TRI como el propio franquiciatario pueda dar por terminado el contrato o en su caso solicitar los ajustes correspondientes, sin perjuicio de lo que la COFECE señale al respecto.

Respecto de este último aspecto, para la COFECE el modelo de contrato de franquicia puede restringir el proceso de competencia y libre concurrencia, en particular porque prevé causales de terminación rígidas y limitativas,<sup>64</sup> así como una vigencia de 15 años, renovable por periodos adicionales de 5 años. Esta combinación podría prolongar por mucho tiempo relaciones exclusivas de suministro entre las estaciones de servicio y Pemex. Esto cobra especial relevancia en un entorno en el que las alternativas al suministro de combustible fuera de Pemex son escasas, por lo que sería previsible que la gran mayoría de las estaciones de servicio mantengan o sean inducidas para mantener su relación actual con Pemex.

Asimismo, es fundamental evitar cualquier tipo de trato discriminatorio de Pemex hacia adquirentes que no sean franquiciatarios (tanto en el servicio como en el propio clausulado de los contratos, por ejemplo, ligando o condicionando un margen comercial –de aquí al 31 de diciembre de 2017– a la «categoría» de la estación de servicio).

**Recomendación:** Para esta autoridad es necesario reducir la vigencia y, sobre todo, permitir al franquiciatario salir de la relación contractual sin mayor requisito que una notificación previa por escrito.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Mutuo consentimiento, resolución judicial o administrativa firme, muerte del franquiciatario y cambio de circunstancias que afecten de manera significativa el cumplimiento de las obligaciones del contrato (para este último caso, sin embargo, únicamente Pemex TRI podría solicitar la modificación o terminación).

<sup>65</sup> Véase la Opinión OPN-015-2015 que al respecto emitió la COFECE. <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V9/1/2312874.pdf>

En atención a las observaciones de la CRE, Pemex publicó en el portal comercial de Pemex TRI<sup>66</sup> los nuevos modelos de contrato de franquicia y de VPM de gasolinas y diésel. A este respecto, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

- a. Estos modelos serían utilizados para las nuevas relaciones contractuales.
- b. El contrato de VPM únicamente se refiere a la entrega del combustible en refinerías, puntos de inyección o puntos de internación, por lo que quedaría pendiente definir el modelo de contrato de «comercialización» (lo que anteriormente era el «suministro»). Es necesario que el modelo de contrato de comercialización sea público a la brevedad, a efecto de transparentar los términos y condiciones para la prestación de los servicios logísticos de transporte, almacenamiento y distribución, o algún otro servicio de valor agregado, los cuales no deberán contener criterio de preferencia alguno para los franquiciatarios o socios comerciales de Pemex.
- c. El contrato de franquicia, como ha sido señalado, restringe la movilidad de los adquirentes entre fuentes alternativas de abasto.

Independientemente de lo anterior, no se advierte que los varios miles de contratos vigentes hayan sido actualizados en términos de la LH y las resoluciones dictadas por la CRE.<sup>67</sup>

**Recomendación:** A efecto de no obstaculizar esta fase de transición, es fundamental que la CRE se asegure de completar el proceso de sustitución de contratos a la brevedad (considerando, además, la aprobación del modelo de contrato de comercialización).

## 5.2 Concentración regional

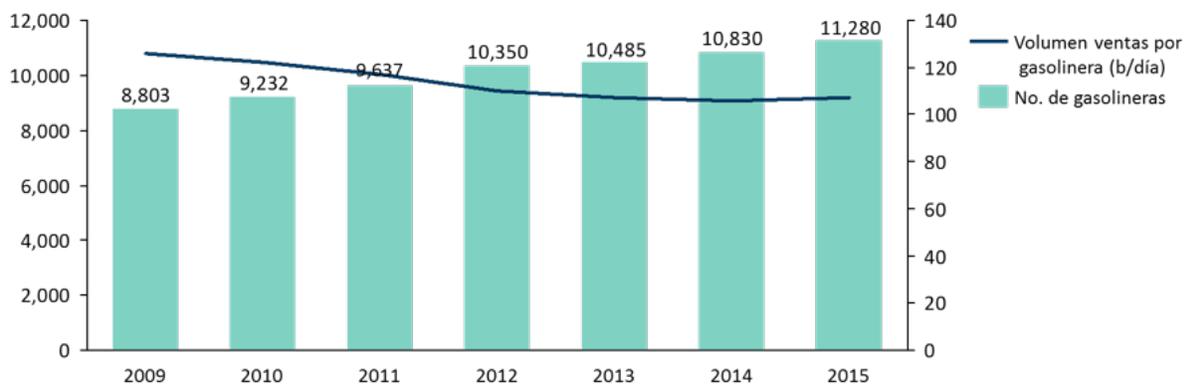
A pesar de que la demanda de gasolinas en nuestro país ha permanecido estable desde el 2009,<sup>68</sup> el número de estaciones de servicio se ha incrementado desde entonces. Lo anterior ha provocado una disminución en el volumen de combustible promedio vendido por cada estación de servicio, según se aprecia en la siguiente gráfica:

66 [http://www.comercialrefinacion.pemex.com/portal/menu/controlador?Destino=menu\\_gral.jsp](http://www.comercialrefinacion.pemex.com/portal/menu/controlador?Destino=menu_gral.jsp)

67 Además de las obligaciones señaladas por el artículo Décimo Tercero de la LH, habría que agregar que cualquier «cláusula de exclusión de extranjeros» o de «no competencia», además de ser incompatibles con el régimen jurídico vigente, atentan contra el proceso de libre competencia y competencia.

68 De acuerdo con el documento *Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2015-2029* emitido por la SENER, el volumen diario de ventas de gasolinas entre 2009 y 2015 pasó de 792 mil barriles diarios a 793 mil. Esta cantidad tuvo su punto más alto del periodo en 2012 (803 mil barriles) y su más bajo en 2014 (776 mil barriles). En el caso del diésel, las ventas en 2009 ascendieron a 359 mil barriles y fueron de 385 mil en 2015. Aunque hubo un crecimiento en la demanda del diésel en el periodo en cuestión, a partir de 2012 la tendencia ha sido negativa en cada año sucesivo.

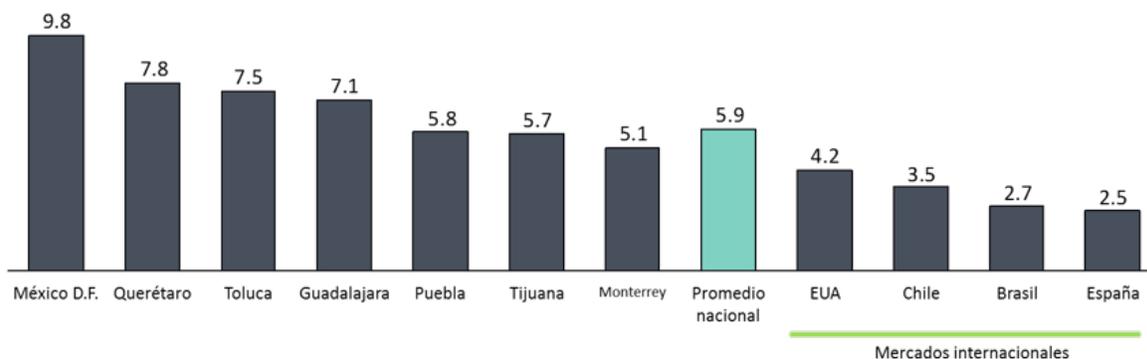
Gráfica 5. Número de estaciones de servicio y su volumen de ventas



Fuente: SENER (Sistema de Información Energética); Asociación Mexicana de Empresarios Gasolineros.

A pesar de lo anterior, existe evidencia internacional de que el volumen de ventas por gasolinera en nuestro país todavía es alto.

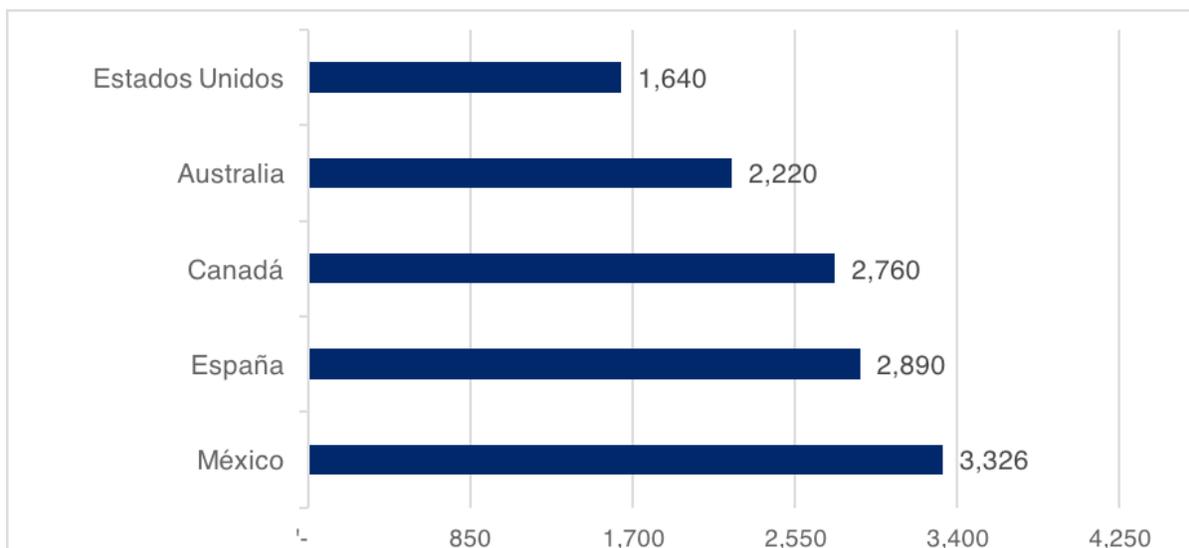
Gráfica 6. Ventas promedio por estación de servicio en 2013 (millones de litros al año)



Fuente: SENER (Sistema de Información Energética); Asociación Mexicana de Empresarios Gasolineros.

