

NOTA JURÍDICA



Ciudad de México, a 3 de agosto de 2018

Asunto: Supervisión de importación de petrolíferos de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos.

I. PLANTEAMIENTO.

Esta nota pretende dar a conocer los principales aspectos jurídicos sobre la posibilidad de que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) supervise la importación de los petrolíferos que ingresen al país.

II. ANTECEDENTES.

1. El jueves 26 de julio de 2018, la Unidad de Petrolíferos sostuvo una reunión de trabajo con la Dirección General de Comercio Exterior (DGCE) de la Secretaría de Economía (SE), la cual manifestó la **intención de transferir la implementación de la supervisión de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos (Norma) para las importaciones de los hidrocarburos a la CRE**, argumentando que debido a recortes en su personal sería imposible cumplir con dicha encomienda.
2. La DGCE pretende que la CRE asuma la atribución y responsabilidad de verificar si las importaciones de petrolíferos cumplen con la Norma, a efecto de coordinarse con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para que dicho producto pueda internarse en el país. Lo anterior, mediante el traspaso de su herramienta de supervisión, consistente en un archivo en formato Excel.
3. El martes 31 de julio de 2018, la Unidad de Petrolíferos solicitó el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) con el fin de determinar la factibilidad jurídica de que la CRE asuma dichas atribuciones en materia de supervisión de importación de petrolíferos.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. El artículo 22, fracción II de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) establece que es facultad de la CRE, entre otras, **la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la regulación y de las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas**, en el ámbito de su competencia.
2. Asimismo, el artículo 41, fracción I de la LORCME prevé las siguientes atribuciones de la CRE:
*“**Artículo 41.** Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:*
I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; [...]” (Énfasis añadido)
3. Por su parte, la Ley de Hidrocarburos señala como actividades reguladas por la Secretaría de Energía (SENER) y por la CRE las siguientes:
*“**Artículo 48.** La realización de las actividades siguientes requerirá de permiso conforme a lo siguiente:*
*I. Para el Tratamiento y refinación de Petróleo, el procesamiento de Gas Natural, y la exportación **e importación de Hidrocarburos, y Petrolíferos**, que serán expedidos por la **Secretaría de Energía**, y*
II. Para el Transporte, Almacenamiento, Distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.

Artículo 80. Corresponde a la **Secretaría de Energía**:

I. Regular y **supervisar** [...], así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las siguientes actividades: [...]

c) La exportación e **importación de Hidrocarburos y Petrolíferos** en términos de la Ley de Comercio Exterior y **con el apoyo de la Secretaría de Economía**; [...]

Artículo 81. Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía: [...]

VI. Supervisar las actividades reguladas, con objeto de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones; [...]

Artículo 84. Los Permisionarios de las actividades reguladas por la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, deberán, según corresponda: [...]

III. Entregar la cantidad y calidad de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, conforme se establezca en las disposiciones aplicables;

IV. Cumplir con la cantidad, medición y calidad conforme se establezca en las disposiciones jurídicas aplicables; [...]

XV. Cumplir con la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas que emitan las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia, en el ámbito de sus respectivas competencias. [...] (Énfasis añadido)

4. Al respecto, el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos establece lo siguiente:

“**Artículo 4.** Corresponde a la **Secretaría** regular y **supervisar**, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las actividades siguientes: [...]

III. La exportación e **importación de Hidrocarburos y Petrolíferos** en términos de la Ley de Comercio Exterior y **con el apoyo de la Secretaría de Economía**.

Artículo 5. Corresponde a la Comisión regular y supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las actividades siguientes:

I. Transporte y Almacenamiento de Hidrocarburos y Petrolíferos: [...]

Artículo 13. El otorgamiento de **permisos de importación** y exportación de Hidrocarburos y Petrolíferos se llevará a cabo por la Secretaría en términos de la Ley, la Ley de Comercio Exterior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 14. El otorgamiento de un permiso de importación o exportación de Hidrocarburos y Petrolíferos no conlleva la autorización para llevar a cabo las demás actividades permitidas conforme a la Ley y este Reglamento, las cuales, para su realización, requieren de los permisos correspondientes o de la contratación de los servicios de un Permisionario.” (Énfasis añadido)

5. En ese sentido, la Ley de Comercio Exterior establece lo siguiente:

“**Artículo 4.** El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades: [...]

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación; [...]

Artículo 26. En todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia. No podrán establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas. [...].

