



ING. NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA
Secretaria
Secretaría de Energía (SENER)

DRA. GRACIELA MÁRQUEZ COLÍN
Secretaria
Secretaría de Economía (SE)

ING. LEOPOLDO VICENTE MELCHI GARCÍA
Comisionado Presidente
Comisión Reguladora de Energía (CRE)

P R E S E N T E

Asunto: Se emite opinión.

Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 10, 12, fracciones XII, XV y XX, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE);¹ y 1 y 5, fracción XI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO),² el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN o COFECE), en sesión ordinaria de dos de julio de dos mil veinte, emite la presente opinión sobre el impacto de la regulación relativa a la comercialización al mayoreo de gasolinas y al expendio al público en estaciones de servicio y su aplicación en el proceso de competencia y libre concurrencia.

I. COMPONENTES DEL PRECIO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE LA GASOLINA

La cara más visible para el consumidor final de un mercado de gasolinas y diésel son las estaciones de servicio, en las que se expende el combustible al público.

En México, a partir del 30 de noviembre de 2017, el precio final de venta al público de la gasolina y diésel en las estaciones de servicio se determina libremente y puede fluctuar reflejando lo que sucede en cada eslabón de la cadena productiva.^{3,4} Esos precios reflejan la suma de los costos de toda la cadena de valor, conformada, en primer lugar, por la producción en las refinerías o la importación de gasolinas y diésel; en segundo lugar, por su transporte a través de distintos medios hasta las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR); en tercer lugar, por la distribución hasta las estaciones de servicio; y

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 23 de mayo de 2014, modificada mediante Decreto publicado en el mismo medio de información oficial el 27 de enero de 2017.

² Publicado en el DOF, el 8 de julio de 2014 y su modificación publicada en el mismo medio oficial el 11 de julio de 2019.

³ OPN-013-2016. P. 3. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

⁴ COFECE (2019). Transición hacia mercados competidos de energía: Gasolina y diésel. P.74. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>

finalmente, por las actividades que se realizan mediante el expendio al público de las gasolineras.

Así, este precio final se compone por tres elementos básicos:

- i) El precio mayorista que pagan las estaciones de servicio por el combustible que compran a su proveedor. Este, a su vez, depende del precio internacional del petróleo (principal insumo), del costo de refinación, del costo logístico en el que incurre el mayorista de llevar el combustible desde el punto de internación de importación o de la refinería a las TAR, y del margen de los mayoristas, que será menor conforme exista mayor competencia entre ellos;
- ii) Los impuestos aplicables, que en México son principalmente el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y
- iii) El margen de venta del expendedor, el cual depende del costo logístico de transportar la gasolina desde la TAR hasta la estación de servicio, los costos operativos de la estación de servicio y su utilidad neta.

De estos elementos, sólo los impuestos son iguales para todos los expendedores, independientemente del lugar en donde estén ubicados en el país. Los otros elementos (costos) pueden ser distintos entre estaciones de servicio, dependiendo de qué tan cerca o lejos estén de los centros de producción o puntos de importación y almacenamiento de combustibles, así como de la infraestructura logística disponible, del mayorista al que le compren el producto y de la utilidad que quieran generar en la venta al público del combustible.⁵

La COFECE emite la siguiente opinión con el objetivo de que la regulación aplicable en la cadena de valor de la gasolina y diésel mantenga los incentivos y la capacidad para competir de las empresas que participan en ella. Esto con el fin de que los precios finales pagados por los consumidores mexicanos en las estaciones de servicio -que son el reflejo de las condiciones de mercado en dicha cadena- sean los más competitivos posibles.

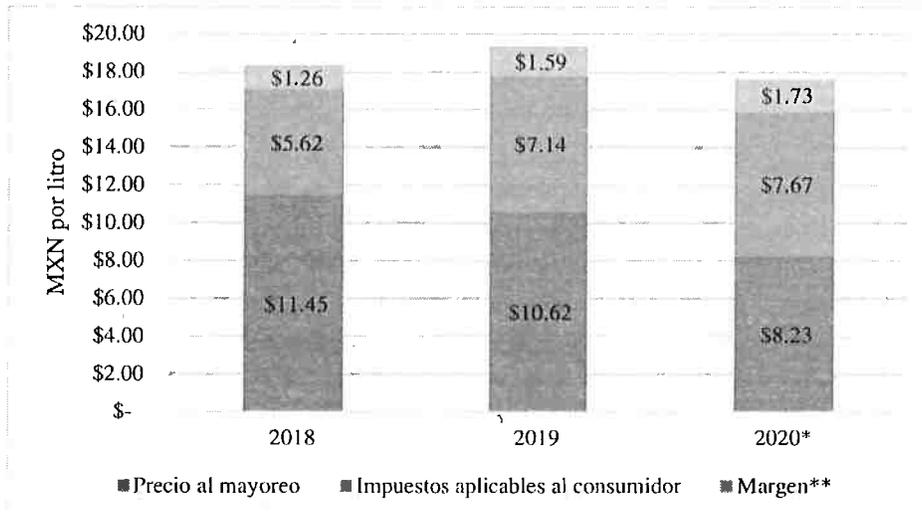
II. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

a. SOBRE EL MERCADO MAYORISTA Y LA INFRAESTRUCTURA DE ALMACENAMIENTO Y TRANSPORTE, PERMISOS DE IMPORTACIÓN Y DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE GASOLINAS

Como se puede observar en la Gráfica 1, en lo que va de 2020, el precio al mayoreo del petróleo representó el 47% del precio final de la gasolina pagado por los consumidores, por ser el principal insumo de la gasolina. Éste, a su vez, es determinado por los mercados internacionales y su comportamiento ha sido a la baja durante los últimos meses (ver Gráfica 2).

⁵ OPN-013-2016. P. 3. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

Gráfica 1. Precio promedio de gasolina regular y sus componentes para 2018-2020

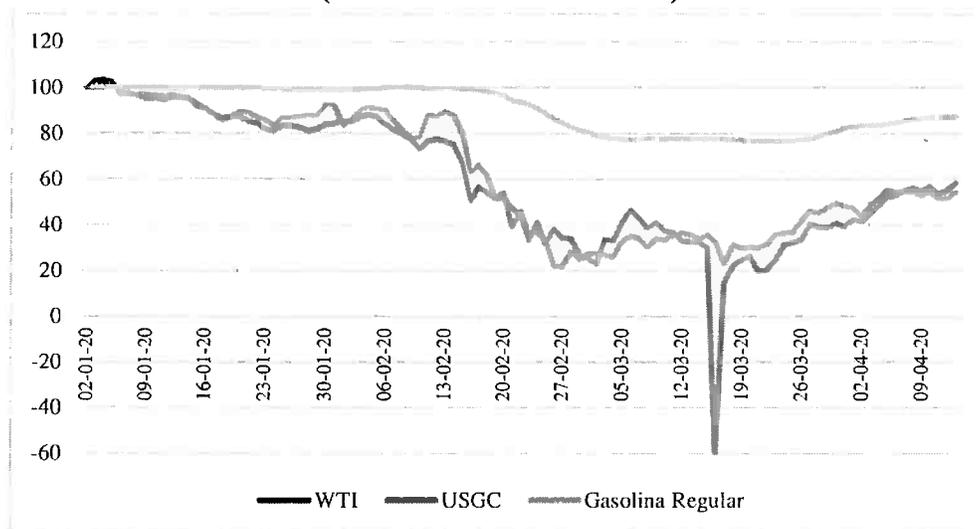


Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Reguladora de Energía.

2020*: Va del 1 de enero de 2020 al 31 de mayo de 2020, último día en que se han reportado los precios de Venta de las Terminales de Almacenamiento y Reparto por parte de la Comisión Reguladora de Energía. Consultado el 02 de julio de 2020.

Margen**: Incluye el costo logístico de traslado de la TAR a la estación de servicio, el costo operativo de la estación y la utilidad neta del gasolinero.

