



# **El papel de la COFECE durante la transición a un mercado competido de gasolinas y diésel**

## Antecedentes

En diciembre de 2013 entró en vigor la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que puso fin al monopolio de PEMEX en la industria de los hidrocarburos (petróleo, gas natural y algunos de sus derivados). El nuevo marco jurídico permite que inversionistas privados, nacionales o extranjeros, así como las empresas productivas del Estado (PEMEX) participen en todos los eslabones de la cadena de valor de esta industria: producción, transformación, logística y distribución, con la finalidad de asegurar el abasto de energéticos a precios competitivos.<sup>1, 2, 3, 4</sup>

En materia de gasolinas y diésel es particularmente visible la conclusión del modelo de proveedor único en la distribución y expendio al público. En el modelo anterior a la reforma, PEMEX era responsable de planificar e instrumentar, a cualquier costo, todas las decisiones de producción y logística; por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tenía la responsabilidad de fijar el precio administrado único a nivel nacional. Este esquema propiciaba el ocultamiento de costos, posibles subsidios, pérdidas operativas de PEMEX, así como fuertes rezagos en inversión y desarrollo de infraestructura.

En este sentido, uno de los principales objetivos de la reforma energética es propiciar condiciones para generar mayor abasto de energéticos a precios competitivos. Para ello, el régimen transitorio de la Ley de Hidrocarburos estableció una serie de acciones e instrumentos de regulación a ser realizados durante un periodo de transición (2015 a 2017), con el objeto de generar, de manera ordenada y gradual, dichas condiciones (Ver Tabla I).

Desde 2015, la COFECE ha puesto particular atención en los eventos que se han desarrollado durante este proceso de transición y acompañado –a través de opiniones u otros documentos que tienen por objeto promover la competencia y libre concurrencia– algunas decisiones de política pública de especial relevancia. Esto, al considerar que los objetivos de la reforma energética se cumplirán en la medida que exista competencia y libre concurrencia en todos y cada uno de los eslabones que integran la cadena de valor.



**Tabla I. Acciones de transición  
establecidas en el Artículo Décimo Cuarto Transitorio de la Ley de Hidrocarburos**

Medida de transición	Periodo aplicable
Los permisos para el expendio al público de gasolinas y diésel serán otorgados por la CRE.	A partir del 1 de enero 2016
Los permisos para la importación de gasolinas y diésel podrán otorgarse a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.	A partir del 1 de enero 2017
La regulación sobre precios máximos al público de gasolinas y diésel será establecida por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo.	1 de enero 2015 – 31 de diciembre 2017
Los precios se determinarán bajo condiciones de mercado.	A partir del 1 de enero 2018*

Fuente: Ley de Hidrocarburos. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014)

**\*Notas:**

En noviembre de 2016, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, la cual ordena que la CRE emita el cronograma para que a partir de 2017 los precios al público de las gasolinas y el diésel se determinen bajo condiciones de mercado. De esta forma, el cronograma originalmente establecido por la Ley de Hidrocarburos, en el que se establecía la liberalización de precios a partir de enero de 2018, quedó derogado por la Ley de Ingresos.

## Emisión de opiniones para promover la competencia y libre concurrencia

A fin de asegurar precios competitivos, es necesario que exista competencia entre estaciones de servicio (menudeo), así como entre fuentes de suministro (mayoreo vía importación y comercialización). De esta forma, contar con un mercado de mayoreo distinto a PEMEX (distribuidores y comercializadores privados) es una condición fundamental para transitar con éxito hacia mercados competidos de combustibles.

