

Pemex Corporativo

Contratación Pública de Petróleos Mexicanos en el Marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC)

Auditoría de Desempeño: 2020-6-90T9N-07-0439-2021

439-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar si PEMEX planeó y operó la contratación pública en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de compra.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2020, y el alcance temático comprendió la revisión del diseño normativo y organizacional que reguló los procesos de contrataciones públicas, la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, la implementación del Sistema Electrónico de Contrataciones, el gasto erogado en esas contrataciones, así como la contribución a asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de los resultados de la planeación y operación de la contratación pública en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de compra.

Antecedentes

La materia por auditar referente a la planeación y operación de las contrataciones públicas,^{1/} se relaciona con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se mandata que “las adquisiciones, [...] de todo tipo de bienes, [...], se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes [...], a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”; la naturaleza de este artículo constitucional se estableció desde su expedición en 1917, aunque únicamente se hacía referencia al tema de obras públicas, ya que en ese momento mandataba que “Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierta en junta pública”, permaneciendo así hasta su reforma en 1982, cuando se incluyó la licitación pública como el procedimiento indispensable para realizar las adjudicaciones de los contratos administrativos; además de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La experiencia de México en la planeación y operación de contrataciones públicas, se ha retroalimentado históricamente de buenas prácticas internacionales, una muestra de ello es que en 2013, el país adoptó los principios de OCP (Impulso a las Contrataciones Abiertas, por sus siglas en inglés), una iniciativa internacional cuyo fin es fomentar la transparencia mediante el acercamiento de los gobiernos con los ciudadanos y las empresas mediante la publicación de información abierta, accesible y oportuna sobre los procesos de contratación. El Estándar Internacional de Contrataciones Abiertas establece que se publique todo el proceso al incluir el registro de cada una de las etapas: desde que el Gobierno Federal identifica una necesidad y planea cómo adquirir los bienes o servicios, hasta que una empresa es elegida, los documentos son firmados y la obra es entregada o el servicio es prestado.^{2/}

La reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión en 2013 buscaba la modernización del sector energético de nuestro país, sin privatizar la empresa pública dedicada a la electricidad y manteniendo la rectoría del Estado. Es por ello, que PEMEX cambió su naturaleza jurídica para convertirse en Empresa Productiva del Estado (EPE). Para ello, se diseñó un régimen especial para regular las adquisiciones y obras públicas, entre

1/ De acuerdo con el documento de la OCDE “Recomendación del Consejo Sobre Contratación Pública”, el concepto de contratación no es sinónimo de los términos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, ya que se refiere a un sentido amplio del “proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia”.

2/ Gobierno fácil S.A. de C. V., *Contrataciones Abiertas: ¿Qué y cómo compra el gobierno?*, publicado el 14 de marzo de 2018.

otras actividades.^{3/} Dicha reforma energética está incorporada en tratados comerciales internacionales firmados y ratificados por México, por lo que está obligado, como país parte, a cumplir con ellos, como en el caso del TMEC.^{4/}

Contratación pública en Petróleos Mexicanos

A partir de 2014, la Ley de Petróleos Mexicanos, en su artículo 75 establece que PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación.

En ese ordenamiento legal, se indica que Pemex y sus empresas subsidiarias gozarán de autonomía presupuestaria y estarán sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que apruebe el Congreso, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y al régimen especial en materia presupuestaria previsto en la legislación. PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos y podrán realizar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado interno y externo de dinero y capitales, y contratar financiamientos internos y externos, sin requerir autorización de la SHCP.

PEMEX es dirigido y administrado por un Consejo de Administración (CA), encargado de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica; y un director general, encargado de la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la empresa. Asimismo, para llevar a cabo sus funciones en materia de contrataciones públicas el CA cuenta con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios con objeto (CAAOS).

El 18 de mayo de 2018 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias en las que se señala que el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de PEMEX se integrará con las necesidades de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias en el ejercicio que corresponda.

3/ Transitorio vigésimo, fracciones III y VI del decreto de Reforma Energética.

4/ La implementación del TMEC: Una prueba para América Norte (2021), P. 81. Senado de la República y Secretaría de Economía.