Gráfica 2. Índice de precio del petróleo (WTI), precio internacional de la gasolina regular (USGC) y precio promedio de gasolina regular, enero a mayo 2020. (Base 100= 2 de enero 2020)



Fuente: Elaboración propia con información de la Energy Information Administration y la CRE. Consultado el 02 de julio de 2020.

Adicionalmente, el precio que el mayorista ofrece en las TAR depende de su capacidad para generar eficiencias (menores costos) en la producción y provisión de servicios, de su capacidad logística para trasladar el combustible desde los puntos de producción, o de importación a los centros de consumo donde está la demanda.

Esto implica que, para observar los precios más competitivos posibles en el expendio al público, es necesario contar con un mercado mayorista competido, en donde los distintos oferentes tengan el incentivo de llevar el combustible al menor costo posible a los centros de consumo.⁶ Cuando existen varios proveedores en la venta al mayoreo, la presión competitiva que se ejercen entre sí motiva la eficiencia en el abasto de gasolinas.^{7, 8}

En México, no se observa competencia intensa en el mercado mayorista. A pesar de que en 2020 operan estaciones de servicio de diversas marcas distintas a Petróleos Mexicanos (PEMEX), éste último sigue siendo el principal oferente en el mercado mayorista al suministrar 86.8% del mercado nacional de gasolinas y 72.2% del de diésel (ver Tabla 1).

Tabla 1. Participaciones de mercado en la venta al mayoreo de gasolina y diésel, dimensión nacional.

Año	Gasolinas			Diésel		
	Total del mercado (miles de barriles)	Participación de PEMEX	Participación de privados	Total del mercado (miles de barriles)	Participación de PEMEX	Participación de privados
2016	778.21	100.0%	0.0%	403.74	99.9%	0.1%
2017	786.66	99.8%	0.2%	411.17	95.4%	4.6%
2018	813.09	97.2%	2.8%	412.88	86.5%	13.5%
2019	857.45	90.7%	9.3%	392.02	78.8%	21.2%
2020	820.06	86.8%	13.2%	320.27	72.2%	27.8%

Fuente: Sistema de Información Energética.

Nota: Haciendo el supuesto de que el mercado es nacional. Los datos para 2020 se refieren a enero y febrero, por lo que para ese año el cálculo de las participaciones de mercado, corresponden a los primeros dos meses.

La falta de competencia en la venta al mayoreo, en buena medida es reflejo de la insuficiente infraestructura de almacenamiento y transporte con la que cuentan los

⁶ COFECE (2019). Cómo asegurar mercados competitivos de gasolina y diésel en México. Lámina 5. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/PPT-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>

⁷ COFECE (2019). Transición hacia mercados competidos de energía: Gasolina y diésel. P.26. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>

⁸ La consecuente baja en los precios al mayoreo también tendrá que ver, al menos, con que las estaciones de servicio demanden combustible de nuevos proveedores, lo que pudiera ralentizarse dados los contratos de suministros actuales, es decir, en función de los plazos y condiciones pactadas.

mayoristas que operan en México distintos a PEMEX, que incursionaron por primera vez en el mercado mexicano en 2016.

PEMEX Logística controla la mayor parte de la infraestructura de almacenamiento y transporte disponible en el país. De acuerdo con datos de la SENER de 2018, solamente 11% de la capacidad de almacenamiento estaba en manos de privados, 100% de los poliductos eran de PEMEX -este medio representa el 76% del transporte total de petrolíferos-, y PEMEX contaba con presencia en 15 puertos del país, mientras los privados únicamente en tres.^{9, 10}

La falta de infraestructura tiene implicaciones para el mercado en dos sentidos: (i) incrementa los costos logísticos al otorgar a los transportistas y almacenistas poder para fijar precios por sus servicios y (ii) retrasa la entrada al mercado de nuevos mayoristas; con el consecuente impacto en los precios de venta al consumidor final. En ese sentido, la reforma contempló que en tanto no se desarrollara nueva infraestructura, los privados podrían tener acceso a la de PEMEX Logística a través de Temporadas Abiertas para la entrada inmediata de importadores de gasolina y diésel al mercado. Sin embargo, en su mayoría los seis procedimientos que se realizaron entre 2016 y 2018 para la asignación de esta infraestructura no tuvieron los resultados esperados,¹¹ y desde entonces la CRE no ha realizado nuevas temporadas abiertas, contrario a lo que señala el artículo 70 de la Ley de Hidrocarburos (LH).^{12,13}

La capacidad de almacenamiento y transporte suficiente también es fundamental para asegurar el suministro de combustible en el país. En 2018, México tenía inventarios de petrolíferos de 7.48 días de demanda para gasolina, 6.85 días para diésel y 13.8 días para turbosina,¹⁴ manteniéndose por debajo de los estándares internacionales (por ejemplo, Italia contaba con 56 días, Reino Unido con 31, Estados Unidos 30 y Francia con 22).¹⁵ Además, al menos el 80% de la infraestructura de almacenamiento existente en el país

⁹ SENER. (2018). Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/documentos/diagnostico-de-la-industria-de-petroliferos?idiom=es>

¹⁰ La SENER había publicado el Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México en 2016, 2017 y 2018, sin embargo, dicha publicación no se hizo para 2019. Este documento contenía información y estadísticas relevantes tanto para agentes económicos como para autoridades e instituciones dedicadas al análisis del sector, por lo que sería benéfico reanudar su publicación.

¹¹ Fuente: https://www.pemex.com/nuestro-negocio/logistica/ductos/Documents/Resumen_Temporadas.pdf

¹² Cabe señalar que la obligación de acceso abierto aplica para toda la infraestructura de ductos (incluida aquella que no es de Pemex Logística) y de almacenamiento que no sea para uso propio. El principio de acceso abierto procede de la naturaleza misma de este tipo de infraestructura (que tiene características de monopolio natural) cuya duplicación es ineficiente en la misma ruta.

¹³ Para una explicación de por qué no tuvieron éxito las temporadas abiertas, ver la sección III.6 Acceso a la infraestructura existente de almacenamiento y ductos propiedad de Pemex Logística del documento Transición hacia mercados competitivos de Energía: gasolina y diésel. Pp. 58-63. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>

¹⁴ SENER (2018). Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México. Parte 3. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416896/Parte_3.pdf

¹⁵ Capacidad de almacenamiento de petrolíferos en días de ventas. SENER. (2017). Política de almacenamiento mínimo de petrolíferos. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/documentos/diagnostico-de-la-industria-de-petroliferos?idiom=es>

está congestionada.¹⁶ Para garantizar la seguridad energética, es necesario contar con más infraestructura de almacenamiento. En un contexto de presión en el presupuesto público como el que enfrenta el gobierno mexicano, es necesario considerar fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura, como la inversión privada.

Acerca de esta capacidad de almacenamiento, el pasado 6 de diciembre de 2019, la SENER modificó la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos,¹⁷ para disminuir la obligación de inventarios mínimos de gasolina y diésel a 5 días en todo el territorio, y eliminó la meta creciente de inventarios estratégicos que originalmente se había instituido en la Reforma Energética como medida para incentivar la construcción de infraestructura de almacenamiento.

Al respecto, cabe señalar que, desde noviembre de 2018, se permite a los sujetos obligados que por algún motivo no cuentan con capacidad de almacenamiento para constituir sus reservas estratégicas, adquirir derechos financieros sobre inventarios de otros comercializadores para acreditar el cumplimiento de su obligación (a través de un mecanismo de tickets).¹⁸ La reciente disminución en la obligación de inventarios mínimos beneficia sobre todo a PEMEX, ya que actualmente es quien principalmente posee la capacidad de almacenamiento para cumplir las obligaciones actuales y, por lo tanto, es quien tiene la posibilidad de ofertar un mayor número de tickets al resto de los mayoristas.