Otra manera de visualizar la composición de la oferta es identificando el número de vehículos por estación de servicio en una región específica. En un comparativo internacional, se advierte que existen diferencias en el número de vehículos atendidos en estaciones de servicio. Tanto en la gráfica anterior, como en la siguiente, se advierte que puede existir un espacio importante para la entrada de nuevas estaciones de servicio.

Gráfica 7. Número de vehículos por cada estación de servicio



Fuente: Elaboración propia con datos del «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México», SENER, 2016.

Los mercados de venta minorista de gasolinas y diésel son mercados en donde la demanda está definida, entre otros factores, en función de los tiempos de traslado o la distancia recorrida por los consumidores para llegar a una estación de servicio determinada. Es decir, las estaciones son sustitutos entre sí en la medida que estén ubicadas dentro de un perímetro determinado.

El modelo anterior, al garantizar una rentabilidad para cada estación de servicio y simplificar las decisiones logísticas, limitó la consolidación o formación de economías de escala. Por eso, en el contexto de un mercado abierto y competido es entendible que las estaciones de servicio busquen agruparse y generar eficiencias operativas.

No obstante lo anterior, existe un marco jurídico de competencia que es imprescindible respetar. En términos de la LFCE, una concentración daña el proceso de competencia y la libre concurrencia si:<sup>69</sup>

- Confiere o puede conferir poder sustancial al agente económico que resulte de la concentración, o incrementa este poder;
- Tiene o puede tener por objeto o efecto establecer barreras a la entrada, desplazar indebidamente a otros agentes o impedirles su entrada al mercado; y,
- La transacción tiene por objeto o efecto facilitar la realización de prácticas monopólicas.

69 En términos de la LFCE, una concentración es la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general, que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

**Recomendación:** Frente a este proceso de consolidación de estaciones de servicio, es recomendable que las transacciones o planes estratégicos para agrupar o consolidar estaciones de servicio sean notificadas de manera preventiva ante la COFECE, a fin de que los agentes económicos tengan plena certeza de que no están incurriendo en una concentración ilícita sancionada por la ley.<sup>70</sup> Independientemente de lo anterior, será importante que la CRE requiera información pormenorizada de los solicitantes de permisos de comercialización, a fin de identificar la presencia regional de los diversos grupos de interés económico.

### 5.3 Alianzas de compradores

Desde el anuncio de la apertura del mercado de expendio al público, diversas asociaciones gasolineras han mostrado interés por comprar de manera conjunta grandes volúmenes de gasolinas, para que puedan obtener mejores condiciones de compra de combustibles. Las implicaciones de esta acción pueden resultar positivas en tanto menores precios obtenidos por el volumen de compra sean transferidos a precios más baratos a los consumidores finales.

No obstante, los agentes económicos deben tener presente que estas estrategias comerciales entre competidores no deben facilitar la coordinación entre ellos, el monitoreo de precios o comportamientos estratégicos, ni disminuir la innovación o la diferenciación de los participantes de estas alianzas o «clubes de compras».

En este contexto, es importante señalar que cualquier acuerdo, contrato o combinación entre agentes económicos competidores entre sí que tenga por objeto o efecto la fijación de precios, restricción de oferta, segmentación de mercado o el intercambio de información con cualquiera de los objetos o efectos anteriores, es considerada por la LFCE como una práctica monopólica absoluta y está sujeta a severas sanciones. Los agentes económicos deben estar plenamente conscientes de que cualquier acuerdo entre competidores cuyo objetivo vaya más allá de conseguir mejores condiciones de compra comunes podría violar la LFCE.

Cabe señalar que conforme la «Guía para el Intercambio de Información entre Agentes Económicos»<sup>71</sup> emitida por esta autoridad, el intercambio de información entre competidores podría ser anticompetitivo y violatorio de la LFCE, dependiendo del propósito y mecanismos de intercambio, la naturaleza de la información y las características del mercado.

Por otra parte, la Comisión, como parte de sus atribuciones de carácter preventivo, analiza y resuelve si las concentraciones que le son notificadas por los agentes económicos podrían generar estructuras de mercado que pudieran conferirles poder sustancial, restringir la oferta, incrementar los precios o favorecer conductas consideradas como prácticas monopólicas. En términos del artículo 61 de la LFCE, una concentración se entiende como «la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos».

70 La fracción VII del artículo 127 de la LFCE contempla multas de hasta 8% de los ingresos del Agente Económico que incurra en una concentración ilícita.

71 Emitida el 10 de diciembre 2015, disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

En este sentido, las alianzas entre estaciones de servicio para agregar demanda y conseguir mejores condiciones de compra, dependiendo de sus características particulares, podrían ser consideradas concentraciones para efectos de la LFCE. El artículo 86 de dicho ordenamiento establece que aquellas concentraciones que superen los umbrales establecidos en ese precepto deben ser autorizadas por la COFECE antes de que se lleven a cabo.<sup>72</sup> Conforme al mismo artículo, los agentes económicos involucrados que no se encuentren en los supuestos establecidos podrán notificar voluntariamente la concentración ante la COFECE.

Las resoluciones sobre concentraciones pueden autorizar, no autorizar o sujetar la autorización de la concentración al cumplimiento de condiciones. Se autorizará la concentración cuando no tenga por objeto o efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y la competencia económica; en caso contrario, no sería autorizada. Esto último podría suceder, por ejemplo, si los miembros del «club de compra» tuvieran la capacidad de establecer condiciones de venta discriminatorias, a favor de los miembros del club y en perjuicio de competidores actuales o potenciales. Asimismo, la autorización de la concentración puede sujetarse al cumplimiento de condiciones para prevenir los posibles efectos contrarios a la libre competencia y al proceso de competencia.<sup>73</sup>

Esta Comisión analizará las concentraciones que le sean notificadas en sus méritos, caso por caso y considerando cualquier posible ganancia en eficiencia generada en virtud de la transacción.

#### 5.4 Suministro exclusivo de ASA

Desde 1979, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), organismo descentralizado sectorizado a la SCT, es el encargado de prestar los servicios de almacenamiento, distribución y suministro de combustible a los transportistas aéreos. El Reglamento de la Ley de Aeropuertos vigente,<sup>74</sup> en su artículo Noveno Transitorio, otorgó a ese organismo la exclusividad de ofrecer dichos servicios en los aeropuertos en territorio nacional, en los siguientes términos:

72 Los umbrales para la notificación de concentraciones son los siguientes: i) Cuando la transacción implique un monto superior a 18 millones de veces el Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (SMGDVDF); ii) Cuando la transacción implique la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyas ventas anuales o activos en territorio nacional sean más de 18 millones de veces el SMGDVDF; o iii) Cuando la transacción implique la acumulación de activos o capital social superior a 8 millones 400 mil veces el SMGDVDF y que las ventas anuales de los agentes económicos participantes, de forma conjunta o separada, importen más de 48 millones de veces el SMGDVDF.

73 Para determinar si la concentración debe autorizarse, la Comisión considera los siguientes elementos: i) el mercado relevante en los términos de la LFCE; ii) la identificación de los principales agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante y el grado de concentración en ese mercado; iii) los efectos de la concentración en el mercado relevante con respecto a los demás competidores y demandantes del bien o servicio, así como en otros mercados y agente relacionados; iv) la participación de los agentes involucrados en la concentración en otros agentes económicos y la participación de otros agentes en los involucrados; v) los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar que se lograría una mayor eficiencia en el mercado y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre competencia, entre otros.

74 Publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2003.

### **Disposición: Artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.**

**Artículo Noveno Transitorio.-** Aeropuertos y Servicios Auxiliares continuará prestando, de conformidad con la legislación aplicable, los servicios de almacenamiento, distribución y suministro de combustible a los transportistas y operadores aéreos. Consecuentemente, ni los concesionarios, permisionarios o algún tercero podrán prestar los servicios de almacenamiento, distribución y suministro de combustible; hasta en tanto la Secretaría determine lo contrario. Ello en el entendido de que cuando se pretenda que dichos servicios sean prestados por los particulares, la Secretaría podrá licitar la prestación de los mismos. Se exceptúa de lo anterior a las personas que actualmente prestan el servicio de suministro de combustible.

*Aeropuertos y Servicios Auxiliares deberá adecuar sus programas al crecimiento de los aeródromos de servicio al público y será responsable de cualquier daño que ocasione por la prestación del servicio de combustible, para tales efectos celebrará con los concesionarios y permisionarios un convenio en el que se determinen los términos y condiciones necesarios para que dichos servicios se presten de forma segura y eficiente, precisando la contraprestación y forma de pago correspondiente para los concesionarios y permisionarios por el acceso y el uso de sus instalaciones para la prestación del servicio de suministro de combustible en cada aeródromo. Todos los conflictos que surjan con motivo de la prestación de los servicios relativos a combustible, serán resueltos por la Secretaría.*

Aunque dicho artículo no fue explícitamente derogado con motivo de la reforma energética, el mismo es incompatible con el régimen previsto por la LH, el cual establece la posibilidad de que cualquier interesado solicite ante la CRE un permiso para desarrollar esta actividad (y por lo cual debería entenderse derogado de forma tácita). No obstante, los títulos de concesión aeroportuarios preservan este monopolio en favor de ASA, el cual impide la entrada de nuevos oferentes y afecta las condiciones de suministro de combustibles para aeronaves (turbosina) en detrimento de los operadores aéreos y los consumidores finales. Esto, a su vez, podría afectar a empresas en el ramo de gasolinas y diésel que pretendan diversificarse.

**Recomendación:** En razón de lo anterior, es relevante derogar explícitamente el Noveno transitorio del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, así como modificar aquellos títulos de concesión aeroportuarios conforme a los cuales únicamente ASA puede suministrar combustibles. Lo anterior, sin perjuicio de que la CRE determine reglas para el inicio de una Temporada Abierta aplicable a la infraestructura de almacenamiento de ese organismo descentralizado, a efecto de promover el ingreso de nuevos competidores a través de la garantía de acceso abierto y no discriminatorio de dicha infraestructura.