Contrataciones Públicas de México en el marco de tratados internacionales

-Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC)

Por tratados celebrados por México, debe entenderse cualquier acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular,^{5/} así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), antecede al TMEC, y entró en vigor el 1 de enero de 1994, fue un instrumento clave para la modernización y crecimiento económico del país, el cual contribuyó a impulsar la transformación competitiva del sector exportador más dinámico de la economía en los últimos años, impulsó el desarrollo de varias regiones del país, y detonó la creación de empleos y la atracción de inversiones, especialmente al sector manufacturero.^{6/} En 2016, se llevó a cabo el proceso de renegociación del TLCAN.

El TMEC entró en vigor el 1 de julio de 2020, en el que se definió a la contratación pública como el proceso por el cual un gobierno obtiene el uso de o adquiere mercancías o servicios, o cualquier combinación de estos, para propósitos gubernamentales y se señala que cada participante asegurará que existan medidas penales, civiles o administrativas para abordar la corrupción, fraude y otros actos ilícitos en sus contrataciones públicas. Asimismo, se mandata que las partes establecen el Comité de Contratación Pública integrado por representantes del gobierno de cada parte.

El TMEC es un acuerdo que conserva los beneficios del TLCAN en términos de apertura y acceso a mercados. Asimismo, el TMEC implica una ampliación del TLCAN en temas como comercio digital, transparencia, prácticas regulatorias, empresas propiedad del Estado, medio ambiente, pequeñas y medianas empresas, competencia, anticorrupción y administración del tipo de cambio.^{7/}

En el capítulo 13 “Contratación Pública” del TMEC, se señaló que dicho apartado aplica únicamente entre México y Estados Unidos y estableció los Principios Generales en cuanto al trato nacional y no discriminatorio entre las partes, los métodos de contratación, las reglas de origen, las condiciones compensatorias especiales y el uso de medios electrónicos; asimismo, se señaló que cada parte deberá publicar cualquier medida de aplicación general relacionada con la contratación cubierta, así como sus modificaciones o adiciones.

5/ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), artículo 2, inciso a.

6/ Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Entre Canadá, Estados Unidos y México (2017).

7/ Bid.

Resultados

1. *Diseño normativo y organizacional para las contrataciones públicas*

Disponer de un marco normativo y un diseño organizacional claro y pertinente para regular la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, permitiría crear y mantener condiciones estructurales y normativas para que se realicen bajo criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a fin de asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado.

Los hallazgos de la revisión evidenciaron que Petróleos Mexicanos (PEMEX) contó un marco normativo y un diseño organizacional pertinente para regular la planeación y operación de las contrataciones públicas, para el ejercicio fiscal 2020, pero requería asegurarse de mantener actualizados sus instrumentos normativos, como se detalla a continuación:

- Para 2020, se identificó que, en la Ley de Petróleos Mexicanos (Ley de PEMEX), en las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Disposiciones Generales) y en las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento, se establecieron los procedimientos para que PEMEX lleve a cabo la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, al regular la conformación del Programa Anual de Contrataciones; la realización del análisis de mercado para la toma de decisiones en los procedimientos de contratación y para la concertación de Alianzas Contractuales y ejecutar los diversos procedimientos para esas contrataciones.
- Asimismo, se identificó que PEMEX en las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento estableció los niveles de autorización, para la formalización de modificaciones contractuales y para la autorización de las excepciones al concurso abierto.
- La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por parte de las unidades de responsabilidades, así como de la regulación en materia de combate a la corrupción para prevenir, identificar, investigar y sancionar los actos u omisiones que las contravengan, además de la normativa interna establecida en las Disposiciones Generales, en las que se identificó también que el Área de Contratación suspenderá todo procedimiento de contratación en el que advierta actos u omisiones que trasgredan la equidad, transparencia e integridad del procedimiento; lo cual se detalla con mayor precisión en las Políticas y Lineamientos de Abastecimiento, conformaron los mecanismos con los que contó PEMEX, en ese año, para prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la implementación y ejecución de los contratos pudieran afectar o repercutir en la operación de las empresas. Asimismo, se emitieron las Políticas y Lineamientos para la utilización del Sistema de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCEP) y los Lineamientos que regulan el

Sistema de Control en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y sus Empresas Filiales, con los que se acreditó que PEMEX contó con las condiciones estructurales y normativas que permitan su adecuado funcionamiento.