Mas allá de la posibilidad de adquirir derechos de almacenamiento de terceros, con el fin de que los privados tengan los incentivos para invertir en medios de transporte, almacenamiento y logística, y así puedan participar en la venta al mayoreo de gasolina, es necesario que los términos para el otorgamiento y desahogo de todos los procesos administrativos relacionados con la actividad (permisos y autorizaciones) sean transparentes y se tramiten de manera expedita. Para que un interesado en participar en la comercialización de gasolina y diésel pueda hacerlo, requiere de distintos permisos y trámites que deben realizarse ante distintas autoridades federales: la SENER, la CRE, el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente.¹⁹ En cuanto a la importación de combustible, conforme al artículo 48 de la LH, la importación de petrolíferos requiere un permiso de la SENER. Para obtener un permiso previo de importación de hidrocarburos o petrolíferos con vigencia de un año, el interesado deberá “señalar los medios por los que se van a transportar las mercancías

¹⁶ Morgan Stanley, Mexico Equity Strategy & Infrastructure, Mayo 2020.

¹⁷ Acuerdo que modifica al diverso por el que se emite la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581171&fecha=06/12/2019

¹⁸ Acuerdo que modifica al diverso por el que se emite la Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545158&fecha=29/11/2018

¹⁹ Con la SENER, el Permiso de importación/exportación y emisión de opinión en materia de la evaluación de impacto social; con la CRE, el Permiso para llevar a cabo la actividad regulada (almacenamiento, transporte, comercialización y expendio al público); con el SAT, el Registro de Importadores de Hidrocarburos, así como los trámites aduanales; y con la ASEA, la Autorización de cumplimiento con marco normativo para llevar a cabo la construcción y posteriormente la operación de la infraestructura correspondiente.

que se pretenden importar y la ubicación física de las instalaciones o equipos de almacenamiento, incluyendo almacenamiento para usos propios, distribución o de expendio en donde se recibirán.”²⁰ Cabe mencionar que, originalmente, este requisito no estaba planteado en la normativa, y que este cambio dificulta la entrada de nuevos participantes –si por ejemplo, al momento de solicitar el permiso no han terminado de negociar, o en su caso, celebrar contratos de almacenamiento y transporte– y, por lo tanto, la competencia en el mercado.²¹

Es importante recordar que esta modificación en la regulación fue sometida a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) en la segunda sesión extraordinaria del 2019 realizada en febrero de ese año. En dicha sesión, la COFECE se pronunció y votó en contra de la medida debido a que implicaría una barrera a la entrada de nuevos competidores; no obstante, la medida fue aprobada por la COCEX y posteriormente exentada del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) que, conforme a la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), debió haberse realizado ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), evitando así la discusión sobre sus posibles impactos en el mercado de las gasolinas y diésel.²²

Por su parte, para obtener permisos de importación por 20 años, “*el interesado deberá demostrar que cuenta con infraestructura, que está desarrollando nueva o expandiendo la que ya tiene*”.²³ Este requisito, entre otros, tiene el objetivo de motivar el desarrollo de infraestructura de almacenamiento necesaria para respaldar las importaciones; no obstante, el diseño de estos permisos no contempla que el desarrollo de proyectos de infraestructura de largo plazo puede presentar retrasos e imprevistos que pudieran aplazar la importación de combustible y por lo tanto el uso de los permisos. Esta COFECE considera que, dado que, mientras se desarrolla la infraestructura de almacenamiento que servirá para la importación, no es posible la utilización de los permisos, no debieran aplicar los supuestos de caducidad de los permisos contemplados en el artículo 55 de la LH por no ejercerlos en el plazo que estos establecen o, a falta de plazo, en 365 días; ni los supuestos de revocación establecidos en el artículo 56 de la misma Ley por incumplir sin causa justificada y autorización de la SENER o la CRE con el objeto, obligaciones o

²⁰ Conforme al numeral 10 del *Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece la clasificación y codificación de Hidrocarburos y Petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a Permisos Previos por parte de la Secretaría de Energía*, publicado el 22 de febrero de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550943&fecha=22/02/2019

²¹ Como se mencionará posteriormente en esta Opinión, tal requisito se suma a otros requerimientos de contar con infraestructura de almacenamiento para hacer uso de los permisos de importación; lo que genera un círculo vicioso entre falta de capacidad de almacenamiento por la inexistencia de permisos de importación para motivar inversiones, y el desinterés para solicitar permisos por la falta de esta infraestructura para respaldarlos.

²² El expediente y las razones para exentar el expediente del AIR pueden consultarse en: <http://187.191.71.192/portales/resumen/46879>.

²³ Conforme al numeral 11 del *Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece la clasificación y codificación de Hidrocarburos y Petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a Permiso Previo por parte de la Secretaría de Energía*, publicado el 20 de diciembre de 2015. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421735&fecha=30/12/2015

condiciones del permiso.²⁴ De lo contrario, se desincentiva la terminación de los proyectos de infraestructura en curso o programados, generándose un círculo vicioso entre falta de capacidad de almacenamiento por la inexistencia de permisos de importación para motivarla, y la falta de permisos de importación o desinterés para solicitarlos por la falta de infraestructura para respaldarlos.

Como ya se ha señalado, al entorpecer la entrada de competidores en la importación, a su vez, se retrasa el desarrollo de un mercado mayorista competido. Por otra parte, también se limita el desarrollo del mercado secundario de capacidad pues, aunque hubiera capacidad no utilizada, no habría agentes económicos con permisos disponibles para contratarla.

Finalmente, respecto a los permisos de importación, vale resaltar que desde noviembre de 2018 la SENER sólo ha concedido permisos de un año y no ha otorgado nuevos permisos de importación de 20 años.²⁵ Dado que los comercializadores necesitan certeza para firmar contratos de largo plazo con quien vaya a desarrollar la infraestructura de almacenamiento y/o transporte, los permisos de importación de un año difícilmente sirven para anclar este tipo de inversiones. Incluso, es importante recordar que la naturaleza de un régimen de permisos no es limitar el número de éstos, sino únicamente someter la participación en una actividad a ciertos requisitos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido que la autorización o permiso sólo permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad.²⁶ En el régimen de permisos, se reconoce un derecho preestablecido o preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público. Es decir, por su naturaleza el número de permisos no debe limitarse.

²⁴ Artículo 55: “Los permisos caducarán si los Permissionarios: I. No ejercen los derechos conferidos en el título del permiso de acuerdo con lo siguiente: a) En el plazo que para tal efecto se establezca en el permiso, o b) A falta de plazo, por un periodo consecutivo de trescientos sesenta y cinco días naturales. II. Se ubican en los demás supuestos de caducidad previstos en el permiso respectivo.”

Artículo 56: “Los permisos podrán revocarse por cualquiera de las causas siguientes: I. Incumplir sin causa justificada y autorización de la [SENER] o de [CRE], según corresponda, con el objeto, obligaciones o condiciones del permiso; II. Realizar prácticas indebidamente discriminatorias en perjuicio de los usuarios”.

²⁵ Cabe la aclaración de que la última fecha de actualización de los permisos de importación otorgados es el 31 de marzo de 2020, por lo que no es posible conocer si durante abril y mayo se otorgaron otros. Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544889/20200331_Total_de_permisos_de_importacion_vigentes_GASOLINA.pdf

²⁶ Véase la jurisprudencia 67/2007 del Pleno de la SCJN de rubro: “RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA”, en la cual se indica: “La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquella como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso solo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, solo se retira el obstáculo que impedía a aquel ejercer su derecho”. Registro: 170638. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. P. 1085.