Por ello, y aunado al hecho de que es difícil suponer la realización de inversiones en la refinación nacional en el corto plazo, resulta necesario: i) remover cualquier obstáculo que impida las importaciones y ii) garantizar el libre acceso a la infraestructura logística existente de transporte y almacenamiento. Con este propósito, la COFECE emitió opiniones a los siguientes anteproyectos:

- Acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a permiso por parte de la Secretaría de Energía (SENER), respecto del cual la Comisión reiteró la importancia de favorecer las condiciones de entrada a estos mercados.<sup>5</sup>
- 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, sobre las cuales la COFECE manifestó la importancia de garantizar la asignación eficiente de la capacidad disponible en los sistemas de transporte y almacenamiento.<sup>6</sup>
- El efecto que tendría en el proceso de libre concurrencia y competencia el otorgamiento de permisos de importación de gasolina y diésel a particulares a partir del año 2016, en términos del artículo Décimo Cuarto transitorio de la Ley de Hidrocarburos.<sup>7</sup>
- El contenido de los modelos de contrato de suministro y franquicia de gasolinas y diésel que presentó Pemex TRI a la CRE.<sup>8</sup>
- El Acuerdo por el que la CRE 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.<sup>9</sup>

Por otra parte, el expendio o venta al público de gasolinas y diésel es relevante no sólo porque representa el punto de contacto con el consumidor, sino porque el número de estaciones de servicio y la rivalidad competitiva que ejerzan entre sí determinan los márgenes de ganancia de estos agentes económicos y, por ende, inciden en los niveles de precios finales. Por ello es importante eliminar todas las barreras y restricciones que limiten esta actividad en los diversos órdenes de gobierno. A fin de promover la supresión de estas barreras, la COFECE opinó sobre:

- La iniciativa de Decreto por el que se adiciona la fracción VIII al artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila, que tenía por objeto incluir como requisito para otorgar la constancia de uso de suelo y licencia de funcionamiento a estaciones de servicio, que éstas se encuentren a una distancia de 1,500 metros a partir de sus límites más próximos y de 10,000 metros en áreas rurales con carretera.<sup>10</sup>
- El anteproyecto de Norma Oficial Mexicana sobre el diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio para expendio al público de gasolinas y diésel, respecto de las condiciones que indebidamente pueden regular la superficie de los predios donde se establezca una estación de servicio.<sup>11</sup>
- Diversa normativa estatal y municipal aplicable a la construcción y operación de estaciones de servicio, con el fin de promover que observe los principios de competencia y libre concurrencia



## Transición hacia mercados competidos de gasolinas y diésel

A principios de 2015, resultaba evidente que el entorno institucional necesario para transitar en poco tiempo de un modelo de monopolio estatal verticalmente integrado a uno de mercados abiertos y competidos, requeriría de una serie de acciones regulatorias y de política pública. Fue así que, en julio de 2016, la COFECE publicó el documento “Transición hacia mercados competidos de gasolinas y diésel”, que incluye 25 recomendaciones divididas en cuatro bloques temáticos.<sup>12</sup> Los bloques y las principales consideraciones se presentan a continuación:

### PRECIOS Y TARIFAS

Era necesario que el sistema de precios envíe señales correctas a los mercados, fomente la entrada de más participantes e incentive la inversión en aquellos eslabones y segmentos que así lo requieran. Esto es especialmente importante para el desarrollo de infraestructura de refinación, transporte y almacenamiento. Por lo tanto, se recomendó:

- Ampliar los valores de los límites inferior y superior de la banda que operaba en 2016 para que el precio máximo responda con mayor fidelidad a los costos y condiciones de mercado;
- Fijar precios máximos de venta al público regionales basados en realidades logísticas, lo que favorecería la concurrencia en las actividades de expendio y habituaría a los consumidores a las diferencias de precios que son normales en mercados competitivos;
- Actualizar el componente logístico de la fórmula de precio máximo, transparentarlo y actualizarlo periódicamente;
- Desregular el precio de venta de primera mano en zonas donde se observen opciones de abasto adicionales a PEMEX.

## INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA

En México hace falta infraestructura para llevar a cabo las actividades de transporte y almacenamiento. Ello, aunado a la saturación de los poliductos, dificulta la entrada de participantes, limita las importaciones y eleva los costos logísticos a lo largo de la cadena. En este contexto es fundamental garantizar de forma efectiva el acceso a la infraestructura crítica de ductos y almacenamiento propiedad de PEMEX, que permita a los potenciales comercializadores adquirir y transportar estos combustibles en el territorio nacional a costos competitivos, así como generar incentivos para promover el desarrollo de nuevos proyectos de inversión.