La Secretaría determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Esta determinación se someterá previamente a la opinión de la Comisión y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.” (Énfasis añadido)

6. Bajo este contexto, el artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, establece como facultades de la DGCE, entre otras, las siguientes:

“**Artículo 27.** La Dirección General de Comercio Exterior tiene las atribuciones siguientes: [...]

IV. Establecer y operar sistemas e instrumentos de información y asesoría en materia de comercio exterior, incluyendo el portal electrónico sobre facilitación comercial y la ventanilla digital mexicana de comercio exterior de la Administración Pública Federal;

VII. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes, tratados comerciales internacionales, acuerdos de complementación económica, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, en coordinación, cuando corresponda, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas, con excepción de las atribuciones asignadas a las demás unidades administrativas de la Secretaría, conforme a los procedimientos, criterios y disposiciones aplicables y, en su caso, emitir las resoluciones necesarias para su cumplimiento; [...].” (Énfasis añadido)

7. 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de octubre de 2016, establece lo siguiente:

“**5 BIS.** Para acreditar el cumplimiento de la NOM-016-CRE-2016, los importadores deberán:

I. Anexas al pedimento de importación el certificado de calidad de origen, informe de resultados o el documento de naturaleza jurídica y técnica análoga de los laboratorios de prueba y/o ensayo del país de procedencia del petrolífero de que se trate. [...]

Los laboratorios registrados deberán enviar la información de los certificados de calidad de origen, los informes de resultados o los documentos de naturaleza jurídica y técnica análoga emitidos a los importadores **al correo electrónico petroliferos@economia.gob.mx, en formato Excel (XLS)** y con las características que le informe la Dirección General de Normas, mismos que deberán señalar el volumen de la mercancía a importar, **a fin de que la DGCE valide la información y se pueda enviar por medios electrónicos al SAAI para que los importadores puedan realizar las operaciones correspondientes en las aduanas autorizadas por el SAT.** [...].” (Énfasis añadido)

8. Por su parte, el artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía señala como facultad de la Unidad de Políticas de Transformación Industrial, entre otras, la siguiente:

“**Artículo 18.** A la Unidad de Políticas de Transformación Industrial corresponde el trámite y la resolución de los asuntos competencia de las áreas que le sean adscritas y tendrá además las siguientes facultades:

I. Aplicar los ordenamientos legales y demás normas jurídicas que de éstos deriven, cuyas disposiciones regulen o estén vinculadas con el tratamiento y refinación del petróleo, el procesamiento de gas natural, así como la **importación** y exportación de dicho petróleo, gas natural y **petrolíferos;** [...].” (Énfasis añadido)

IV. NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS.

NOTA JURÍDICA

1. El numeral 1 de la Norma señala que dicho instrumento jurídico 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, **incluyendo su importación**.

2. De conformidad con lo previsto en el numeral 2 de la Norma, **ésta es aplicable en todo el territorio nacional** a las gasolinas, turbosina, diésel automotriz, diésel agrícola y marino, diésel industrial, combustóleo, gasóleo doméstico, gasavión, gasolina de llenado inicial, combustóleo intermedio y gas licuado de petróleo en toda la cadena de producción y suministro, **incluyendo su importación**.

3. Asimismo, señala lo siguiente respecto de las obligaciones de los importadores:

“5.1.2. Los importadores serán responsables de la determinación de las especificaciones de calidad en el punto de entrada al territorio nacional, así como en las instalaciones donde se realice el cambio de propiedad o transferencia de custodia del producto. En el caso de la Gasolina para mezcla final, se deberá estar a lo establecido en el numeral 4.1 de la Norma.

El lote de producto importado debe contar con un informe de resultados en términos de la LFMN, certificado de calidad o documento de naturaleza jurídica y técnica análogo según el país de procedencia, en el cual haga constar que el petrolífero correspondiente cumple de origen con las especificaciones establecidas en las Tablas 1 a 13; el informe de resultados deberá entregarse previo al cambio de propiedad o transferencia de custodia. El certificado de calidad o documento análogo, deberá especificar la toma de muestras, el lote, la ubicación del centro de producción y el lugar de origen del producto. (Énfasis añadido)

4. En ese sentido, la Norma establece que la manera de determinar el cumplimiento con las especificaciones de calidad establecidas en la misma será mediante un dictamen anual que deberá presentarse a la CRE, tal como se señala a continuación:

“8. Verificación

8.1. El productor, **importador**, almacenista, transportista, distribuidor y el expendedor al público de los petrolíferos a que hace referencia la Norma, **deberá contar con un dictamen anual emitido por una Unidad de Verificación o Tercero Especialista que compruebe el cumplimiento de la misma, en los términos que se detallan en el Anexo 3.** Dicho dictamen deberá presentarse a la Comisión durante los tres meses posteriores al año calendario verificado, para los efectos legales que correspondan en los términos de la legislación aplicable. [...]