Respecto de la internación de combustibles, es necesario asegurar que los trámites para su importación sean expeditos y no obstaculicen su internación al país; por ejemplo, los referentes a las pruebas de calidad que deben realizarse en las aduanas; así como evitar tratos discriminatorios para la importación de gasolinas con base en la marca de los productos o las empresas que las comercializan. Esto es especialmente relevante, ya que en 2019 México importó alrededor del 80% de las gasolinas que consume, situación que difícilmente cambiará en el mediano plazo, incluso tomando en cuenta los propósitos de incrementar la refinación en el país y que éstos culminen conforme han sido calendarizados.²⁷

Un elemento adicional para motivar la inversión de privados en transporte, almacenamiento y logística, y la vez, su participación en la venta al mayoreo de gasolina, es que los interesados en incursionar en estos mercados tengan la posibilidad de asegurar una demanda mínima por parte de las estaciones de servicio. De ahí la importancia de que aumenten en el país el número de éstas y que puedan acudir a la fuente de abasto que mejor les convenga. Esto se traduce, entre otros aspectos, en que el otorgamiento o cesión de permisos de expendio al público de gasolinas sea, conforme la normatividad aplicable, absolutamente independiente del proveedor mayorista que cada gasolinero pretenda contratar.

De acuerdo con el marco normativo vigente, corresponde a la CRE regular, supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para la comercialización y expendio al público de petrolíferos, conforme las *Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los requisitos para la presentación de las solicitudes de permisos provisionales de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y gestión de sistemas integrados de petróleo, petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos* (DACG).^{28, 29}

En línea con el artículo 83 de la LH, para la solicitud de permisos, las DACG no establecen como requisito especificar la marca de la estación de servicio ni mencionar quién será el principal proveedor de productos para el expendio al público. Ahora, como el formato requerido para la solicitud del permiso de expendio no es público, es imposible saber si para llevar a cabo el trámite ante la CRE es necesario especificar (o no) la marca

²⁷ Sistema de Información Energética. Disponible en:

<http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=temas&fromCuadros=true>

²⁸ Las DACG están disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379560&fecha=27/01/2015

²⁹ El otorgamiento de permisos para el expendio al público de petrolíferos otorgados por la CRE está regulado en los artículos 48, Fracción II, 50, 51 y Décimo Cuarto Transitorio de la LH, así como en los artículos 5 y 44 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos (Reglamento). El artículo 5 menciona que corresponde a la CRE regular, supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para la comercialización y expendio al público de petrolíferos. El artículo 44 del Reglamento, establece que la CRE expedirá mediante disposiciones administrativas de carácter general, los formatos, especificaciones y requisitos para las actividades permitidas en el otorgamiento.

y/o a quien comprará la gasolina la estación de servicio.³⁰ No obstante, al revisar información pública de la CRE sobre otorgamiento de permisos de expendio, es posible inferir que el regulador sí solicita dicha especificación, y que su entrega es optativa, ya que se identificó que algunos permisos de expendio se otorgan especificando la marca de los productos y subproductos a vender, y otros sin especificarla.^{31, 32}

Se reitera que, para preservar la capacidad de competir en la comercialización de combustibles de los mayoristas establecidos en el país, es necesario que las DACG otorguen un trato no discriminatorio a los solicitantes de nuevos permisos de expendio, de tal forma que éstos sean otorgados independientemente del proveedor mayorista.³³ De esta forma, modificar las DACG para incluir como requisito la entrega del contrato de comercialización que la gasolinera haya firmado con un mayorista resultaría innecesario, contrario a la normatividad aplicable y a los principios de competencia. Es decir, de priorizar y otorgar de manera más expedita los permisos asociados con ciertos participantes del mercado, principalmente PEMEX, otorgaría ventajas artificiales e indebidas al mayorista de que se trate, y retrasaría indebidamente la formación de un mercado, tanto mayorista como minorista, en perjuicio de los consumidores.

En relación con lo anterior, con base en información de la propia CRE, desde 2016 se han otorgado mil 662 permisos de expendio en estaciones de servicio: mil 272 permisos para el expendio de productos de la marca PEMEX (77% del total), 267 permisos en los que no se especifica la marca (16% del total) y 123 para marcas distintas a PEMEX (7% del total) (ver Tabla 2).^{34, 35} Es necesario reconocer que la proporción de permisos otorgados

³⁰ Las DACG indican que dichos formatos podrán consultarse en el sitio <http://www.cre.gob.mx/petroliferos.html>; pero no está disponible.

³¹ Ver por ejemplo este permiso para expender productos de la marca PEMEX: <http://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerPermiso/?id=MjhhODJhY2EiNTQ4OS00ZDQzLTl2NTIxLTNjMGI1M2MwNDkwOQ==>; este permiso para expender productos de la marca Gulf: <http://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerPermiso/?id=NjUyYWRIMDYtMDQxMy00MGZlLTl2NDk3LTNjM2I4MDhmNDBmNg==>; o este permiso para expender productos sin que se especifique la marca: <http://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerPermiso/?id=NzQlYTljYTQlYzY0Zi00MGU1LTl2NTQ1LWw4OW1wZTRlYjYwNg==>

³² En cuanto al análisis de los permisos de expendio en estaciones de servicio, de la información pública disponible en la página de la CRE no es posible identificar la marca comercial para los permisos otorgados en 2016 y 2017, por lo que para fines de este documento se asumieron como marca PEMEX.

³³ De igual forma, la CRE tiene que autorizar el cambio de propietario de estaciones de servicio. En este sentido, resulta conveniente que la CRE no discrimine entre marcas al atender estos trámites.

³⁴ La CRE publica la base de datos: Solicitudes de permiso de expendio en estaciones de servicio admitidas a trámite. Consultada el viernes 12 de junio de 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/uploads/attachment/file/559742/Solicitudes de permiso de expendio en estaciones de servicio admitidas a trámite.pdf](https://www.gob.mx/uploads/attachment/file/559742/Solicitudes_de_permiso_de_expendio_en_estaciones_de_servicio_admitidas_a_trámite.pdf)

³⁵ De conformidad con el décimo cuarto transitorio de la LH, los permisos de expendio al público de gasolinas y diésel se comenzaron a otorgar desde 2016, es decir, desde ese año, la CRE comenzó a dar trámite a las solicitudes de permiso de expendio al público y, en su caso, a aprobarlas. De acuerdo con la Base de Permisos de Expendio en Estaciones de Servicio de la propia CRE (consultada el viernes 12 de junio de 2020), a la fecha se han realizado un total de mil 880 solicitudes de permisos de expendio al público. De estas mil 880 solicitudes, al momento, mil 662 han sido aprobadas. Se tomó en cuenta únicamente los permisos otorgados hasta la sesión del 27 de marzo. Cabe resaltar que el pleno de la CRE sesionó el 8 de abril, el 29 de abril (sin que se resolvieran solicitudes de permisos de expendio) y el 28 de mayo de 2020, donde se emitieron 32 permisos, que no forman parte de la base de datos utilizada para este análisis ya que

por marca podría explicarse por diversas razones, entre ellas, un mayor número de solicitudes ingresadas a la CRE asociadas a la marca de PEMEX, en comparación con otras.

Tabla 2 Solicitudes con permiso otorgado por año (2016-2020)³⁶

Marca/Año	2016	2017	2018	2019	2020	Total por marca	
No PEMEX	0	1	42	58	22	123	7%
PEMEX	461	318	260	214	19	1 272	77%
Sin Marca	0	0	99	128	40	267	16%
Total por año	461	319	401	400	81	1662	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRE.