## **5.5 Derecho de vía**

Las carreteras representan un mercado natural para el establecimiento de estaciones de servicio. Adicional al permiso que deberá emitir la CRE para realizar la actividad de expendio al público, la SCT es la dependencia facultada para otorgar los permisos correspondientes para el establecimiento de estaciones de servicio en carreteras federales de cuota o libres de peaje. Así lo dispone, entre otros

ordenamientos, el *Reglamento para el aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas*, publicado en el DOF el 5 de febrero de 1992.<sup>75</sup>

**Recomendación:** Es necesario que la SCT transparente los requisitos y criterios considerados para el otorgamiento de permisos de derecho de vía, de manera que pueda promover la entrada de nuevos competidores a lo largo de las carreteras federales.<sup>76</sup> En ningún caso, la política para el otorgamiento de estos permisos deberá considerar exclusividades en ciertos tramos carreteros o áreas de influencia determinadas. Las disposiciones de este tipo limitan la oferta, restringen las opciones disponibles de compra para los usuarios y reducen la presión de la competencia entre estaciones de servicio.

## 5.6 Restricciones locales

En esta etapa de transición hacia un mercado competido de gasolinas y diésel, resulta particularmente importante que el marco regulatorio ofrezca la suficiente flexibilidad para el establecimiento de estaciones de servicio, lo que no excluye la tutela de objetivos públicos legítimos, por ejemplo, en materia de seguridad o salud.

La ubicación y cantidad de las estaciones de servicio es un factor importante que influirá en la determinación de los precios de venta de los combustibles al consumidor final.<sup>77</sup> En ese sentido, las autoridades locales –estatales y municipales– deben evitar que la regulación restrinja indebidamente el derecho a los agentes económicos de concurrir al mercado, no únicamente para que se genere oferta suficiente sino también para que exista presión competitiva entre estaciones de servicio que ejerza disciplina sobre los precios y condiciones de servicio.

**Recomendación:** Con respecto a temas de seguridad, medio ambiente y protección civil es necesario evitar que la normatividad local contenga regulaciones desproporcionadas o injustificadas, cuyo cumplimiento impida o restrinja indebidamente la entrada de nuevos agentes a los mercados. En todo caso, las regulaciones locales deben limitarse a establecer medidas de seguridad indispensables para prevenir los riesgos inherentes a esta actividad sin contravenir las disposiciones emitidas por la ASEA. Idealmente, los requisitos y disposiciones técnicas aplicables a la industria de los hidrocarburos, incluyendo la actividad de expendio al público de combustibles, deberían ser exclusivamente materia federal.<sup>78</sup>

75 Disponible en: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGCC/PDF/REGLAMENTO\\_APROVECHAMIENTO\\_DERECHO\\_DE\\_VIA.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGCC/PDF/REGLAMENTO_APROVECHAMIENTO_DERECHO_DE_VIA.pdf)

76 Las fichas de los trámites SCT-01-001-B «Permiso para paradores» y SCT-08-001-A «Permiso para uso y aprovechamiento del derecho de vía en las autopistas y puentes de cuota», prescriben que entre los criterios para resolver las solicitudes de los particulares se encuentra el de: «que los proyectos de las obras solicitadas y la documentación legal del solicitante cumplan con la normatividad aplicable», sin información específica. En ambos casos, además, aplica la negativa ficta.

77 Jaureguiberry, F., 2010. «An Analysis of Strategic Price Setting in Retail Gasoline Markets». The Pardee RAND Graduate School.

78 El artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos señala «La industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquéllas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.» Asimismo, el artículo 1 de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos señala que la ASEA «tiene por objeto la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos». Por su parte, el artículo 3, fracción XI de esta ley, señala que el Sector Hidrocarburos comprende, entre otras, la actividad de expendio al público de petrolíferos.

Asimismo, esta Comisión ha identificado diversas regulaciones locales que podrían inhibir la entrada de competidores al mercado, a través de regular las distancias mínimas entre estaciones de servicio o la superficie de las mismas, como se menciona a continuación.

### 5.6.1 Distancias mínimas

En diversas ocasiones, la COFECE se ha pronunciado en contra del establecimiento de criterios de distancias mínimas entre comercios del mismo giro, ya que limitan la oferta y otorgan zonas de influencia en beneficio de los agentes ya establecidos. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ocasiones, ha señalado que las disposiciones jurídicas que fijan requisitos de distancia entre negocios de la misma clase son anticonstitucionales.<sup>79</sup>

Para el caso de estaciones de servicio de combustibles, al menos las siguientes legislaciones locales establecen requisitos de distancias mínimas (cabe señalar que el requisito pudiera también ser establecido en reglamentos municipales):

Tabla 3. Legislaciones locales que establecen distancias mínimas entre estaciones de servicio

Estado	Distancia mínima establecida	Instrumento jurídico	Artículo
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,000 m en zonas urbanas</li> <li>10,000 m en carreteras</li> </ul>	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California	117
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 1,200 y 1,700 m en zonas urbanas</li> </ul>	Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua	150
Colima	<ul style="list-style-type: none"> <li>800 m en zonas urbanas</li> <li>3,000 m en zonas rurales</li> </ul>	Reglamento de Zonificación para el Estado de Colima	401
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,000 m en zonas urbanas</li> <li>10,000 m en carreteras</li> </ul>	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	281 bis

79 Ver jurisprudencias y tesis: a) *Distancia, requisito de. Las leyes que lo fijan son violatorias de los artículos 4º y 28 de la Constitución Federal (Reglamento de expendios de leche en el municipio de Torreón, Coahuila)*; Registro No. 233443; Localización: Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 42 Primera Parte; Página 53; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; b) *Reglamentos que fijan tácitamente el requisito de distancia para establecer comercios. Su inconstitucionalidad (industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz)*; Registro No. 237718; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación 151-156 Tercera Parte; Página 227; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional Administrativa; c) *Distancia, requisito de. Inconstitucionalidad. Comercios de una misma especie*; Registro No. 805872; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CXXXV, Página 27; Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa; d) *Comercios de una misma especie, inconstitucionalidad del requisito de distancia entre los*; Registro No. 257737; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CIII, Página 28. Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa, Constitucional.

Estado	Distancia mínima establecida	Instrumento jurídico	Artículo
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,500 m en libramientos y vías primarias</li> <li>10,000 m en carreteras y autopistas</li> </ul>	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	150
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> <li>2,000 m</li> </ul>	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí	145
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,500 m en zonas urbanas</li> <li>5,000 m en zonas rurales</li> <li>20,000 m en carreteras federales</li> <li>5,000 m en carreteras vecinales y rurales</li> </ul>	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa	105 bis
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,000 m</li> </ul>	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora	17 bis

Como ya se mencionó, las disposiciones que establecen distancias mínimas entre los lugares destinados al expendio de combustibles generan una ventaja exclusiva para los agentes económicos ya establecidos, al garantizarles un área de influencia específica y protegerlos de la competencia que representarían nuevos agentes que deseen instalarse dentro del perímetro determinado por la regulación.

**Recomendación:** Las regulaciones que establecen distancias mínimas entre estaciones de servicio y limitan el injustificadamente el abasto, deben ser eliminadas por las autoridades públicas locales.<sup>80</sup>

### 5.6.2 Superficies mínimas

Asimismo, existen reglamentos locales que tienen por objeto regular el establecimiento de estaciones de servicio para expendio al público de gasolinas y diésel, y entre otros aspectos, imponen requisitos de superficies mínimas para el predio donde se establezca una estación de servicio.

La mayoría de los ordenamientos municipales adoptan los umbrales establecidos por Pemex en sus «Requisitos a cubrir en la solicitud para construir y operar nuevas Estaciones de Servicio» (Requisitos)<sup>81</sup> y

80 En septiembre de 2015, el Pleno de la COFECE opinó sobre la adición a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del estado de Coahuila, que tenía por objeto establecer una distancia de 1,500 metros para la instalación de nuevas estaciones de servicio. En la citada opinión, la autoridad de competencia señaló que este tipo de disposiciones son anticompetitivas porque generan ventajas exclusivas en favor de los agentes ya establecidos y garantizan zonas de influencia en perjuicio de los consumidores, limitando sus alternativas de abasto. OPN-011-2015 Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V7/1/2135303.pdf>

81 Numeral 4.3.1 «El predio propuesto debe cumplir con las siguientes características de acuerdo a su ubicación» de los

en la «Guía para el llenado de la solicitud y documentación requerida en la incorporación a la Franquicia para Estaciones de Servicio» (Guía).<sup>82</sup> En ese sentido, estas normas responden a una lógica de mercado regulado, planeado por Pemex, y no a una lógica de libre mercado en donde las estaciones de servicio tienen que competir por la preferencia de los clientes en términos de conveniencia, seguridad y calidad.

A continuación, se señalan algunos ejemplos:

Tabla 4. Reglamentos municipales que establecen superficies mínimas

Estado	Municipio	Instrumento jurídico	Artículo
Coahuila	Torreón	Reglamento para el establecimiento de Gasolineras y Estaciones de venta, almacenamiento de Gasolinas, Diésel y Plantas de almacenamiento para distribución y venta de Gas Licuado de Petróleo del municipio de Torreón	8
Colima	Colima	Reglamento para el establecimiento y funcionamiento de Estaciones de Servicio de Gasolina, Diésel y Lubricantes en el municipio de Colima	19
Durango	Durango	Reglamento para el establecimiento de Gasolineras y Estaciones de Servicios del Municipio de Durango	8
Jalisco	Guadalajara	Reglamento de Zonificación Específica para Estaciones de Servicio o Gasolineras del Municipio de Guadalajara	16
Sinaloa	Mazatlán	Reglamento para el establecimiento de Estaciones de Servicio de Gasolina, Gas LP. (Licuado de Petróleo) y Diésel del municipio de Mazatlán, Sinaloa	8
Tamaulipas	Reynosa	Reglamento para el establecimiento de Estaciones de Servicio de Gasolina en el municipio de Reynosa, Tamaulipas	10

Requisitos. Disponible en: <http://www.ref.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=11&catid=20>

82 Punto 4, inciso e), de la Guía. Disponible en: <http://www.pemex.com/franquicia/incorporacion-operacion/Documents/Gu%C3%ADaincorp2014.pdf>

**Recomendación:** Estos ordenamientos tienen implicaciones negativas en el proceso de competencia y libre concurrencia, ya que limitan la libertad de los agentes económicos para elegir la configuración de estación de servicio que le resulte más conveniente para acercarse a sus clientes y ofrecerles diversas modalidades de servicio, en función de las condiciones de su mercado objetivo. En este sentido, restringen el establecimiento de estaciones en ubicaciones más reducidas donde podría ser factible su construcción y operación (por ejemplo, con pocas bombas), así como generar ventajas a las ya establecidas, sobre todo en áreas con insuficiencia de espacio. De tal suerte, deben ser eliminadas por las autoridades públicas locales.