- Implementar la Temporada Abierta y establecer mecanismos competitivos, claros y transparentes, para la asignación de capacidad en los sistemas operados por PEMEX;<sup>13</sup>
- Que PEMEX, en su carácter de suministrador de combustibles, no genere trato discriminatorio entre los diversos adquirentes;
- Definir cuanto antes una política nacional de suministro que cumpla sus objetivos de seguridad energética sin establecer requisitos desproporcionados;
- Valorar la pertinencia y continuidad de los aranceles y cuotas compensatorias aplicados a los productos de acero que pudieran encarecer proyectos de infraestructura;
- Eliminar las restricciones a la participación de la inversión extranjera en el transporte de combustibles por medios distintos a ductos;
- Garantizar el acceso a las instalaciones portuarias y marítimas asociadas a la infraestructura de transporte y almacenamiento sujeta a reglas de acceso abierto.

## CALIDAD

Es conveniente establecer estándares o requisitos técnicos, que den acceso a fuentes alternativas de abasto a través de las importaciones y que promuevan la fungibilidad e intercambialidad de combustibles, particularmente ante la insuficiencia de infraestructura.

- Homologar las normas oficiales mexicanas con los estándares internacionales de los mercados de referencia (Estados Unidos de América [EUA] y Europa), así como facilitar el proceso de importación de combustibles y el procedimiento de evaluación de la conformidad.<sup>14</sup>

## EXPENDIO AL PÚBLICO

México tiene baja densidad de estaciones de servicio por habitante. La apertura a modelos comerciales distintos al esquema de franquicia PEMEX abre la oportunidad de que en los diferentes mercados locales o regionales de gasolinas y diésel se instalen nuevas estaciones de servicio y rivalicen entre sí. Estas circunstancias son relevantes, porque inciden en los márgenes de ganancia en este eslabón de la cadena y, por tanto, en los precios finales que pagan los consumidores.

- Eliminar las barreras y restricciones normativas en todos los órdenes de gobierno que limiten o restrinjan el establecimiento y operación de estaciones de servicio, por ejemplo los requisitos de distancias o superficies mínimas;
- Notificar a la COFECE de manera preventiva cualquier proyecto de asociación o concentración entre distintas estaciones de servicio;
- Actualizar los contratos de franquicia y suministro firmados con PEMEX, a fin de no afectar la movilidad de los adquirentes hacia fuentes alternativas de abasto;
- Monitorear la concentración regional de los agentes económicos en estos mercados;
- Que los expendedores publiciten sus precios, de tal forma que los consumidores comparen opciones.

Varias de las recomendaciones de la COFECE han sido tomadas en cuenta por la CRE y por otras autoridades a las que fueron dirigidas, como las secretarías de Hacienda, Energía, Comunicaciones y Transportes, gobiernos locales y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEAN), entre otros.



## Retos y temas pendientes

Una vez liberalizados los mercados, corresponderá a diversas autoridades estar atentas para determinar si los nuevos precios son reflejo de costos y consideraciones de logística o de acciones indebidas. Cada una de estas instancias deberá intervenir conforme a sus atribuciones y herramientas.

En este contexto, es necesario recordar que a la COFECE le compete aplicar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), y no cuenta con facultades para diseñar mercados, estimar y/o fijar precios, regular actividades, clausurar establecimientos o castigar alzas de precios o altos márgenes de ganancia. En cambio, le corresponde a esta institución aportar, mediante el despliegue de sus herramientas, acciones como las siguientes:

- Promover y abogar para que el proceso de apertura de los mercados de petrolíferos se realice con el máximo posible de condiciones de competencia y libre concurrencia. Este factor definirá, en gran medida, el éxito en esta fase de transición y los resultados de la reforma energética.
- Iniciar investigaciones, ya sea de oficio o mediante denuncia, en caso de que existan indicios que los participantes en estos mercados se pongan de acuerdo con sus competidores para manipular los precios, repartirse regionalmente los mercados o existan otro tipo de conductas violatorias de la Ley. Antes de que la COFECE pueda establecer sanciones y medidas correctivas, es necesario desahogar los procedimientos y etapas que marca la normativa.
- Revisar y autorizar, rechazar o condicionar, según proceda, concentraciones en cualquier eslabón de la cadena. Por ejemplo, a propósito de los clubes de compra de combustibles o alianzas de gasolineras. Esto, con el objeto que la transacción no genere un fenómeno de concentración indebida que repercuta negativamente en los precios u oferta.
- En su caso, emitir opinión previa y no vinculante para el efecto de que la SHCP fije precios máximos en aquellas regiones con precios liberados donde se detecten aumentos que no corresponden a los costos.

Finalmente, es importante subrayar que los resultados del proceso de liberalización de los mercados de gasolinas y diésel no podrán medirse o evaluarse en el corto plazo, especialmente cuando se han tenido ineficiencias e inercias por décadas. En este sentido, es necesario esperar a que el nuevo modelo detone nuevas inversiones, permita el desarrollo de infraestructura y se beneficie de la participación de agentes económicos a lo largo de la cadena de valor.

## Notas

1. El 11 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas.

2. La reforma estableció la posibilidad de asignar campos de producción o áreas en exploración a PEMEX, otorgar contratos a empresas privadas o migrar las asignaciones de PEMEX a contratos, en aras de que dicha empresa productiva del Estado pueda contar con uno o varios socios privados.

3. El tratamiento y refinación de petróleo requiere permiso que será expedido por la SENER. La reforma energética eliminó la denominada «petroquímica básica» como actividad estratégica del Estado.

4. La exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos requiere permiso que será expedido por la SENER. El resto de las actividades de la industria de los hidrocarburos y petrolíferos será regulado a través de un régimen de permisos que serán expedidos por la CRE.

5. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/I2/1866596.pdf>

6. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V7/I1/2112359.pdf>

7. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V9/I1/2429105.pdf>

8. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V9/I1/2312874.pdf>

9. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V8/O/2289920.pdf>

10. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V7/I1/2135303.pdf>

11. Opinión disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Opiniones/V2/3/3464136.pdf>

12. El documento “Transición hacia mercados competidos de gasolinas y diésel se encuentra disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/583/DOC-GASOLINAS-FINAL.pdf>

13. Conforme a la Ley de Hidrocarburos, la Temporada Abierta es “el procedimiento regulado por la CRE que, con el propósito de brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros de un sistema o de un nuevo proyecto, o con motivo de una renuncia permanente de capacidad reservada, debe realizar un Permisario de Transporte, Almacenamiento o Distribución de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos para ponerla a disposición del público, a efecto de reasignar capacidad o determinar las necesidades de expansión o ampliación de capacidad”.

14. De acuerdo con el Artículo 3, fracción IV-A de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el término evaluación de la conformidad se refiere a la determinación del grado de cumplimiento con las normas oficiales mexicanas o la conformidad con las normas mexicanas, las normas internacionales y otras especificaciones, prescripciones o características. Comprende, entre otros, los procedimientos de muestreo, prueba, calibración, certificación y verificación.



Comisión  
Federal de  
Competencia  
Económica

**Av. Santa Fe 505-24, Colonia Cruz Manca, C.P. 05349, Delegación Cuajimalpa,  
Ciudad de México. T. 27.89.65.00**



[www.cofece.mx](http://www.cofece.mx)



[facebook/cofece](https://facebook.com/cofece)



[@cofecemx](https://twitter.com/cofecemx)



[cofece](https://instagram.com/cofece)



[youtube/CFCEconomica](https://youtube.com/CFCEconomica)

---

**UN MÉXICO MEJOR ES COMPETENCIA DE TODOS**