- Respecto del diseño organizacional en materia de contrataciones, en la Ley de PEMEX se estableció que su Consejo de Administración (CA) determinará la normatividad y disposiciones necesarias para definirlos, lo cual se corroboró con lo señalado en las Disposiciones Generales, al establecer que el Área de Procura y Abastecimiento (ahora Subdirección de Abastecimientos) establecerá la delimitación de la participación de los servidores públicos en los procedimientos de contratación y en la suscripción de los contratos o convenios, entre otros, con el fin de garantizar la idoneidad de las operaciones, la integridad de la información y la rendición de cuentas, por medio de las matrices que para tal efecto se establezcan, lo cual se materializó con la emisión de las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento, en los que se señala que en materia de abastecimiento participarán, de conformidad con las funciones que tienen encomendadas, la Subdirección de Abastecimiento, las áreas Jurídica, de Finanzas y de Contratación, y los Administradores de Proyecto, así como cualquier otra que resulte indispensable, mientras que para los casos de autorizar las excepciones al concurso abierto, se indica que el responsable será el Grupo de Autorización de Excepciones al Concurso Abierto; y para el caso de convenios modificatorios la autorización se realizará de acuerdo con lo establecido en la matriz de aprobación en la cual se delimitan los niveles de autorización, para la formalización de modificaciones contractuales, conforme a los montos y porcentajes.
- En la Ley de PEMEX y en las Disposiciones Generales, se reconoció la posibilidad de realizar contrataciones bajo cobertura de tratados internacionales, para lo cual dispuso de las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento.
- No obstante, derivado de que la Subdirección de Abastecimiento dependiente de la Dirección Corporativa de Administración y Servicios es el área mediante la cual la Empresa Productiva del Estado realiza las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, actividades que tenía su entonces área de Procura y Abastecimiento, PEMEX requería revisar y actualizar las Disposiciones Generales, y demás instrumentos normativos, conforme a la estructura organizacional vigente, a fin de que permitan determinar de manera clara los niveles de decisión y responsabilidad de los funcionarios de las empresas en la toma de decisiones durante los procedimientos de contratación y en la ejecución de los contratos.^{8/}
- Petróleos Mexicanos, en el transcurso de la auditoría y en atención a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio

8/ Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, aprobado por el Consejo de Administración el 24 de junio de 2019.

núm. AI-GEIR-SAA-0013-2022 del 25 de enero de 2022 señaló que, derivado de las reformas que se han concretado del 1° de enero de 2021 a la fecha, relacionadas con el Proceso de Abastecimiento, la Gerencia de Asuntos Normativos y Administrativos de la Dirección Jurídica tiene a su cargo la sistematización de la normatividad de la Empresa Productiva del Estado (EPE), la cual llevó a cabo actualizaciones a las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, aprobadas en la Sesión 979 Ordinaria de fecha de 21 de septiembre de 2021 por el Consejo de Administración, mediante el Acuerdo CA-109/2021; la Metodología para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos de Ingeniería de Costos, anexo de las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento aprobada por la Dirección Corporativa de Administración y Servicios en marzo de 2021, y la Modificación a las Directrices para elaborar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, aprobadas por el Consejo de Administración en la Sesión 969 Ordinaria del 22 de marzo de 2021 mediante el Acuerdo CA-027/2021, los cuales fueron proporcionados por la EPE. Asimismo, señaló la emisión de las Políticas y Lineamientos para el Desarrollo de la Debida Diligencia en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales, en materia de Ética e Integridad Corporativa, aprobadas por la Dirección General y vigentes a partir de julio del 2021, en las que ya se dispuso como responsable de efectuar las actividades en materia contrataciones públicas a la Subdirección de Abastecimientos, con lo que la EPE se aseguró de contar con un mecanismo para determinar de manera clara los niveles de decisión y responsabilidad de los funcionarios de las empresas en la toma de decisiones durante los procedimientos de contratación y en la ejecución de los contratos, conforme a la estructura organizacional vigente, en términos de lo establecido en el artículo 84 de la Ley de Petróleos Mexicanos, por lo que la observación se solventa.

Por lo anterior, se constató que PEMEX, para 2020, dispuso de un marco normativo y un diseño organizacional pertinente, para regular la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, ya que dispuso de procedimientos para establecer la conformación del Programa Anual de Contrataciones, realizar los análisis de mercado, así como las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que, en lo general, establecen los parámetros que posibilitan garantizar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez de las contrataciones que se realicen, a fin de asegurar las mejores condiciones para PEMEX, además de que acreditó con evidencia documental que sus políticas y procedimientos estuvieron debidamente documentadas y formalmente establecidas.