Cabe señalar que el Pleno de la COFECE emitió opinión sobre el anteproyecto de norma oficial mexicana ANTE-PROY-NOM-005-ASEA-2016, «Diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio de fin específico para expendio al público y de estaciones de servicio asociadas a la actividad de expendio en su modalidad de estación para autoconsumo, de diésel y gasolina», en el sentido de que establecer una superficie mínima del predio para construir una estación de servicio limita la libertad de los agentes económicos para elegir la configuración de estación de servicio que le resulte más eficiente, en función de las condiciones del mercado objetivo, sin perjuicio de las especificaciones de seguridad necesarias que deban cumplir. Este anteproyecto sigue en consulta pública en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).<sup>83</sup>

## 5.7 Acceso a información de precios para los consumidores

Hasta antes de la entrada en vigor de la reforma energética, todas las estaciones de servicio eran franquiciatarios de Pemex y ofrecían los mismos precios de combustibles. Esta situación provocó que las estaciones de servicio no pudieran diferenciarse vía precios ante los consumidores y que, por tanto, buscaran atraer clientes mediante diferencias de calidad, reputación y servicios complementarios.

Aunque actualmente los minoristas pueden competir vía precio (pues el régimen jurídico prevé de manera transitoria precios máximos de venta al público), será a partir del 1º de enero de 2018, fecha en la cual los precios serán determinados libremente, cuando esta variable cobre especial relevancia.

Para fomentar la competencia a nivel de estaciones de servicios, será fundamental que los consumidores tengan acceso a información completa, oportuna y suficiente en materia de precios de venta al público de gasolinas y diésel, de tal forma que puedan comparar opciones, tomar decisiones de consumo óptimas y ejercer presión competitiva sobre las estaciones de servicio.

**Recomendación:** Para efecto de que el precio sea una variable competitiva, es necesario que la CRE, en el marco de sus atribuciones, ordene a los permisionarios publicitar sus precios de manera visible en las estaciones de servicio. Dicha publicidad deberá realizarse sobre bases de homogeneidad, de manera que los precios exhibidos puedan ser comparables. De igual forma, sería útil que el regulador concentre la información en algún portal de acceso remoto, a fin de que los consumidores puedan comparar opciones por esta vía.

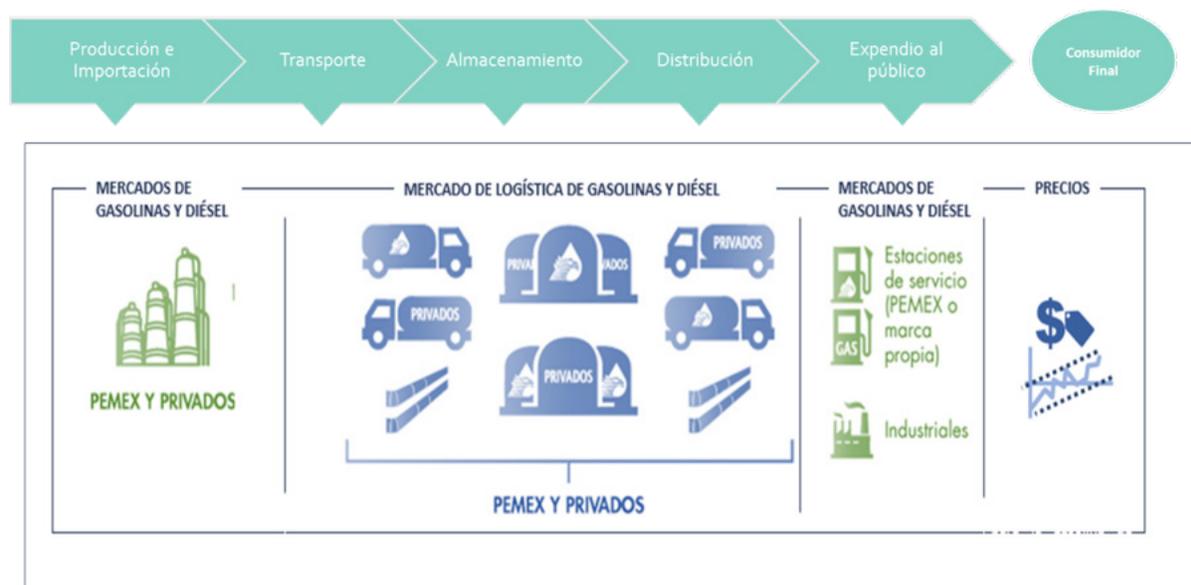
83 Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Opiniones/V2/3/3464136.pdf>

# ANEXO 1. CADENA DE VALOR, PRODUCCIÓN Y MERCADOS NACIONALES

## Cadena de valor

La cadena de valor de las gasolinas y el diésel tiene 5 etapas: 1) producción e importación, 2) transporte, 3) almacenamiento, 4) distribución y 5) expendio al público. Hasta antes de la reforma energética, Pemex era responsable del funcionamiento de toda la cadena de valor y de surtir toda la demanda nacional. Pemex producía, importaba, transportaba, almacenaba, distribuía y comercializaba (por sí o a través de terceros) estos productos para todo el país.

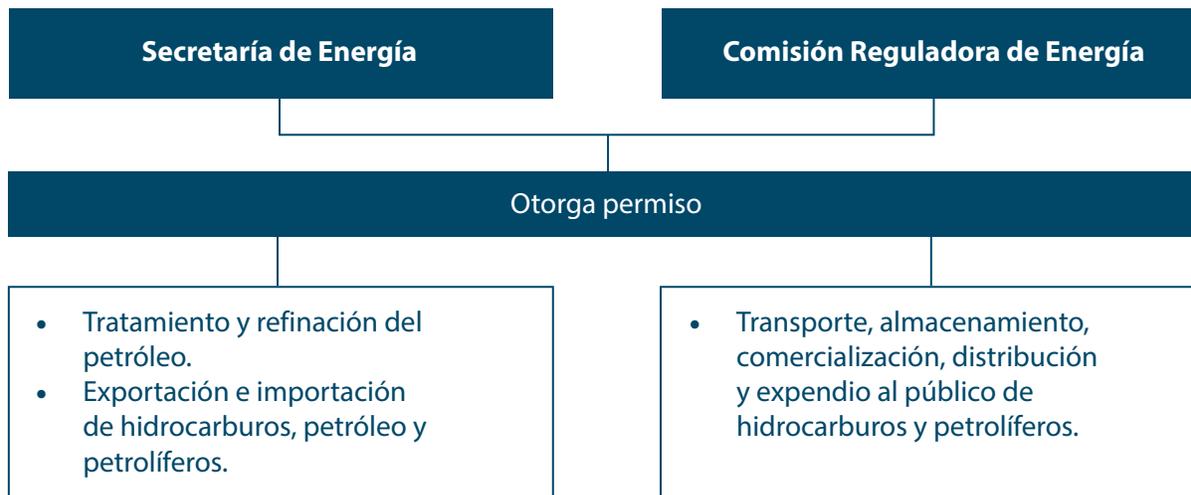
Figura I. Cadena de valor de los combustibles



Fuente: Elaboración propia

Las actividades de transformación industrial (producción), logística (importación, transporte, almacenamiento y distribución), comercialización y expendio al público de gasolinas y diésel serán reguladas a través de un régimen de permisos que otorgarán, tanto a Pemex como a los particulares, la SENER y la CRE.

Figura II. Autoridades que otorgan permisos relacionados con combustibles

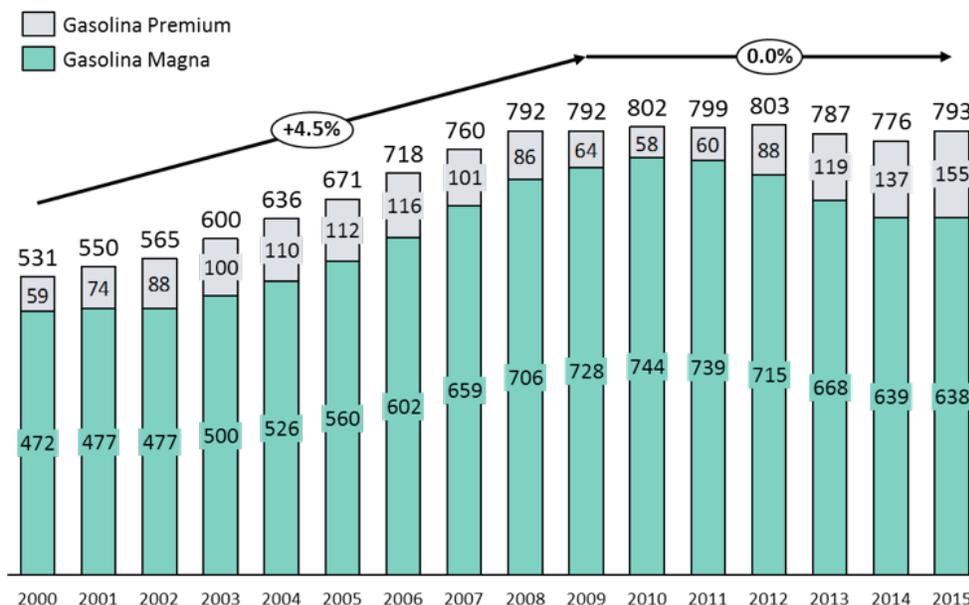


Fuente: SENER (2014). Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2014-2018.