5. Al respecto, el numeral 5.3 del Anexo 3 de la Norma prevé que el productor, **importador**, almacenista, transportista, distribuidor y el expendedor al público **deberán obtener cada año calendario un dictamen elaborado por una Unidad de Verificación o un Tercero Especialista que compruebe el cumplimiento de las especificaciones de calidad de los petrolíferos** que enajenen o transfieran la custodia según la modalidad de actividad en la que intervienen en la cadena de producción y suministro.

6. Por su parte, la Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN) dispone lo siguiente:

“Artículo 38. Corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia: [...]

II. Expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor; [...]

V. Certificar, **verificar** e inspeccionar que los **productos**, procesos, métodos, instalaciones, servicios o **actividades cumplan con las normas oficiales mexicanas**; [...].” (Énfasis añadido)

9. Bajo este contexto, el Reglamento de la Ley Federal de Metrología y Normalización (RLFMN) establece en su artículo 97 que la evaluación de la conformidad respecto de las normas oficiales mexicanas **se efectuará por el personal de la autoridad competente o mediante el auxilio de unidades de verificación acreditadas y aprobadas que sean comisionadas por la autoridad respectiva**.

V. CONCLUSIONES.

1. De la revisión al marco jurídico, se colige que la LFMN, su Reglamento y la Norma facultan a la CRE para verificar el cumplimiento de la Norma **mediante la validación de los dictámenes emitidos por una Unidad de Verificación**, mismos que deberán obtenerse hasta el 30 de junio de 2018 y presentarse a la Comisión dentro de los tres meses posteriores.¹ A

Al respecto, se estima que si bien **le corresponde a la CRE verificar la calidad de los petrolíferos en cumplimiento de dicho instrumento jurídico**, esto sucede en un momento posterior a la importación, es decir, **con la verificación del dictamen anual antes referido**, y no mediante los informes de resultados de laboratorios de prueba que los importadores están obligados a presentar para internar su producto al país.

En ese sentido, se concluye que el dictamen emitido por la Unidad de Verificación no constituye una autorización o impedimento para la importación de petrolíferos al país, además de que éste no produce o genera efectos fiscales.

2. En ese sentido, se estima que **tanto la SE como la SENER tienen facultad para supervisar la calidad de los petrolíferos importados**:

- **SENER.** La Ley de Hidrocarburos, el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Comercio Exterior facultan a la SENER para **otorgar permisos de importación de hidrocarburos y petrolíferos, así como para supervisar dicha actividad**.

- **SE.** De conformidad con la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos la SE tiene facultad para **supervisar la importación de hidrocarburos y petrolíferos en apoyo a la SENER**. Adicionalmente, 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”, emitido por dicha Dependencia señala expresamente que los laboratorios deberán enviar los informes de resultados a la DGCE para que ésta valide la información correspondiente para que los importadores puedan realizar las gestiones respectivas con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en materia aduanal, de conformidad con lo previsto en la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y sus respectivos reglamentos.

4. Bajo este contexto, se considera que la validación de los informes de resultados que proporcione el importador a DGCE **sirve únicamente para fines de comercio exterior**, es decir, para determinar la autorización del ingreso del petrolífero en cuestión al país, y no para comprobar el cumplimiento con las especificaciones de calidad para la evaluación de la conformidad de la Norma.

5. Por tal motivo, se considera que la supervisión de la importación de los petrolíferos que actualmente realiza la DGCE se hace **en apoyo a la actividad regulada que le corresponde a la SENER**, de conformidad con los instrumentos jurídicos antes citados. En caso de que sea negada esta hipótesis, traería como consecuencia que la DGCE no tendría facultades para realizar dicha actividad, lo que traería como consecuencia que los actos administrativos realizados con anterioridad por dicha unidad administrativa sean nulos.

6. La presente nota se constriñe a la información de carácter jurídico que esta Unidad tuvo al alcance.

¹ De conformidad con el Acuerdo Primero del Acuerdo Núm. A/009/2018 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se aceptan como válidos, de manera temporal, los dictámenes de cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, que al efecto emitan las unidades de verificación que sean personas morales aprobadas para evaluar la conformidad de otras normas oficiales mexicanas, publicado en el DOF el 9 de abril de 2018.