2. *Planeación y programación de las contrataciones públicas*

Realizar una adecuada planeación y programación de las contrataciones públicas alineadas con los fines y objetivos organizacionales, permitiría asegurar que se cuenten con los medios necesarios para un desempeño eficaz de sus operaciones y obtener las mejores condiciones de compra.

Los hallazgos de la revisión mostraron que Petróleos Mexicanos (PEMEX), en 2020, realizó la planeación y programación de sus contrataciones públicas atendiendo a la normativa emitida para su integración y aprobación; no obstante, debe fortalecer sus mecanismos de control para evidenciar todos sus planes de negocios, a fin de que represente un medio para su desempeño eficaz y cumplir con sus objetivos institucionales, como se muestra a continuación:

- Para 2020, el Programa Anual de Contrataciones (PAC) de PEMEX representó el principal instrumento de planeación y programación con el que se realizan las contrataciones públicas, como parte del proceso implementado y regulado en sus “Directrices para la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias” (Directrices PAC); asimismo, estableció que su elaboración iniciaría con la emisión de las premisas y concluiría con la autorización del programa por parte de las Empresas Productivas, previa revisión del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios (CAAOS).
- Con la revisión del Plan de Negocios 2019-2023 de PEMEX, se identificó que contiene, entre otros aspectos, el contexto; las situaciones operativa, financiero-presupuestal y administrativa; los logros y avances 2019; el marco estratégico; el planteamiento Estratégico Institucional y alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el cual se presentan 11 objetivos estratégicos, de los cuales 9 son de negocios y 2 están enfocados a alinear las actividades de conducción central e incrementar la eficiencia de las funciones corporativas, que a su vez incorporaron 35 estrategias relacionadas con los objetivos; así como oportunidades de negocio y proyectos de gran magnitud.
- En cuanto a la congruencia del PAC 2020 con su plan de negocios, PEMEX dispuso del “Planteamiento Estratégico Institucional 2018 del Plan de Negocios 2017-2021” (PEI), con su revisión se constató que definió la ruta estratégica para cumplir con los objetivos estratégicos del Plan de Negocios, mediante objetivos específicos y estrategias de las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) y el Corporativo; asimismo, que para la ejecución de esas estrategias, se realizan iniciativas de contratación que deben estar alineadas al Plan de Negocios vigente. Además, se señala que para determinar la alineación estratégica se debe “verificar que atienda por lo menos a un objetivo vigente del PEI o que contribuya al logro de las metas establecidas en el Plan de Negocios”. Además, en el PEI se integró la “Guía para la alineación estratégica de inversiones, asociaciones y alianzas estratégicas, así como de las iniciativas de contratación”, en la que se estableció que cuando la EPS o el Corporativo registre una iniciativa de contratación en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, deberá determinar la alineación estratégica, la cual se establecerá conforme a lo siguiente: “asociar cada inversión, asociación y alianza estratégica y/o iniciativa de contratación en cuestión al Objetivo Específico y la Estrategia correspondiente, de acuerdo con los Conceptos para alineación

presentados en la sección correspondiente a la EPS o Corporativo” o en caso de que se trate de algún concepto genérico administrativo, alinear al objetivo de “Realizar sus funciones con eficiencia y eficacia”; por lo anterior, se comprobó que contó con procedimientos para asegurar la congruencia entre el PAC y su plan de negocios mediante actividades específicas en la planeación y programación de los procesos de contratación.