## Oferta y demanda de combustibles

Durante el periodo 2000-2010, la demanda de gasolinas en México creció de manera sostenida y pasó de 531 a 802 miles de barriles diarios. A partir de entonces, los requerimientos de gasolina de los mexicanos se han estabilizado. En el periodo 2010-2015 destaca que la gasolina Premium incrementó su demanda en más de 2.5 veces en detrimento de la gasolina Magna.

Gráfica I. Volumen de ventas de gasolina (miles de barriles diarios)

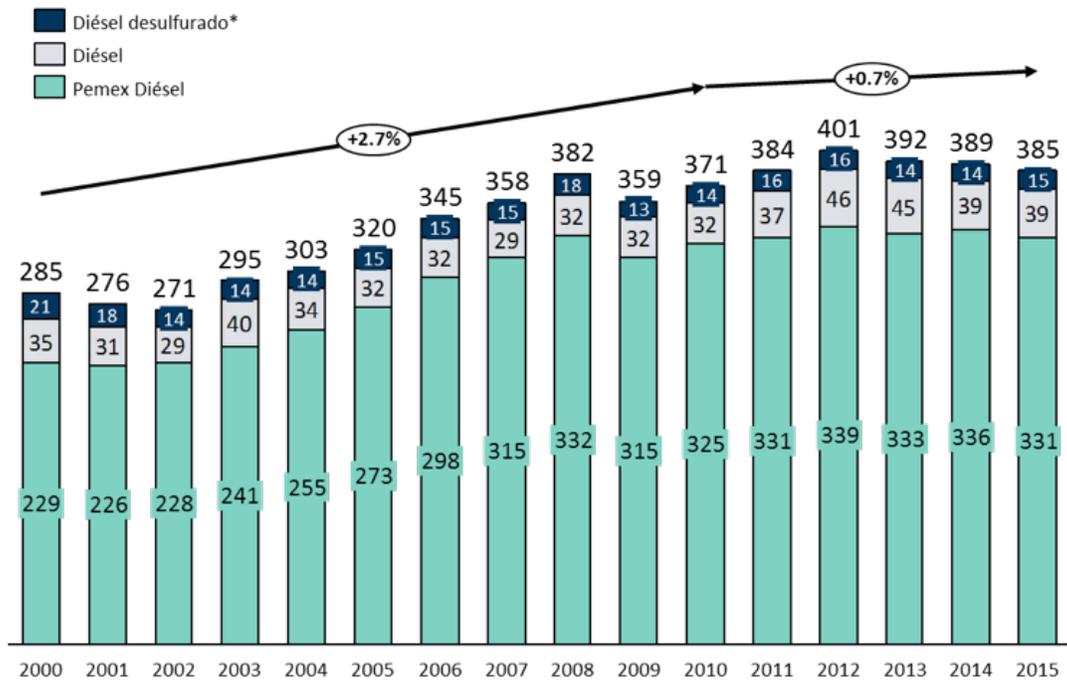


Fuentes: SENER (Sistema de Información Energética, Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2015-2029).

Nota: El crecimiento indicado con flechas presente en esta y subsecuentes gráficas fue calculado como la tasa anual de crecimiento compuesto.

La demanda de diésel, por otra parte, también experimentó un crecimiento durante el periodo 2000-2010 y, al igual que en el caso de las gasolinas, presentó una desaceleración a partir de 2010. Si bien la demanda de este producto observó un incremento anual de 0.7% durante el periodo 2010-2015, en los últimos tres años ha mostrado un decrecimiento.

Gráfica II. Volumen de ventas de diésel (miles de barriles diarios)

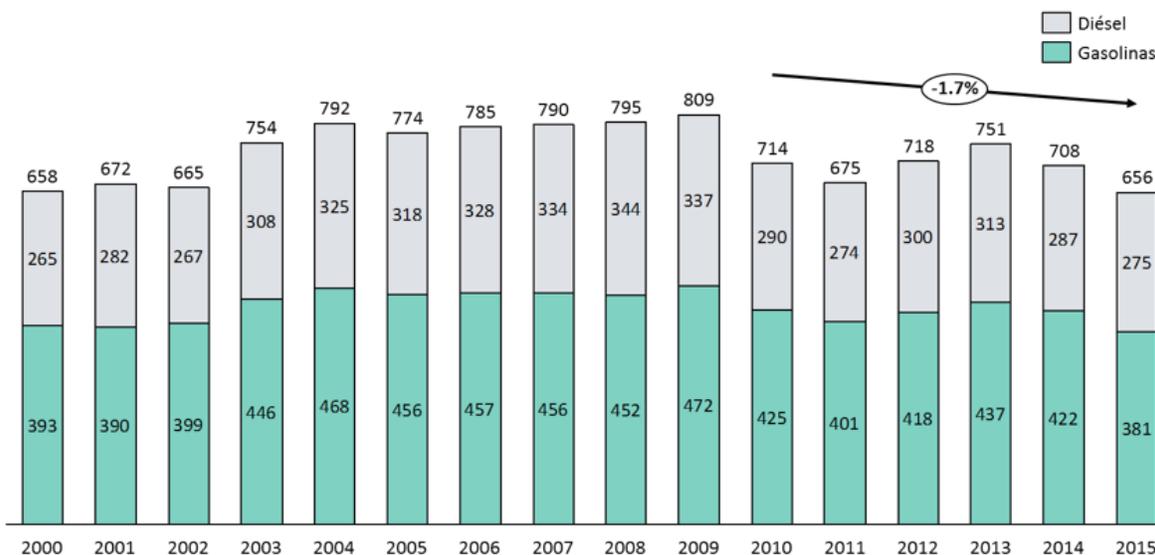


Fuentes: SENER (Sistema de Información Energética, Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2015-2029).

## Producción nacional de combustibles

Para atender la demanda nacional de gasolinas y diésel, Pemex ha llevado a cabo la refinación del petróleo crudo y la producción de petrolíferos en sus 6 refinерías. Aunque la producción de Pemex registró incrementos durante el periodo 2000-2009, a partir de ese año comenzó a descender. El decremento en la producción de gasolinas es del orden del 19%, en tanto que la producción de diésel se redujo en 18%. Estos datos muestran que la producción nacional no solo es insuficiente para cubrir la demanda de combustibles, sino que cada vez la brecha entre ambas es mayor debido a la estabilidad de la demanda y la reducción de la oferta nacional.

Gráfica III. Producción nacional de petrolíferos (miles de barriles diarios)

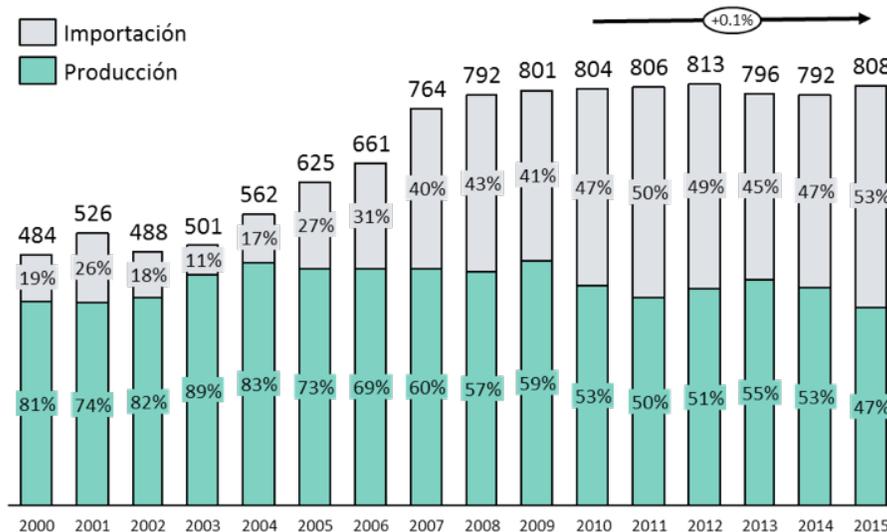


Fuente: SENER (Sistema de Información Energética).

## Importación de combustibles

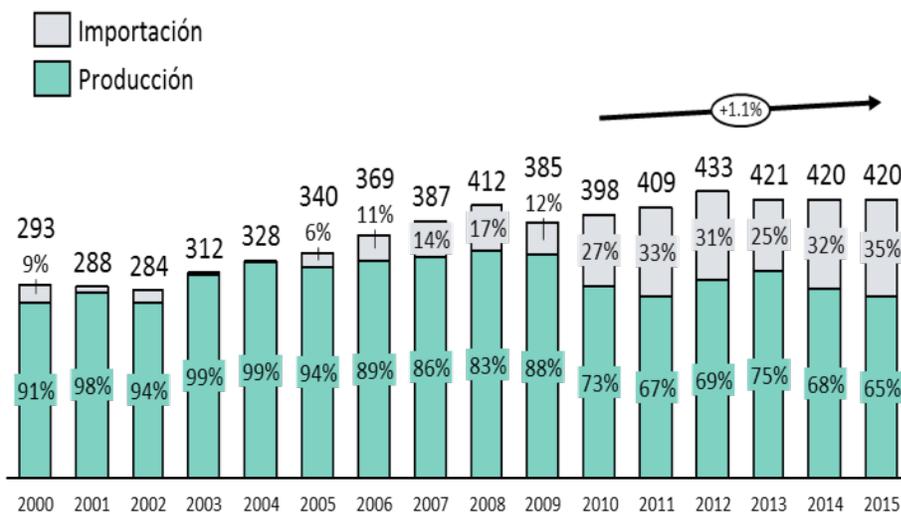
A fin de satisfacer la demanda nacional de gasolinas y diésel, Pemex ha recurrido a la importación de estos combustibles. En el caso de las gasolinas, la tasa de crecimiento de importaciones más relevante ocurre durante el periodo 2004-2007, en donde las importaciones pasaron de representar el 17% del total de la oferta nacional a un 40%, nivel del que, desde entonces, no ha descendido. Entre el 2010 y 2015, las importaciones han cubierto entre el 45% y el 53% de la demanda nacional de gasolinas. En el caso del diésel, las importaciones representan, desde 2010, más de una cuarta parte de la oferta total nacional.

Gráfica IV.a Importación y producción de gasolinas (miles de barriles diarios)



Fuente: SENER (Sistema de Información Energética).