Por su parte, conforme al artículo 45 del *Reglamento de las Actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos* (Reglamento), una vez admitida la solicitud de permiso de expendio, la CRE tiene un plazo de 90 días para resolverla, previa acreditación por parte del solicitante de los requisitos establecidos en el artículo 51 de la LH.^{37, 38}

De la base de datos antes referida, es posible calcular los tiempos de trámite de los permisos tomando en cuenta los calendarios oficiales de labores de la CRE publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), así como la fecha de admisión a trámite de cada solicitud de permisos como punto inicial. Para ello se realizó una comparación del número de días hábiles para resolver los permisos por marca, antes y después de la pérdida de quórum del Órgano de Gobierno de la CRE el 31 de enero de 2019.³⁹

De este análisis es posible concluir que, en general, a partir de la pérdida de quórum, se dio un incremento importante en el tiempo de resolución de las solicitudes de permiso: antes de la pérdida de quórum tomaba, en promedio, 21 días; mientras que, a partir octubre de 2019, toma 74 días en promedio, es decir 53 días hábiles más (ver Tabla 3).

Más aún, es posible concluir que antes de la pérdida de quórum el tiempo de resolución era prácticamente el mismo para todos los permisos sin importar la marca: 20 días para permisos de marcas distintas a PEMEX y 21 días para permisos de la marca PEMEX o

aún no es posible saber a qué marca corresponden. Fuente: Disponible en Permisos definitivos en Materia de petrolíferos – Expendio en Estaciones de servicio. <https://www.gob.mx/cre/articulos/permisos-definitivos-otorgados-en-materia-de-petrolifero>.

³⁶ Para la conformación de esta tabla se extrajo la marca del producto reportada en el permiso. No obstante, para permisos otorgados en 2016 y 2017 no se pudo identificar la marca comercial de los productos comercializados, razón por la cual se asume como marca PEMEX.

³⁷ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_T3_LHidro.pdf

³⁸ Si bien el artículo 45 no establece si el plazo se refiere a días hábiles o naturales, el artículo tercero, segundo párrafo del Reglamento menciona que, para actos, procedimientos y resoluciones administrativas, será aplicable de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta, a su vez, en su artículo 28 menciona que las actuaciones administrativa se practicarán en días y horas hábiles.[Énfasis añadido] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Procedimiento_Administrativo.pdf

³⁹ Ver el Anexo para más información sobre los periodos.

que no especificaran marca. En contraste, a partir de la pérdida de quórum toma 84 días resolver los permisos de marcas no pertenecientes a PEMEX, 81 para los permisos sin marca y 66 para los permisos relacionados con marca PEMEX.

Es decir, el incremento en el número de días por marca es diferenciado: para las solicitudes de marcas no pertenecientes a PEMEX aumentó 64 días, y para las sin marca 81 días, mientras que para la marca PEMEX incrementó 45 días; o sea que toma 15 días más resolver los permisos que no están asociados a la marca PEMEX. Esto hace evidente un claro cambio de tendencia en los tiempos de resolución de las solicitudes por marca a partir del cambio en la conformación del Órgano de Gobierno de la CRE (ver Tabla 3).⁴⁰

Tabla 3 Días hábiles promedio de resolución en los diferentes periodos

	Antes de la pérdida de quórum	Desde la pérdida de quórum	Incremento en días hábiles
No Pemex	20	84	64
Pemex	21	66	45
Sin Marca	21	81	60
Promedio	21	75	53

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRE.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con la Base de Permisos de Expendio en Estaciones de Servicio de la propia CRE (consultada el viernes 12 de junio de 2020), a la fecha se han realizado un total de mil 880 solicitudes de permisos de expendio al público.⁴¹ De éstas, como se mencionó anteriormente, mil 662 han sido aprobadas.⁴² Si bien la información sobre número de solicitudes de permisos en trámite para expendio de petrolíferos presentadas a la CRE es pública, no especifica el estatus de la solicitud de permiso, por lo que no es posible saber en qué etapa del procedimiento se encuentran las

⁴⁰ También se realizó un modelo de diferencias en diferencias (DiD) con el objetivo de cuantificar si existen discrepancias significativas en el tiempo de otorgamiento de permisos de la marca PEMEX en comparación con las que expenden alguna otra marca de combustibles o que no especificaron alguna marca en el título del permiso. Los resultados de dicho modelo muestran que, comparando los periodos antes y después de la pérdida de quórum del Órgano de Gobierno el otorgamiento de permisos para estaciones de servicio que expenden marcas distintas a PEMEX o que no especificaron el combustible a expender, tarda en promedio 16.35 días hábiles más que para las estaciones que venden productos de la marca PEMEX. Para una explicación más clara del método de estimación referirse al Anexo.

⁴¹ Fuente: *Solicitudes de permisos de expendio en estaciones de servicio admitidas a trámite*. Consultada el viernes 12 de junio de 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542542/Solicitudes_de_permiso_de_expendio_en_estaciones_de_servicio_admitidas_a_trámite.pdf.

⁴² Fuente: *Permisos de Expendio en Estaciones de servicio*. Consultada el viernes 12 de junio de 2020. Disponible en *Permisos definitivos en Materia de petrolíferos – Expendio en Estaciones de servicio*. <https://www.gob.mx/cre/articulos/permisos-definitivos-otorgados-en-materia-de-petrolifero>

218 solicitudes pendientes de aprobación; aunque se sabe que 79 fueron ingresadas en 2020, 57 en 2019, y las 82 restantes entre 2016 y 2018.⁴³

En esta misma línea, de acuerdo con información proporcionada a la COFECE por algunos agentes económicos, existen por lo menos 229 solicitudes relacionadas con marcas distintas a PEMEX en materia de petrolíferos, admitidas a trámite entre marzo de 2019 y abril de 2020, que no han sido resueltas. Estas solicitudes se refieren, entre otros, a: (i) modificaciones por cesión; (ii) actualizaciones de permisos por cambio de marca o producto; y (iii) nuevos permisos de expendio.⁴⁴

Para que exista claridad respecto al trato en el desahogo del procedimiento para resolver las solicitudes, esta autoridad recomienda que la CRE transparente la información que permita conocer el estado de las solicitudes de permiso. Si bien por medio de la información pública es posible conocer el número de permisos pendientes, dicha información no especifica la razón por la que no se han resuelto, ni el tiempo que llevan en trámite, o si se han negado permisos, y las causas de ello.

Por otro lado, es importante señalar que la forma principal en que diversas marcas han concurrido en el mercado mexicano de venta al público de gasolinas es a través de la compra de estaciones de servicio que previamente operaban bajo la franquicia de PEMEX, lo cual es posible a través de la figura de cesión contemplada en el artículo 53 de la LH.⁴⁵ Para realizar la cesión de permisos es necesario solicitar a la CRE la modificación del permiso cuando el propietario y/o titular del permiso, vende el activo o decide ceder los derechos del permiso a otro operario.

El caso particular de las modificaciones por cesión permite la afirmativa ficta, debido a que el artículo 53 de la LH establece un plazo de 90 días naturales para resolver dichas solicitudes, y determina que, en caso de no emitirse una resolución por parte de la CRE dentro de tal plazo, se entenderá emitida en sentido favorable. Así, conforme el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁴⁶ una vez cumplido este plazo, la

⁴³ Para más información sobre la construcción de las bases de datos ver el Anexo.

⁴⁴ Cabe resaltar que el pleno de la CRE sesionó el 8 de abril, el 29 de abril (sin que se resolvieran solicitudes de permisos de expendio) y el 28 de mayo de 2020, donde se emitieron 32 permisos, que no forman parte de la base de datos utilizada para este análisis ya que aún no es posible saber a qué marca corresponden.

⁴⁵ El artículo 53 de la LH establece que “[l]a cesión de los permisos o de la realización de las actividades reguladas al amparo del mismo, sólo podrá realizarse previa autorización de la [SENER] o de la [CRE], según corresponda [...]. La Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según el permiso de que se trate, deberá resolver la solicitud de cesión dentro de un plazo de noventa días naturales, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. En caso de no emitirse una resolución por parte de la [SENER] o de la [CRE], según corresponda, dentro del plazo establecido, ésta se entenderá en sentido favorable.”

⁴⁶ El artículo 17 establece: “salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. [énfasis añadido]

CRE debe y está obligada a expedir a solicitud del interesado las constancias de afirmativa ficta para el caso de cesiones de permiso cuando ya haya transcurrido el plazo de resolución de 90 días sin que la correspondiente se haya emitido.