- En relación con la congruencia de las iniciativas de contratación de PEMEX incluidas en su PAC 2020 respecto de su Plan de Negocios vigente en ese año, se constató que de las 2,906 iniciativas que conformaron su programa anual, el 94.7% (2,751) se alineó con tres de los objetivos estratégicos establecidos en el Planteamiento Estratégico Institucional; el 4.6% (133) se vincularon con otros objetivos, y el 0.7% (22) fueron dadas de baja. Respecto de las 2,751 iniciativas alineadas a los tres objetivos estratégicos, el 4.2% (116) correspondieron a PEMEX Exploración y Producción y se relacionaron con el objetivo estratégico 3 “Incrementar la producción de hidrocarburos”; del 89.4% (2,458), a PEMEX Logística le correspondieron (75), a PEMEX Fertilizantes (18) y PEMEX Transformación Industrial (2,365), se vincularon con el objetivo estratégico 5 “Incrementar la confiabilidad y seguridad de las operaciones” y el 6.4% (177 de PEMEX Corporativo) guardan congruencia con el objetivo estratégico 6 “Proveer servicios de coordinación y soporte al negocio de manera eficiente y oportuna, con ética, transparencia y honestidad”; asimismo, en la disposición cuarta de las Directrices PAC, vigentes en 2020, se estableció que la Gerencia de Planeación y Abastecimiento Estratégico verificará que esas iniciativas cumplan con los requisitos establecidos en las premisas y en las Directrices, por lo que se constató que, en ese año, PEMEX contó con mecanismos de control para el monitoreo de las operaciones, con el fin de verificar su efectividad y eficiencia, a fin de contribuir a garantizar la confiabilidad de la información y cumplimiento de políticas y disposiciones normativas.
- Con la revisión del PAC 2020 original, proporcionado por PEMEX, se constató que se integró de un total de 10,809 iniciativas y cuyo monto programado ascendió a 145,883 millones de pesos (Mdp), como resultado de los ajustes anuales a la baja de 7,903 iniciativas, por lo que al cuarto trimestre de ese año el número de iniciativas fue de 2,906, con un monto de 103,946 Mdp, lo que representó una reducción del 73.1% y del 28.7%, respectivamente. El programa se integró con base en las iniciativas de PEMEX y sus EPS, por lo que contó con un medio para efficientar su desempeño.
- El CAAOS, mediante el Acuerdo CAAOS-004/2020, tomó conocimiento del Informe al primer semestre del Programa Anual de Contrataciones 2020, sin que emitiera alguna recomendación que hubiese considerado realizar al Consejo de Administración (CA).

3. *Contrataciones Públicas*

Contar con mecanismos y criterios debidamente establecidos y formalizados por Petróleos Mexicanos (PEMEX) para que, por regla general, las contrataciones públicas se ejecuten por concurso abierto, en específico las realizadas en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), contribuiría a asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Los hallazgos de la revisión denotaron que, para 2020, PEMEX efectuó sus procedimiento de contratación pública privilegiando, por regla general, los concursos abiertos; no obstante, requiere fortalecer sus mecanismos de registro, a fin de asegurarse que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, respecto de las contrataciones públicas efectuadas durante el ejercicio fiscal 2020 y en específico las realizadas bajo cobertura del TMEC, como se detalla a continuación:

- Los procedimientos de contratación establecidos por PEMEX mediante las Disposiciones Generales de contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias fueron congruentes con los señalados en el marco del TMEC, con lo que se demostró que, para 2020, contó con los procedimientos para llevar a cabo las contrataciones públicas y que éstas se efectúen por regla general, por concurso abierto, tanto en el país como para aquellas a realizarse bajo la cobertura del TMEC.
- En la revisión de los registros proporcionados por PEMEX, se identificó que de los 845 procedimientos de contratación, en 2020, el 87.2% (737) se realizaron por concurso abierto, el 8.1% (68) por adjudicación directa y el 3.4% (29) por invitación restringida, con lo que se constató que PEMEX privilegió, por regla general, los concursos abiertos; además, se identificó el registro de 1.3% (11) contrataciones con otro tipo de procedimiento, de las cuales se señalaron como “77AM AMPLIACIÓN”, “78AM AMPLIACIÓN” y “Convenios con otras dependencias” de las que se requiere identificar el procedimiento con el que se realizaron, además de los 61,982 registros que no contaron con número de concurso, por lo que PEMEX presenta áreas de mejora en sus mecanismos de registro para que la información de las contrataciones públicas que genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna.
- De las 845 contrataciones registradas por PEMEX, el 12.8% (108) se realizó bajo la cobertura de tratados internacionales y de los que la EPE especificó uno al amparo del TMEC; al respecto, PEMEX señaló que la verificación correspondiente se realiza de manera física en cada expediente del procedimiento de contratación respectivo, lo que denota que PEMEX requiere fortalecer sus mecanismos de registro para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, a fin de identificar de forma específica bajo que tratado internacional se llevaron a cabo las contrataciones públicas.