Gráfica IV.b Importación y producción de diésel (miles de barriles diarios)

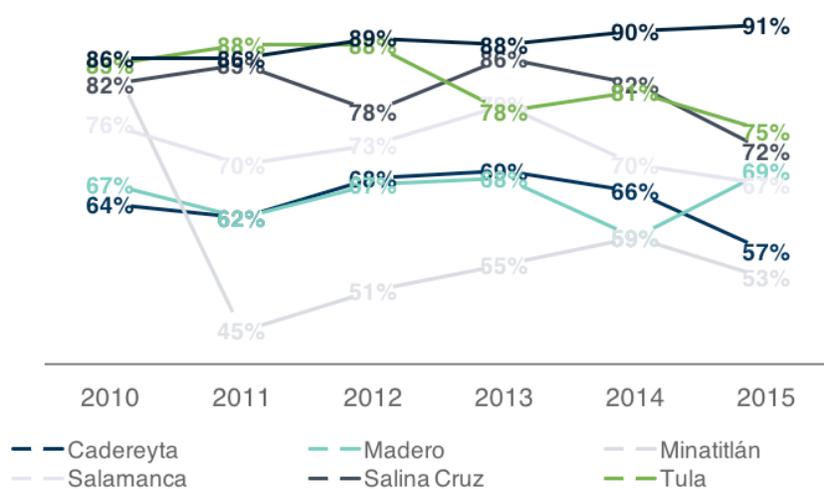


Fuente: SENER (Sistema de Información Energética).

## Problemas en el segmento de la refinación

Las refinerías mexicanas presentan rezagos operativos y de infraestructura que traen consigo problemas de estabilidad, seguridad industrial y cumplimiento de algunas normas ambientales.<sup>84</sup> Estos problemas ocasionan variaciones en la producción que generan situaciones de emergencia para garantizar el abasto de combustibles. Las variaciones de operación y producción de las refinerías nacionales obligan a elegir alternativas logísticas de alto costo.<sup>85</sup>

Gráfica V. Porcentaje de utilización de las refinerías



Fuente: SENER. «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México», 2016.

84 De acuerdo con el documento «Diagnóstico de la industria de petrolíferos en México» emitido por la Secretaría de Energía en mayo de 2016, el porcentaje de utilización del Sistema Nacional de Refinería ha caído de 77% en 2010 a 66% en 2015. Compárense estos porcentajes con el 91% de utilización de la capacidad refinadora de la industria estadounidense en la costa del Golfo.

85 Véase: [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_regionales/Paginas/2015-018-guadalajara.aspx#.VyKXal-ThCM8](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_regionales/Paginas/2015-018-guadalajara.aspx#.VyKXal-ThCM8)

Estas deficiencias operativas han ocasionado que Pemex Refinación, ahora Pemex Transformación Industrial (Pemex TRI), haya presentado pérdidas económicas durante años recientes. Durante el periodo 2010-2014, dicha subsidiaria reportó pérdidas que ascienden a 666.6 miles de millones de pesos:<sup>86</sup>

Tabla I. Rendimiento (pérdida) neto(a) de Pemex por segmento (miles de millones de pesos)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Exploración y Producción</b>	34.4	28.8	94.0	(42.5)	(153.4)	(667.4)
<b>Gas y Petroquímica Básica</b>	3.8	(3.3)	1.6	3.9	15.6	18.1
<b>Petroquímica</b>	(14.8)	(6.3)	(11.3)	(14.9)	(18.9)	7.8
<b>Refinación</b>	(82.7)	(131.9)	(102.1)	(123.0)	(113.8)	(113.1)
<b>Operación en refinación</b>	(155.3)	(109.0)	(85.9)	(109.0)	(99.1)	(94.0)

Fuente: Pemex Relación con Inversionistas.

Estas pérdidas en la refinación son ahora contrarias al mandato establecido en el artículo 4 de la Ley de Petróleos Mexicanos, el cual determina que Pemex debe generar valor económico y rentabilidad al Estado Mexicano como su propietario. Aunada a la obligación de abasto, el sector de refinación de Pemex ha enfrentado restricciones de inversión y se ha supeditado a la “dieta” de crudo ofrecida por Pemex Exploración y Producción.

Obligar a Pemex a continuar con sus labores de refinación a toda costa puede tener efectos adversos a la competencia y la libre concurrencia. La producción de combustibles en condiciones de pérdidas económicas durante un lapso prolongado puede desincentivar la inversión privada que revitalizaría la infraestructura de refinación del país. Por ello, ante el nuevo modelo de organización industrial y dado a que un porcentaje importante de los combustibles proviene todavía de la refinación nacional, es importante que esta actividad sea realizada bajo propósitos de optimización económica y no solo de maximización volumétrica.

86 Véase: [http://www.pemex.com/ri/herramientas/Documents/PEMEX\\_Factsheet\\_e.pdf](http://www.pemex.com/ri/herramientas/Documents/PEMEX_Factsheet_e.pdf)

## **Información de la industria**

La información relativa a las operaciones de los participantes en el segmento de refinación es esencial para comprender eventos y tendencias que afectarán la oferta de combustibles. Algunos ejemplos de este tipo de información son: los reportes de accidentes en las refinerías, mantenimientos programados y cierres imprevistos, así como los niveles de inventarios nacional y por regiones. Esta información es a su vez necesaria para que los agentes económicos tomen decisiones estratégicas y de inversión. Debido a que hasta el momento únicamente Pemex ha realizado la actividad de refinación en nuestro país, toda la información de la industria pertenece a esta empresa productiva del Estado. En virtud de ello, sería importante para el sano desarrollo de la industria que Pemex, mediante la regulación que al efecto emita la CRE, comparta aquella información relevante para la industria que tenga naturaleza pública.

## ANEXO 2. CARACTERÍSTICAS DE COMBUSTIBLES EXIGIDAS POR LAS NORMAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Gasolina Magna															
	EUA		Europa	ZMVM			ZMM			ZMG			Resto del país		
Norma	RBOB 87 (F Colonial, post etanol)	CARBOB Regular (A K. Morgan, post etanol)	EURO 5	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016
Octano (RON+MON / 2)	87 mín	87	90	87 mín											
RVP psi*	F3 11.5 F4 13.5 F5 15.0 máx	A1 5.99 A2 10.5 A3 12.5 A4 14 A5 5.99 máx	8.70 (verano)	mín 6.5 – máx 7.8	7.8 máx	7.8	Mar a Sep 9-10 Oct a Feb 10-11.5	Mar a Oct 10 Nov a Feb 11.5	6.5 mín – 7.8 máx	7.8 máx	7.8	Mar/Abr/Oct 9-10 May/Sep 7.8-9 y 9-10 Jun a Ago 7.8-9 Nov a Feb 9-10 y 10-11.5	Nov a Feb 11.5 Mar a May/Sep/Oct 10 Jun a Ago 9 y 10 máx		
Azufre	80 ppm máx	21 ppm	10 mg/kg	30 ppm prom 80 ppm máx											
Aromáticos	50% máx	38.7%	35%	25% máx			35% máx	32% máx	35% máx	32% máx	Informar				
Olefinas	25% máx	11.1%	18%	10% máx			12.5% máx	11.9% máx	12.5% máx	11.9% máx	Informar				
Benceno	1.3% máx	1.22%	1%	1% máx							3% máx	2% máx	2% máx		
Oxígeno	1.7% mín, 4% máx	3.3/3.7%	2.7%	2.7% máx	1% mín, 2.7% máx	2.7% máx	1% mín, 2.7% máx	2.7% máx	1% mín, 2.7% máx	N/D	2.7% máx				

\*RVP: Reid Vapor Pressure (medida de volatilidad); psi: pounds per square inch.

Gasolina Premium																	
Norma	EUA		Europa	ZMVM			ZMM			ZMG			Resto del país				
	RBOB 87 (F Colonial, post etanol)	CARBOB Regular (A K. Morgan, post etanol)	EURO 5	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016		
Octano (RON+MON / 2)	93 mín	91	90	92 mín		91 mín	92 mín		91 mín	92 mín		91 mín	92 mín		91 mín		
RVP psi	H3 11.5 H4 13.5 H5 15.0	B1 5.99 B2 10.5 B3 12.5 B4 14 B5 5.99	8.70	Mín 6.5- máx 7.8	7.8		Oct a Feb 10-11.5, y Mar a Sept 9-10	7.8		Nov a Feb 11.5, y Mar a Oct 10	6.5 mín – 7.8 máx	7.8		Mar/Abr/Oct 9-10, May/Sep 7.8-9 y 9-10, Jun a Ago 7.8-9, Nov a Feb 9-10 y 10-11.5	Nov a Feb 11.5, Mar a May/Sep/Oct 10, Jun a Ago 9 y 10 máx		
Azufre	80 ppm máx	21 ppm	10	30 ppm prom, 80 ppm máx													
Aromáticos	50% máx	38.7%	35%	25% máx			35% máx	32% máx		35% máx	32% máx		35% máx	32% máx			
Olefinas	25% máx	11.1%	18%	10% máx			12.5% máx	11.9% máx		12.5% máx	11.9% máx		15% máx	12.5% máx			
Benceno	1.3% máx	1.22%	1%	1% máx												2% máx	
Oxígeno	1.7% mín, 4% máx	3.3-3.7%	2.70%	2.7% máx	1% mín, 2.7% máx		2.7% máx	1% mín, 2.7% máx		2.7% máx	1% mín, 2.7% máx		2.7% máx				

Diésel					
Norma	México			EUA	Europa
	NOM 086	NOM-EM-005-CRE-2015	NOM-016-CRE-2016	Grade 62 Colonial	EURO 5
Flash	45 mín			54.4 °C (130 °F)	55 °C mín
Cetano	45 mín	48 mín	45 mín	40 mín	51 mín
Aromáticos	30% máx			31.7% máx	
Azufre	15 ppm máx	15 ppm máx ZM, FN y Corredor 500 ppm máx RP	15 ppm máx ZMVM, ZMG, ZFN, ZMM y 500 ppm máx RP	11 ppm máx origen / 14 ppm máx delivery	10 mg/kg
Conductividad (pS/m)	N/D			250 pSm / at 21 °C	
Lubricidad (micrones)	520 máx			N/D	460

## GLOSARIO

**ASA:** Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

**ASEA:** Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

**Boletín Electrónico:** Plataforma informática accesible vía en la que los Permisarios ponen a disposición del público en general información relacionada con la descripción del sistema de transporte, su capacidad operativa, tarifas máximas, modelos de contrato, y en la que los Usuarios pueden realizar operaciones intrínsecas a la prestación de los servicios.