Como consideración final, se enfatiza que desarrollar un mercado mayorista de gasolinas realmente competido puede redundar en mayor abasto y menores precios para los consumidores. Esto es particularmente importante en el contexto de desaceleración económica que ha generado la emergencia sanitaria del COVID-19. Facilitar la reactivación económica requiere implementar efectivamente la regulación para motivar la competencia por la disminución de los costos del combustible, con impactos relevantes en el bolsillo de los mexicanos.

Cabe anticipar que la emergencia sanitaria ha tenido como efecto la disminución en la demanda por combustibles. Quizá como resultado de esto, es posible observar un número importante de buque tanques con petrolíferos anclados en las costas mexicanas (más de 50) y otros más que navegan rumbo a México.^{47,48} En este contexto, es importante evitar que la disminución en la demanda sea utilizada para justificar medidas que pudieran favorecer a algún participante del mercado, en detrimento de otros oferentes, ya que esto impactaría negativamente al mercado en su conjunto, sobre todo porque existe un participante predominante en México. Además, es importante remarcar el efecto negativo que estas medidas podrían tener en el mediano y largo plazo en las cadenas productivas del país.

b. PARA REDUCIR LOS MÁRGENES DE VENTA EN ESTACIONES DE SERVICIO

El margen de venta al público se define como la diferencia entre el precio por litro al que las estaciones adquieren el combustible en la TAR y el precio por litro de expendio al público. Esta diferencia se conforma tanto por el costo logístico de última milla, es decir, de llevar la gasolina de la TAR a la estación de servicio, como por los costos operativos de la gasolinera, más la utilidad del dueño de la estación.

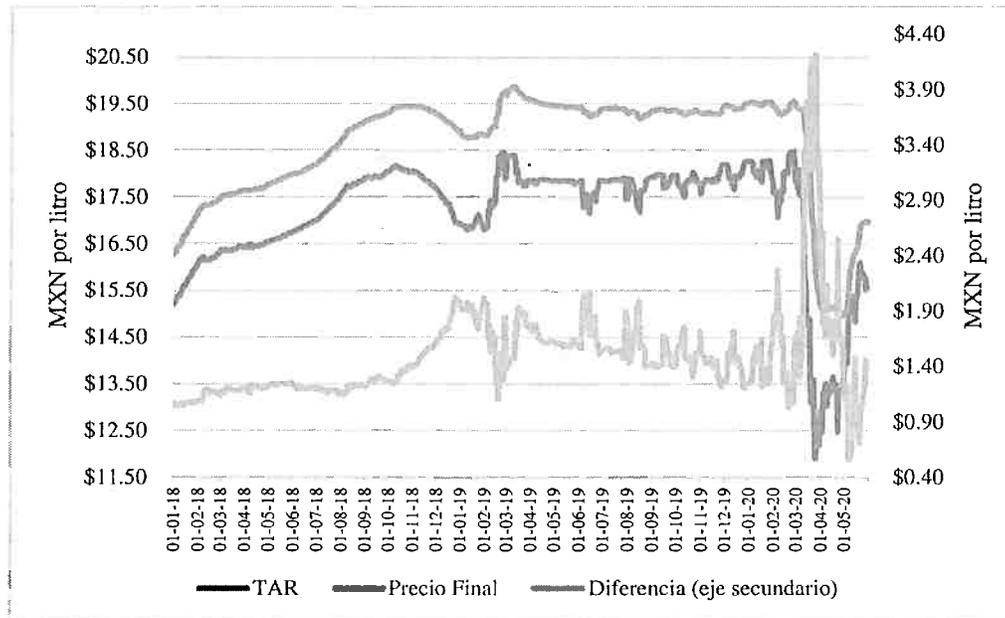
En México, este margen se ha incrementado desde enero de 2018, pasando de \$1.23 por litro en promedio en 2018 a \$1.72 por litro en promedio en lo que va de 2020 (ver Gráfica 3).⁴⁹

⁴⁷ Consultado en Marinetraffic, el 25 de junio de 2020 a las 10 horas. Fuente: <https://www.marinetraffic.com/es/ais/home/centerx:-96.1/centery:23.5/zoom:6>. No es posible distinguir el tipo de petrolífero que transportan dichos buques.

⁴⁸ Ver también notas periodísticas del mes de abril de 2020 al respecto disponibles en Forbes: <https://www.forbes.com.mx/negocios-terminales-saturadas-pemex-renta-70-barcos-almacenar-combustible/>; Excelsior: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/siguen-varados-15-buques-con-gasolina-covid-19-tiro-ventas/1377507>; Milenio: <https://www.milenio.com/negocios/quince-buques-esperan-en-el-golfo-con-gasolina-y-reforma>; Reforma: <https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=atoran-en-el-golfo-barcos-con-gasolina/ar1926166>

⁴⁹ Los datos que se utilizan para el promedio de 2019 corresponden al periodo de enero a octubre de 2019, fecha en la que se dejaron de publicar los precios de venta en TAR.

Gráfica 3. Precio TAR, promedios ponderados de precio final, y diferencia entre precio final menos precio en TAR, enero de 2018 a mayo 2020.



Fuente: Elaboración propia con información de la SENER

Nota 1: Se obtuvieron promedios nacionales ponderados por el volumen de litros comercializados en la TAR de cada entidad federativa, tanto para los precios al consumidor como los precios pagados en TAR.

Nota 2: Actualización hasta el último dato de precio en TAR disponible que es mayo 2020.

Consultado el 02 de julio de 2020.

Respecto a la posibilidad que tiene un expendedor de cobrar un mayor margen en la venta al público de los combustibles, es importante mencionar que, a mayor número de empresas participantes en el mercado, se esperara que éstas compitan en precios, disminuyendo así su margen y, por lo tanto, el precio de venta al público.

Al respecto, un estudio publicado recientemente por el Banco de México,⁵⁰ muestra que un mayor número de gasolineras en una zona geográfica (que puede entenderse como aproximación de un mayor número de empresas participantes en el mercado),⁵¹ está asociado con una disminución en los precios de los combustibles al público. En dicho estudio se concluye que en las zonas con mayor número de competidores entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 se observó una disminución en el precio por litro de la gasolina

⁵⁰ Fuente: *Influencia de la competencia en los márgenes de venta de las gasolineras y los precios al consumidor* publicado por el Banco de México en el Extracto del informe trimestral enero-marzo 2019, mayo 2019. Disponible en <https://bit.ly/2wZfMSV>. Además, el documento *Competition and Coordination in the Mexican Retail Market for Gasoline* de Benjamín Contreras Astiazarán, René Leal Vizcaíno, Jordán Mosqueda Juárez y Alejandrina Salcedo Cisneros, replica y fortalece la metodología de este documento.

⁵¹ Esto como medida de competencia. *Idem* pág. 1.

de 79 centavos, mientras que en las zonas con menos competencia la disminución fue de sólo 48 centavos. En otras palabras, la existencia de un mayor número de gasolineras en una región contribuye a que los dueños de las estaciones de servicio cobren un menor margen a los consumidores, y que trasladen al consumidor en mayor medida las disminuciones en el precio al mayoreo.⁵²

De manera reiterada, la COFECE ha señalado que en México existen pocas estaciones de servicio en comparación con otros países. De acuerdo con información de la SENER, en 2018, en México existían, en promedio, 3 mil 040 vehículos por estación de servicio, mientras que en Canadá existen 2 mil 760, en Colombia 2 mil 030, en Estados Unidos mil 567 y en España mil 222.⁵³

Más aún, la competencia en el eslabón de expendio al público también promueve la diferenciación en formatos; por ejemplo, mediante la instalación de gasolineras compactas que requieren menos inversiones y que podrían resolver el abasto a poblaciones más alejadas y con poca demanda. No obstante, dicha diferenciación no ha ocurrido.