A efecto de no duplicar la recomendación relativa a la generación de la información específica de las contrataciones efectuadas bajo cobertura de tratados internacionales, en particular las del TMEC, ésta se reporta en el resultado núm. 4 “Sistema Electrónico de Contrataciones” del presente informe.

- Respecto de la excepción a los concursos abiertos, PEMEX señaló que emitió las Reglas de Operación del Grupo de Autorización de Excepción al Concurso Abierto de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Reglas de Operación del GAECA) y que se publicaron políticas y lineamientos para los diferentes casos de excepción, así como diversos documentos en los que se identificaron cuatro denominados “Justificación de Excepción al Concurso Abierto”, en los que se señaló la descripción de la necesidad, el objeto de los servicios, los antecedentes, la justificación de los supuestos de excepción al concurso, la selección del proveedor y el fundamento legal de la contratación; no obstante, se requiere contar con los dictámenes emitidos por las instancias responsables, las Reglas de Operación del GAECA, así como las políticas y lineamientos a los que hizo referencia, por lo que presenta áreas de oportunidad en cuanto al fortalecimiento de sus mecanismos de control para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna.

2020-6-90T9N-07-0439-07-001 **Recomendación**

Para que Pemex Corporativo registre la totalidad de contrataciones públicas realizadas en 2020 y en ejercicios fiscales subsecuentes, por esa Empresa Productiva del Estado y sus empresas subsidiarias, desagregando por tipo de procedimiento y el estado de la contratación y, una vez integrada la información, establezca un programa de trabajo para contar con la información histórica de las contrataciones con esas características, así como acreditar con evidencia documental los dictámenes emitidos por las instancias responsables y de las políticas y lineamientos emitidas para los diferentes casos de excepción al concurso abierto, a fin de asegurarse de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna en términos de lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Petróleos Mexicanos, y en el lineamiento IV.1.4 Información y Comunicación, de los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

4. *Sistema Electrónico de Contrataciones*

La implementación de un Sistema Electrónico de Contrataciones (SEC) con las características normadas, permitiría contar con el soporte tecnológico para desarrollar los procedimientos

de contratación electrónicos o mixtos, así como los eventos electrónicos mediante la integración de información actualizada, a fin de darles seguimiento en todo el proceso y garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad.

Los hallazgos de la revisión denotaron que Petróleos Mexicanos (PEMEX), en 2020, contó con un SEC para llevar a cabo sus procedimientos de contratación electrónicos y mixtos; no obstante, requiere fortalecer su funcionamiento e implementar actividades de control mediante políticas y procedimientos con el propósito de hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, como se detalla a continuación:

- Para 2020, PEMEX emitió disposiciones para que los procedimientos de contratación se lleven a cabo, así como las facilidades necesarias para que esos procedimientos se realicen por medio de su sistema electrónico, ya que describió su funcionamiento, las áreas que participan en el proceso, los tipos de contrato que se desarrollan, así como las modalidades o tipos de procedimiento bajo las cuales se efectúan las contrataciones públicas, como lo son Concurso Abierto; Invitación Restringida; Adjudicación Directa; Contratos Específicos derivados de un Acuerdo Referencial, y Contratos Específicos derivados de un Contrato Preparatorio.
- PEMEX acreditó que en su portal electrónico institucional integró un apartado denominado “Procedimientos de contratación”, que puede ser consultado en la página electrónica <https://www.pemex.com/procura/procedimientos-de-contratacion/Paginas/default.aspx>. Con su revisión, se constató que contó con 14 criterios de búsqueda relacionados con los procedimientos de contratación, tales como el historial de actualización del Programa Anual de Contrataciones; el marco legal que los regula; los Análisis de Mercado que se desarrollan, así como información relacionada con las contrataciones públicas por concurso abierto, invitaciones y adjudicaciones directas.

No obstante, presentó áreas de mejora, ya que requiere complementarlo con criterios que permitan identificar respecto de los procedimientos de contratación realizados en eventos internacionales bajo Tratados de Libre Comercio (TLC), la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente, a fin de fortalecer sus mecanismos de consulta para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación de esa Empresa Productiva del Estado (EPE).