**Cotizaciones *pipeline*:** cotizaciones basadas en el transporte vía ductos.

**Cotizaciones *waterbone*:** cotizaciones basadas en el transporte vía marítima.

**COFECE:** Comisión Federal de Competencia Económica.

**CRE:** Comisión Reguladora de Energía.

**Días de autonomía:** número de días que las TAR pueden satisfacer la demanda sin recibir suministro.

**IEPS:** Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

**LFCE:** Ley Federal de Competencia Económica.

**LH:** Ley de Hidrocarburos.

**ROMP (Residencia de Operación Marítima y Portuaria):** unidades que tienen como función principal la carga y descarga de buquetanques para el movimiento de productos hacia las TAR.

**SCT:** Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

**SENER:** Secretaría de Energía.

**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**TAR:** Terminal de Almacenamiento y Reparto.

**TCPS:** Términos y Condiciones para la Prestación de los Servicios.

**TOMP (Terminal de Operación Marítima y Portuaria):** unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina.

**VPM (ventas de primera mano):** la primera enajenación, en territorio nacional, que realice Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o divisiones, y cualquier otra empresa productiva del Estado, o una Persona Moral, por cuenta y orden del Estado, a un tercero o entre ellos. Dicha venta deberá realizarse a la salida de las plantas de procesamiento, las refinerías, los puntos de inyección de producto importado, Ductos de Internación o en los puntos de inyección de los Hidrocarburos provenientes de manera directa de campos de producción.

## RECOMENDACIONES



### PRECIOS Y TARIFAS

Para transitar de un mercado monopólico a uno de carácter competido, es necesario que el sistema de precios envíe señales correctas a los mercados y fomente la entrada de más participantes.

#### Precio máximo de venta al público

##### 1. Banda de precios

**Dirigida a:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público y H. Congreso de la Unión

**Problemática:** Los precios mensuales en 2016 han estado ubicados ligeramente por debajo del límite inferior de la banda, por lo que los consumidores han tenido que pagar cuotas complementarias de IEPS. Por otro lado, el límite superior podría impedir que potenciales importadores o comercializadores distintos a Pemex, dadas sus estructuras de costos, concurren en estos mercados. La banda, que representan un 3% arriba y un 3% abajo del precio de diciembre de 2015 es estrecha y poco flexible.

**Recomendación:** Ampliar los valores de los límites inferior y superior de la banda.

##### 2. Componente «Margen» de la fórmula

**Dirigida a:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**Problemática:** Actualmente, el esquema de precios máximos no refleja las diferencias de los costos logísticos entre regiones, particularmente los de transporte. Esto se debe a que los datos con los que fue calculado el componente logístico del «Margen» fueron obtenidos con base en información no actualizada de Pemex.

**Recomendación:** Tomar en cuenta los costos actualizados y aprobados por la CRE a Pemex. Los resultados de la Temporada Abierta aplicable a la infraestructura de Pemex proporcionarán información relevante para estos efectos.

##### 3. Precio máximo único a nivel nacional

**Dirigida a:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**Problemática:** El esquema de precio único a nivel nacional inhibe el desarrollo de habilidades competitivas de los agentes económicos y de creación de nueva infraestructura en las regiones del país que lo necesitan. Una regulación de precios más útil para preparar el terreno hacia la

liberación de precios debe considerar la posibilidad de establecer diferentes precios por regiones. Este esquema fomentaría la concurrencia, incentivaría el desarrollo de nueva infraestructura y habituaría a los consumidores a la diferencia de precios que es normal en un esquema de libre mercado.

**Recomendación:** Fijar precios máximos de venta al público regionales basados en realidades logísticas.

## Precio de venta de primera mano

### 4. Transparencia de componentes logísticos y actualización periódica

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Los precios de VPM establecidos con base en costos logísticos virtuales o costos promedio de Pemex no reflejan con exactitud las condiciones de los mercados en cada punto de venta o entrega de estos petrolíferos. Además, la fórmula contempla una actualización con periodicidad mensual y la agregación de información de precios, lo que no refleja las condiciones de mercado.

**Recomendación:** Obligar a Pemex a desglosar, actualizar y poner a disposición del público en general, en el portal comercial de esa empresa, los costos reales de logística por punto de VPM. Los precios correspondientes a las cotizaciones del mercado de referencia, por otro lado, podrían ser actualizados con una periodicidad semanal, a efecto de aproximarse con mayor exactitud a las condiciones de mercado y para evitar situaciones de arbitraje.

### 5. Precio de VPM en la frontera norte

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** En los casos o regiones en que pueda lograrse una mayor participación de agentes económicos, –por ejemplo, en la frontera norte del país– es recomendable que los precios de las VPM que realice Pemex sean resultado de la dinámica de mercado, es decir, que dejen de sujetarse a una fórmula de precios.

**Recomendación:** Desregular el precio de las VPM que realice Pemex, únicamente en aquellas zonas donde se observe la existencia de opciones de abasto suficientes adicionales a las de esa empresa productiva del Estado.

### 6. Mercados de referencia

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Existen regiones en el país que podrían vincularse con mercados internacionales de referencia distintos al de la Costa del Golfo de Estados Unidos. Las ciudades fronterizas en los estados de Baja California y Sonora son ejemplo de ello, ya que su cercanía al estado de California los vincula con el mercado de combustibles de la Costa del Pacífico de ese país.

**Recomendación:** El mercado de referencia como componente de la fórmula del precio de VPM podría variar según la región que se vea influenciada por uno u otro mercado.

## 7. Tarifas de transporte y almacenamiento

**Dirigida a:** Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** La falta de transparencia en la metodología empleada para la determinación de las tarifas transitorias de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento impide conocer las causas de algunas variaciones regionales.

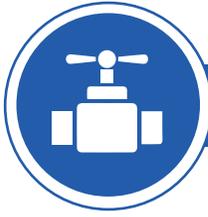
**Recomendación:** Contar con disposiciones de carácter general que permitan transparentar los criterios considerados para el cálculo de tarifas de transporte y almacenamiento aprobadas a Pemex. Lo anterior, con independencia al desarrollo de las Temporadas Abiertas.

## 8. Mercado ilícito

**Dirigida a:** Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de servicios de transporte por ducto y almacenamiento no establecen de manera expresa la asignación de responsabilidades para el caso de robo de combustibles. Esta circunstancia puede generar incertidumbre respecto de los costos de entrada para desarrollar infraestructura de transporte por ductos, o bien, para los usuarios de esos servicios.

**Recomendación:** Establecer que la responsabilidad en caso de robo será atribuible al transportista. Ello, sin perjuicio de que el esquema tarifario reconozca ciertas inversiones realizadas por los transportistas para mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los sistemas permisionados.



## INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA

La regulación debe garantizar de forma efectiva, a través de mecanismos competitivos, el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la infraestructura crítica de ductos y almacenamiento, así como generar incentivos que favorezcan el desarrollo de nueva infraestructura. Asimismo, es necesario eliminar barreras normativas con objeto de promover condiciones de competencia en toda la cadena logística de estos combustibles.

### 9. Asignación de capacidad

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** La Temporada Abierta aún no define los mecanismos específicos que serán utilizados para asignar la capacidad de los sistemas de transporte y almacenamiento operados por Pemex, en caso de que la demanda supere la oferta.

**Recomendación:** Asegurar que Pemex establezca mecanismos competitivos, claros y transparentes, que favorezcan las nominaciones más eficientes, como podría ser el caso de las subastas por capacidad. Los precios deberían reflejar el valor y escasez de la infraestructura.

### 10. Trato indebidamente discriminatorio

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Pemex tiene relativamente poca experiencia en la oferta a terceros de servicios de transporte y almacenamiento de gasolinas y diésel; adicionalmente, la prestación de este tipo de servicios a terceros requiere de capacidades específicas de gestión y tecnológicas.

**Recomendación:** Que los Términos y Condiciones para la Prestación de los Servicios aplicables a Pemex –en su carácter de suministrador de gasolina y diésel– especifiquen los mecanismos que dicha empresa deberá implementar para garantizar que sus servicios serán prestados en condiciones similares a todos los usuarios. Pemex, además, debe elevar sus capacidades de gestión y servicio en un lapso breve, a fin de que las disposiciones en materia de acceso abierto puedan ser efectivamente aplicadas.

### 11. Garantía de suministro

#### Dirigida a: Secretaría de Energía

**Problemática:** Contar con inventarios mínimos se traduce en costos para los participantes de la cadena logística obligados a dar cumplimiento a dicha política. En este sentido, los requisitos no deben ser excesivos a fin de no generar barreras injustificadas a la entrada. En cualquier caso, la ausencia de una política pública de almacenamiento y garantía de suministro genera incertidumbre en cuanto a los costos de entrada y participación.

**Recomendación:** Definir, lo antes posible, una política de garantía de suministro que sea idónea y proporcional en función de los objetivos.

## 12. Aranceles y cuotas compensatorias al acero

**Dirigida a:** Secretaría de Economía

**Problemática:** La implementación de aranceles y cuotas compensatorias a las importaciones de ciertos productos de acero podría encarecer insumos necesarios para la expansión de la red de ductos y almacenamiento.

**Recomendación:** Identificar los aranceles y las cuotas compensatorias de productos de acero que pudieran incrementar los costos para ampliar la red de ductos o almacenamiento existente y, en función de un análisis costo-beneficio, valorar su pertinencia y continuidad.

## 13. Participación cruzada

**Dirigida a:** Comisión Federal de Competencia Económica

**Problemática:** El artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos determina que la participación cruzada deberá ser autorizada por la CRE, con la opinión favorable de la COFECE.

**Recomendación:** Debido a las eficiencias que pueden lograrse como resultado de la integración vertical en las actividades de la industria de los combustibles, la participación cruzada únicamente debería limitarse cuando genere riesgos al proceso de libre competencia y competencia.