Para favorecer la instalación de nuevas estaciones de servicio (y en formatos diferenciados) es importante asegurar que: (i) el otorgamiento expedito de permisos de expendio al público de gasolinas, previa revisión de los requisitos aplicables que aseguren confiabilidad y seguridad (tema comentado en la sección anterior); y (ii) eliminar los obstáculos regulatorios injustificados en la normativa de los tres órdenes de gobierno que dificultan el establecimiento de nuevas estaciones de servicio.

Respecto de este segundo punto, la COFECE ha propuesto la remoción de obstáculos regulatorios, sobre todo a nivel estatal y municipal, que impiden la instalación de nuevas estaciones de servicio.^{54, 55, 56} Incluso, a propuesta de esta Comisión, por instrucciones del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria y en conjunto con la CONAMER y otras autoridades y actores relevantes, en enero de 2020 se instauró un grupo de trabajo que emitiera una directriz para que los gobiernos estatales y municipales eliminen diversas regulaciones innecesarias para la instalación de estaciones de servicio, como:

1. Distancias mínimas entre estaciones de servicio;
2. Superficies mínimas de los predios donde se establezca una estación de servicio;

⁵² Banco de México, *Influencia de la competencia en los márgenes de venta de las gasolineras y los precios al consumidor*, Extracto del informe trimestral enero-marzo 2019, mayo 2019. Disponible en <https://bit.ly/2wZfMSV>

⁵³ Diagnóstico de la Industria de Petrolíferos en México (Noviembre 2018). Secretaría de Energía. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416896/Parte_3.pdf

⁵⁴ COFECE (2016). Transición hacia mercados competidos de gasolina y diésel. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/01/DOC-GASOLINAS-FINAL.pdf>

⁵⁵ OPN-012-2016. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cfresoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

⁵⁶ COFECE (2019). Transición hacia mercados competidos de energía: Gasolina y diésel. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/01/CPC-GasolinasyDiesel-30012019.pdf>

3. Adopción de requisitos establecidos por el modelo de franquicias PEMEX;
4. Duplicidad de solicitud de Manifestación de Impacto Ambiental;
5. Requisitos adicionales a los establecidos en la norma federal (NOM-005-ASEA-2016);⁵⁷ y
6. Autorizaciones que omiten señalar criterios, procedimientos y plazos para que las autoridades locales den respuesta a las solicitudes.

No obstante, a pesar de que este Grupo de Trabajo Especializado ya elaboró una propuesta de Directriz que contaba con el consenso de prácticamente todos sus integrantes, esta no fue sometida a aprobación del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria en la sesión que tuvo lugar el 23 de junio de 2020. La COFECE exhorta a la CONAMER a retomar los trabajos para emitir esta Directriz a la brevedad.

III. RECOMENDACIONES

Por las razones expuestas, esta COFECE recomienda lo siguiente:

- (i) Eliminar el requisito de comprobación de medios de transporte y almacenamiento para los permisos de importación de un año y asegurar que el otorgamiento de permisos de importación por 20 años se realice de manera expedita, evitando interpretar como causal de revocación o caducidad que no hayan sido utilizados por retrasos en los proyectos de inversión en infraestructura.
- (ii) Asegurar que la normativa asociada con la tramitación y la resolución de solicitudes para nuevos permisos de expendio, cesiones o actualizaciones sea aplicada de manera neutral y expedita; asimismo, que en ningún momento la autoridad discrimine en función de marcas asociadas o fuentes de proveeduría específicas.
- (iii) Transparentar y hacer pública de manera oportuna la información sobre el número de solicitudes de permisos para expendio de petrolíferos presentadas ante la CRE, su etapa procesal y estatus; lo anterior, debería incluir los trámites de cesión, de forma que puedan conocerse los casos donde haya fenecido el plazo de 90 días previsto en el artículo 53 de la LH.
- (iv) Emitir a la brevedad una directriz de la CONAMER para que los gobiernos estatales eliminen de su normativa los obstáculos regulatorios injustificados que dificultan el establecimiento de nuevas estaciones de servicio.

Notifíquese y publíquese.- Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en la sesión de mérito, de conformidad con los artículos antes referidos, así como el *Acuerdo mediante el cual el Pleno autoriza la celebración de sesiones de forma remota en virtud de la contingencia existente en materia de salud y se derogan ciertos artículos*

⁵⁷ Esta Norma establece los requisitos en materia de diseño, construcción, operación y mantenimiento de estaciones de servicio para expendio de gasolinas. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459927&fecha=07/11/2016



de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada

Alejandro Faya Rodríguez
Comisionado

José Eduardo Méndez Contreras
Comisionado

Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín
Comisionado

Fidel Gerardo Sierra Aranda
Secretario Técnico

Anexo metodológico del cálculo de modelo econométrico de Diferencias en Diferencias (DiD)

1. Construcción de la base de datos.

- I. La CRE publica una base de datos que incluye las *Solicitudes de permisos de expendio en estaciones de servicio admitidas a trámite*.⁵⁸ En total dicha base contiene 1,880 solicitudes (PRIMERA BASE DE DATOS).
- II. Para cada solicitud se hizo una búsqueda de todos los permisos relacionados tomando como referencia la base de datos del total de *Permisos de Expendio en Estaciones de servicio*.⁵⁹ De esta forma se encontraron 1,662 registros relacionados, es decir, solicitudes a las cuales les fue autorizado un permiso (SEGUNDA BASE DE DATOS).⁶⁰
- III. A partir de lo anterior, se identificó la fecha de admisión a trámite y la fecha de resolución favorable de este.
- IV. De cada número de permiso relacionado se extrajo la marca del producto reportada en el Acta del permiso. No obstante, para permisos otorgados en 2016 y 2017 no se pudo identificar la marca comercial de los productos comercializados, razón por la cual se le refirió como marca PEMEX.
- V. Para el cómputo de los días hábiles se consideraron los calendarios oficiales de actividades de la CRE publicados en el DOF.⁶¹
- VI. Finalmente se construyó una variable dicotómica (*R*) para considerar los cambios ocurridos al interior del Órgano de Gobierno de la CRE. Para ello, se

⁵⁸ Consultada el viernes 12 de junio de 2020. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559742/Solicitudes de permiso de expendio en estaciones de servicio admitidas a trámite.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559742/Solicitudes_de_permiso_de_expendio_en_estaciones_de_servicio_admitidas_a_trámite.pdf)

⁵⁹ Consultada el viernes 12 de junio de 2020. Disponible en Permisos definitivos en Materia de petrolíferos – Expendio en Estaciones de servicio. <https://www.gob.mx/cre/articulos/permisos-definitivos-otorgados-en-materia-de-petrolifero>

⁶⁰ Para realizar esta búsqueda se utilizó la variable *Turno*. Ahora bien, para poder usar adecuadamente dicha variable fue necesario asegurarse de que la variable *fecha de ingreso de la solicitud* (de la PRIMERA BASE DE DATOS) coincidiera con la variable de *fecha de ingreso* (de la SEGUNDA BASE DE DATOS), toda vez que en algunos casos se encontró que no era única por cada solicitud.

⁶¹ Los calendarios corresponden a:

1. ACUERDO por el que la Comisión Reguladora de Energía habilita días inhábiles únicamente para la recepción, trámite y, en su caso, resolución de ciertas solicitudes de permiso y determina los días de suspensión de labores y el horario de atención al público para el 2016. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421629&fecha=29/12/2015
2. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía que aprueba el calendario que determina los días de suspensión de labores y el horario de atención al público para el año 2017. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5464598&fecha=08/12/2016
3. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía que establece el calendario anual de labores para el año 2018. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508898&fecha=26/12/2017
4. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía que establece el calendario anual de labores para el año 2019. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544227&fecha=20/11/2018
5. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía que establece el calendario anual de labores para el año 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582862&fecha=26/12/2019

considera la pérdida de cuórum, derivada de la finalización del período de un comisionado y a la renuncia de diversos comisionados.