- Para 2020, se constató que PEMEX registró en el Sistema de Contrataciones Electrónicas PEMEX (SISCEP) los Análisis de Mercado (AM) mediante el enlace [pemex.sourcing.ariba.com](https://www.pemex.com/procura/procedimientos-de-contratacion/Paginas/Analisis-de-Mercado-en-Proceso.aspx), las cuales se pueden consultar en su portal público de <https://www.pemex.com/procura/procedimientos-de-contratacion/Paginas/Analisis-de-Mercado-en-Proceso.aspx>; además de que permite dar seguimiento a los procedimientos de contratación pública disponibles.

- Con la revisión de la información contenida en el portal público de PEMEX, se identificaron 1,455 procedimientos de contratación efectuados por esa EPE en 2020, de los que 859 (59.0 %) se realizaron por concurso abierto; 263 (18.1 %) por invitaciones restringidas y 333 (22.9%) mediante adjudicaciones directas. Respecto de los procedimientos se determinó que 1,011 (69.5%) fueron en el ámbito nacional; 317 (21.8 %) en el internacional y 127 (8.7%) internacionales bajo TLC; de estos últimos 116 (91.3%) fueron por concurso abierto, 5 (4.0%) por invitaciones y 6 (4.7%) por adjudicaciones directas.

No obstante, el SEC presentó áreas de mejora, ya que es pertinente actualizar el portal público respecto de las extintas EPS de PEMEX Cogeneración y Servicios, cuyo decreto de extinción se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de julio de 2018, así como PEMEX Etileno y PEMEX Perforación del 30 de julio de 2019; además, requiere complementarlo para identificar respecto de los procedimientos de contratación realizados en eventos internacionales bajo TLC, la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente; asimismo, para unificar los datos de su sistema electrónico con los registros internos de los procedimientos de contratación, a fin de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación de PEMEX.

- Para 2020, PEMEX acreditó que dispuso de criterios o procedimientos, así como de mecanismos de control, seguimiento y evaluación para asegurarse de que las contrataciones públicas realizadas en ese año se registraron en el SISCEP, ya que en la regulación que enmarca esas actividades se enuncia que se deben efectuar mediante su sistema electrónico; además, proporcionó evidencia de los exhortos realizados para su desarrollo.
- Respecto de los mecanismos para asegurar que las funcionalidades que tiene ese sistema permitan la identificación, clasificación, integridad, resguardo, seguridad y protección de la información relacionada con las contrataciones públicas realizadas en ese año, señaló que “Por cuanto al Sistema de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCEP) se refiere, su diseño de fabricación contiene mecanismos de control que aseguran la transparencia de las operaciones, así como la integridad de la información enviada y recibida electrónicamente durante los procedimientos de contratación”, mediante certificados que avalan un ambiente de control de Tecnologías de la Información eficaz, así como el aseguramiento de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, así como la protección de información y documentos [...]. Estos certificados incluyen los mecanismos de autenticación y autorización de acceso. El área responsable de la revisión de los certificados es la Dirección Corporativa de Tecnologías de Información, [...]”.

2020-6-90T9N-07-0439-07-002 **Recomendación**

Para que Pemex Corporativo actualice la información registrada en su portal público respecto de las Empresas Productivas Subsidiarias que se extinguieron en 2018 y 2019, así como para que los datos sean congruentes con lo reportado tanto al interior como al exterior de esa Empresa Productiva Subsidiaria, e incluya criterios de búsqueda para identificar respecto de los procedimientos de contratación realizados en eventos internacionales bajo tratados de libre comercio, la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente, a fin de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación, en términos de los artículos 76, fracción III, y 77 de la Ley de Petróleos Mexicanos; 51 de las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias; de la Sección I, de las Políticas y Lineamientos para la utilización del Sistema de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCEP), y del lineamiento VI.4 Información y Comunicación, numeral VI.4.1 de los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

5. Gasto en las contrataciones públicas

Una administración eficiente, eficaz y económica de los recursos destinados a la contratación pública, permitiría contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos para asegurar al Estado las mejores condiciones de compra.