## 14. Infraestructura asociada a puertos

**Dirigida a:** Comisión Reguladora de Energía y Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Problemática:** La garantía de acceso abierto no debería ser frustrada mediante la negativa de acceso a instalaciones portuarias y marítimas asociadas a infraestructura de transporte y almacenamiento de petrolíferos. Por otro lado, la regulación de los puertos no genera incentivos para el desarrollo de nueva infraestructura.

**Recomendación:** Garantizar, por la vía que proceda, el acceso de terceros a las instalaciones y servicios portuarios y marítimas – tanto de Pemex, como de cualquier particular– asociados a infraestructura de transporte y almacenamiento sujeta a reglas de acceso abierto, y facilitar las importaciones así como el transporte de gasolinas y diésel por la vía marítima. Por otro lado, deben revisarse los Programas Maestros con objeto de que puedan desarrollarse en el corto plazo instalaciones portuarias para el manejo de petrolíferos por parte de terceros.

## 15. Restricciones a la participación de la inversión extranjera

**Dirigida a:** H. Congreso de la Unión

**Problemática:** Prevalcen restricciones relacionadas con la participación de la inversión extranjera en la navegación interior y de cabotaje, así como en el autotransporte federal, que

podrían limitar la concurrencia en las actividades de transporte (*midstream*) de petrolíferos. Estas restricciones a la inversión extranjera aplican, asimismo, a la actividad de suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

**Recomendación:** Reformar, entre otras, la Ley de Inversión Extranjera, a fin de permitir la libre participación de la inversión extranjera en el transporte de combustibles vía marítima o terrestre, así como para el suministro de estos productos para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.



## CALIDAD

Las especificaciones asociadas a la calidad de los combustibles no deben limitar la concurrencia de agentes económicos en las actividades de importación y comercialización.

### 16. Especificaciones técnicas de los combustibles

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Las especificaciones de calidad de las gasolinas y diésel establecidas en la Norma de Emergencia, así como en la Norma Oficial Mexicana actualmente en Consulta Pública, no están plenamente homologadas a las aplicadas en Estados Unidos de América y Europa, lo que convierte a los combustibles mexicanos en productos de especialidad, más caros y difíciles de mezclar. Esto, además de restringir las actividades de importación, dificultaría la intercambiabilidad y fungibilidad en los mercados mexicanos, condición importante para la eficiencia de los sistemas de transporte.

**Recomendación:** Homologar las normas oficiales mexicanas con los estándares internacionales de referencia (principalmente los Estados Unidos de América y Europa), sin perjuicio de los objetivos de la política de protección al medio ambiente.

### 17. Evaluación de la conformidad para productos importados

#### Dirigida a: Secretaría de Economía

**Problemática:** El procedimiento para acreditar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas exige, en el caso de las actividades de importación, entregar un informe de resultados emitido por un laboratorio registrado ante la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía. En este sentido, el cumplimiento de las especificaciones correspondientes debe acreditarse desde el punto de importación.

**Recomendación:** Permitir que la evaluación de la conformidad sea llevada a cabo más adelante en la cadena logística. Por otra parte, debería eliminarse el requisito de que los laboratorios tengan que estar registrados ante la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía y reconocer las certificaciones que emitan los organismos o laboratorios internacionales acreditados en los mercados de referencia.



## EXPENDIO AL PÚBLICO

Es necesario eliminar las barreras y restricciones normativas de todos los órdenes de gobierno, con la finalidad de promover el establecimiento de nuevas estaciones de servicio en los diversos mercados.

### 18. Contratos de franquicia y suministro

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Los contratos de franquicia y suministro suscritos entre Pemex y las estaciones de servicio antes de la entrada en vigor de la reforma energética no han sido sustituidos conforme las reglas y principios vigentes, por lo que la gran mayoría de las estaciones de servicio se ven obligadas a mantener, o son inducidas para mantener, su relación comercial y de suministro con Pemex.

**Recomendación:** Terminar el procedimiento de sustitución de contratos para que éstos sean compatibles con el régimen jurídico vigente y las resoluciones de la CRE. Adicionalmente, es necesario permitir al franquiciatario salir de la relación contractual sin mayor requisito que una notificación previa por escrito; asimismo, que la CRE apruebe el modelo de contrato de comercialización aplicable a Pemex.

### 19. Concentración regional

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** El proceso de apertura de los mercados de gasolinas y diésel a la libre competencia ha generado incentivos para concentrar estaciones de servicio en algunos agentes económicos. Estas concentraciones podrían dañar el proceso de competencia y la libre concurrencia en determinadas circunstancias marcadas por la LFCE.

**Recomendación:** Frente a este proceso, es recomendable que las transacciones o planes estratégicos para agrupar o consolidar estaciones de servicio sean notificadas de manera preventiva ante la COFECE, a fin de que los agentes económicos tengan plena certeza de que no están incurriendo en una concentración ilícita sancionada por la ley. Asimismo, es importante que la CRE requiera información pormenorizada de los solicitantes de permisos de comercialización, a fin de identificar la presencia regional de los diversos grupos de interés económico.

### 20. Alianzas de compradores

#### Dirigida a: Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** Diversas asociaciones gasolineras han mostrado interés por comprar de manera conjunta grandes volúmenes de gasolinas, de manera que puedan obtener mejores condiciones

de compra de combustible. Estos arreglos, dependiendo de sus características particulares, podrían facilitar la realización de prácticas anticompetitivas o podrían constituir concentraciones para efectos de la LFCE.

**Recomendación:** Los agentes económicos deben estar plenamente conscientes de que cualquier acuerdo entre competidores cuyo objetivo vaya más allá de conseguir mejores condiciones de compra comunes podría violar la LFCE. Por otra parte, las alianzas entre estaciones de servicio para agregar demanda y conseguir mejores condiciones de compra, dependiendo de sus características particulares, podrían constituir concentraciones y, en este sentido, deberían ser notificadas de forma preventiva ante la COFECE.

## 21. Suministro exclusivo de ASA

### Dirigida a: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Problemática:** Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) es el organismo encargado de prestar los servicios de almacenamiento, distribución y suministro de combustible a los transportistas aéreos. El régimen transitorio del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y los títulos de concesión aeroportuarios no fueron modificados por lo que prevalece este régimen monopólico anterior a la reforma energética.

**Recomendación:** Derogar el Noveno transitorio del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y modificar aquellos títulos de concesión aeroportuarios en virtud de los cuales únicamente ASA puede suministrar combustibles.

## 22. Derecho de vía

### Dirigida a: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Problemática:** La política para el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento del derecho de vía en carreteras federales, si no es transparente y equitativo, puede limitar la oferta, restringir opciones de compra para los usuarios y reducir la presión competitiva entre estaciones de servicio.

**Recomendación:** Transparentar los requisitos y criterios considerados para el otorgamiento de permisos de derecho de vía.

## 23. Distancias mínimas

**Dirigida a: Órganos Legislativos de las entidades federativas y de la Ciudad de México y Ayuntamientos locales; en particular, a los Congresos locales de los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora**

**Problemática:** El establecimiento de criterios de distancias mínimas entre comercios del mismo giro limita la oferta y otorga zonas de influencia en beneficio de los agentes ya establecidos.

**Recomendación:** Eliminar requisitos de distancias mínimas entre estaciones de servicio.

## 24. Superficies mínimas

**Dirigida a:** Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, así como a los Órganos Legislativos de las entidades federativas y de la Ciudad de México y a los Ayuntamientos locales; en particular, a los Congresos locales de los estados de Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas

**Problemática:** Existen reglamentos que imponen requisitos de superficies mínimas para el predio donde se establezca una estación de servicio, los cuales responden a una lógica de mercado regulado, planeado por Pemex, y no a una lógica de libre mercado, en donde las estaciones de servicio tienen que competir por la preferencia de los clientes en términos de conveniencia, seguridad y calidad.

**Recomendación:** Eliminar requisitos de superficies mínimas que no estén justificados por razones de seguridad.

## 25. Acceso a información de precios para los consumidores

**Dirigida a:** Comisión Reguladora de Energía

**Problemática:** A fin de que las estaciones de servicio puedan diferenciarse vía precios, es necesario que los consumidores tengan acceso a información suficiente que les permita comparar opciones.

**Recomendación:** Ordenar a los permisionarios publicitar sus precios de manera visible en las estaciones de servicio sobre bases de homogeneidad, de manera que los precios exhibidos sean comparables. De igual forma, sería útil que el regulador concentre la información en algún portal de acceso remoto, a fin de que los consumidores puedan comparar opciones por esta vía.

# DIRECTORIO

---

**Alejandra Palacios Prieto**  
Comisionada Presidenta

---

## AUTORIDAD INVESTIGADORA

**Carlos Mena Labarthe**

Titular de la Autoridad Investigadora

**Brenda Gisela Hernández Ramírez**

Directora General de la Oficina de Coordinación

**Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Prácticas  
Monopólicas Absolutas

**Estanislao Sandoval Bosch**

Director General de Investigaciones de Mercado

**Octavio Rodolfo Gutiérrez Engelmann Aguirre**

Director General de Mercados Regulados

---

## SECRETARÍA TÉCNICA

**Sergio López Rodríguez**

Secretario Técnico

**Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Director General de Asuntos Jurídicos

**Juan Manuel Espino Bravo**

Director General de Estudios Económicos

**José Luis Ambriz Villalpa**

Director General de Concentraciones

---

## UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

**Alejandro Faya Rodríguez**

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

**David Lamb de Valdés**

Director General de Promoción a la Competencia

**José Nery Pérez Trujillo**

Director General de Planeación y Evaluación

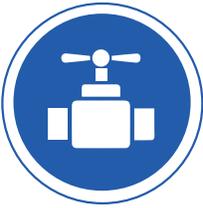
---

**Erika Alejandra Hernández Martínez**

Directora General de Asuntos Contenciosos

**Enrique Castolo Mayén**

Director General de Administración





Comisión  
Federal de  
Competencia  
Económica

---

# **UN MÉXICO MEJOR ES COMPETENCIA DE TODOS**

---