Tabla A Regímenes considerados para el análisis de solicitudes de permisos.⁶²

Número de periodos	Relación con los eventos relevantes	Período		Valor de R
1	Hasta la pérdida de quórum	07/ene/2016 31/ene/2019	-	0
2	Desde la pérdida de quórum	01/feb/2019 27/03/2020	-	1

Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis descriptivo.

En esta sección se presentan algunos indicadores que fueron contruidos a partir de la base de datos señalada en la sección anterior. Se tienen identificadas 1,662 solicitudes con permiso otorgado entre 2016 y 2020, de las cuales 1,272 pertenecen a ES que venden producto marca Pemex.

Tabla B Solicitudes con permiso otorgado (2016-2020).

Marca	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Pemex	461	318	260	214	19	1272
Sin Marca			99	128	40	267
No Pemex		1	42	58	22	123
Total	461	319	401	400	81	1662

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRE.

En la siguiente tabla se muestra el número de permisos que fueron otorgados, en términos de los intervalos de tiempo señalados en la tabla A.

Tabla C Solicitudes con permiso otorgado en los diferentes regímenes (2016-2020).

Marca	2016	2017	2018	2019	2019	2020
	Antes de la pérdida de quórum				Desde la pérdida de quórum	
No Pemex		1	42	6	52	22
Pemex	461	318	260	23	191	19
Sin Marca			99	14	114	40
Total	461	319	401	43	357	81

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRE.

En siguiente tabla se muestran los tiempos promedio de resolución, tomando como punto inicial la fecha de admisión a trámite del procedimiento.

⁶² De acuerdo con los artículos 5 y 10 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, el órgano de gobierno de la CRE está integrado por siete comisionados, incluyendo a su presidente, y sus sesiones requieren de la asistencia de cuando menos cuatro Comisionados para considerarse válidas. En este contexto, a inicios de diciembre de 2018, el Órgano de Gobierno de la CRE estaba integrado por el Comisionado Presidente Guillermo García Alcocer, las Comisionadas Neus Peniche Sala y Cecilia Montserrat Ramiro Ximénez y los Comisionados Marcelino Madrigal Martínez, Luis Guillermo Pineda Bernal, Jesús Serrano Landeros y Guillermo Zúñiga Martínez. No obstante, entre diciembre de 2018 y enero de 2019, un comisionado terminó su período y otros tres comisionados renunciaron al órgano de gobierno de la CRE. Asimismo, en marzo y en junio de 2019 renunciaron otros dos comisionados. Dado lo anterior, el 31 de enero de 2019, la CRE se quedó sin cuórum al no contar con el número suficiente de comisionados para sesionar válidamente.

Tabla D Días hábiles promedio de resolución en los diferentes regímenes (2016-2020).

Marca	2016	2017	2018	2019	2019	2020
	Antes de la pérdida de quórum				Desde la pérdida de quórum	
No Pemex		17.0	20.5	16.0	85.2	79.9
Pemex	19.9	23.4	19.9	27.0	66.2	67.9
Sin Marca			20.9	21.6	82.9	77.0
Total	19.9	23.4	20.2	23.7	74.3	75.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRE.

3. Análisis econométrico.

Con la información descrita en esta opinión, se presenta un modelo de diferencias en diferencias (DiD)⁶³ con el objetivo de cuantificar si existen diferencias significativas en el tiempo de otorgamiento de permisos a Estaciones de Servicio que expenden productos marca PEMEX contra las que expende alguna otra marca de combustibles (o que no especificaron alguna marca en el título de permiso).

El modelo DiD permite identificar el efecto de una intervención sobre un grupo de tratamiento (materializado en alguna variable de interés, en este caso los días hábiles para resolver una solicitud de permiso), a través de la comparación temporal (mismo tipo de individuos antes y después) y entre grupos (individuo tratado contra individuos no tratados).

Es posible estimar un modelo de diferencias en diferencias a través de un modelo de datos panel con efectos fijos especificado de la siguiente manera:

$$y_{mt} = \delta d_{mt} + \lambda R_t + \sum_{m=2}^3 \alpha_m M_m + X_{mt}B + \varepsilon_{mt} \quad (1)$$

Donde:

- y_{mt} es la variable de interés sobre la cual se desea evaluar el efecto de una intervención sobre un grupo de tratamiento. En este caso y_{mt} corresponde a los días hábiles⁶⁴ para el otorgamiento de un permiso a la ES que vende la marca de combustible m (“Pemex”, “no Pemex” y “sin marca”), en el régimen t (“antes” y “después”, en términos del evento relevante señalado en la Tabla A).
- d_{mt} es una variable dicotómica que toma el valor de 1 para las ES que obtuvieron un permiso después del evento relevante (en términos de la Tabla A) y que no venden combustible de la marca “Pemex” (o que no especificaron alguna marca en el título de permiso) y que toma el valor de 0 en cualquier otro caso.

⁶³ Véase John Kwoka. (2015). Mergers, Merger Control, and Remedies. A Retrospective of U.S. Policy. Estados Unidos: MIT Press, capítulo 4 y Peter Davis y Eliana Garcés (2010). Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. Estados Unidos: Princeton University Press, capítulos 2 y 10.

⁶⁴ Calculados a partir de la fecha de admisión a trámite de la solicitud de permiso.

- R_t es una variable dicotómica que toma el valor de 1 o 0 de acuerdo con lo señalado en la tabla A.
- M_m es un conjunto de variables dicotómicas que toma el valor 1 para las respectivas marcas del combustible (“no Pemex” y “sin marca”), dejando fuera la categoría “Pemex” como control o punto de comparación.
- X_{mt} es una matriz de variables de control. En este caso, esta matriz incluye el año que fue otorgado el permiso y el intercepto de la regresión.
- δ es el parámetro DiD a estimar por la regresión.
- $\lambda, \alpha_2, \alpha_3, B$ es el conjunto de los demás parámetros a estimar por la regresión.
- ε_{mt} es el término de error.

El método de estimación utilizado es *Least Square Dummy Variable (LSDV)*.⁶⁵ Cabe mencionar que se presentan tres regresiones, cada una en términos de los diferentes eventos señalados en la tabla 1. En la siguiente tabla se muestran los resultados.

Tabla E. Resultados de la regresión.

VARIABLES	REGRESIÓN
Sin marca	-0.242 (1.587)
No Pemex	0.695 (2.570)
d_{mt}	16.35*** (3.370)
R_t ^{1/}	42.91*** (2.944)
Año resuelto = 2017	3.573** (1.493)
Año resuelto = 2018	0.339 (1.343)
Año resuelto = 2019	3.871 (2.656)
Año resuelto = 2020	0.306 (4.214)
Intercepto	19.85*** (1.070)
Observaciones	1,662
R ²	0.533

Notas: Errores estándar robustos a heterocedasticidad entre paréntesis. Significancia estadística: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^{1/} RA_t para la regresión A, RB_t para la regresión B y RC_t para la regresión C.

Es posible observar que posterior al cambio de régimen, los permisos otorgados a Estaciones de Servicio que expenden marcas distintas a PEMEX (o que no especificaron

⁶⁵ La estimación fue realizada con el paquete estadístico STATA 16.1.



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO
OPN-007-2020

el combustible a expender) se tardan **en promedio 16.35 días hábiles más**, que las Estaciones que venden productos de la marca PEMEX (ver parámetro d_{mt}).

Además, los parámetros que hacen referencia a Estación de Servicio *Sin Marca* y que no venden productos de Pemex (*No Pemex*), no son significativos, lo que indicaría que previo al cambio régimen, los tiempos de otorgamiento de permisos no son diferentes entre les ES que venden diferentes productos.