Los hallazgos de la revisión mostraron que Petróleos Mexicanos (PEMEX) presentó áreas de mejora en su operación para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, respecto de los registros de los montos pagados en los procedimientos de contratación en 2020, como se detalla a continuación:

- La Empresa Productiva del Estado (EPE) reportó 67,332 registros de sus procedimientos de contratación, con un monto total pagado de 41,780,406.0 mdp, de los cuales el 5.7% (2,382,996.3 mdp) se correspondieron a Concurso Abierto, el 43.2% (18,040,525.6 mdp) Adjudicación Directa, el 0.9% (382,431.3 mdp) por Invitación Restringida y el 50.2% (20,974,452.8 mdp) en otros procedimientos de contratación relacionados con Operaciones Simplificadas y contratos específicos, con lo que se constató que, para 2020, PEMEX requiere fortalecer sus mecanismos para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, a fin de evidenciar los montos pagados

en las contrataciones públicas efectuadas en 2020 por todas las áreas que intervinieron, así como del establecimiento de políticas y procedimientos que le permita asegurarse de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía.

- Se identificó que de los 41,780,406.0 mdp señalados como pagados, en 2020, los procedimientos bajo cobertura de tratados internacionales representaron el 1.6% (652,148.8 mdp) mientras que, al amparo del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) se registró el 0.6% (231,839.2 mdp).
- Para los 1,849 registros de las contrataciones realizadas bajo tratados internacionales, PEMEX reportó un monto de 652,148.8 mdp, todos ellos realizados por Concurso Abierto; no obstante, aun cuando se identificó un registro de contratación al amparo del TMEC, se observó que no se estableció con carácter de “Internacional bajo tratados” sino como “Invit. Restring. Mínimo Tres”; además, la Coordinación de Abastecimiento para Exploración y Producción presentó montos negativos por 282,389.8 mdp, por lo que PEMEX requiere fortalecer sus mecanismos para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna.

2020-6-90T9N-07-0439-07-003 **Recomendación**

Para que Pemex Corporativo genere y utilice información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna de los recursos pagados en la totalidad de contrataciones públicas que realice, a fin de asegurarse de que cuenta con la información presupuestal específica que permita verificar que la administración de los recursos se llevó a cabo bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de los lineamientos VI.3 Actividades de Control y VI.4 Información y Comunicación, numeral VI.4.1, de los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas efectuadas para corregir las deficiencias identificadas.

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

6. *Mejores condiciones de compra para el Estado*

Que la planeación y operación de las contrataciones públicas realizadas por Petróleos Mexicanos (PEMEX) cuenten con políticas y procedimientos para hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, con el propósito de llevarlas a cabo con sujeción a los principios de economía, eficacia y eficiencia, así como de transparencia y máxima

publicidad, contribuiría a asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Los hallazgos de la revisión demostraron que, para 2020, PEMEX realizó los procedimientos de contratación en términos de sus instrumentos normativos; no obstante, presentó áreas de oportunidad en cuanto a disponer de políticas y procedimientos para hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, a fin de llevar a cabo las contrataciones con sujeción a los principios de economía, eficacia y eficiencia, así como de transparencia y máxima publicidad, para contribuir a asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, como se detalla a continuación:

- Respecto del “Diseño normativo y organizacional para las contrataciones públicas”, para 2020, PEMEX dispuso de un marco normativo y un diseño organizacional para regular la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, ya que estableció los procedimientos para conformar el Programa Anual de Contrataciones (PAC), realizar los análisis de mercado, ejecutar diversos procedimientos para esas contrataciones, así como las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que, en lo general, establecen los parámetros que posibilitan garantizar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez de las contrataciones que se realicen, a fin de asegurar las mejores condiciones para PEMEX; además de que acreditó que sus políticas y procedimientos vigentes en 2020 estuvieron debidamente documentadas y formalmente establecidas, pero presentó áreas de mejora, a fin de establecer e implementar un programa de trabajo para actualizar las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Disposiciones Generales) y la normativa que se requiera, derivado de que la Subdirección de Abastecimiento dependiente de la Dirección Corporativa de Administración y Servicios es el área mediante la cual la Empresa Productiva del Estado (EPE), a partir de 2020, realiza las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, actividades que tenía la entonces Área de Procura y Abastecimiento, a fin de identificar a los funcionarios responsables de las empresas en la toma de decisiones y, con ello, asegurar las mejores condiciones.
- En la “Planeación y programación de las contrataciones públicas”, se identificó que el PAC representó el principal instrumento de planeación y programación para efectuar las contrataciones públicas, y que es regulado por las “Directrices para la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias” (Directrices PAC), en las que se estableció que este iniciará con la emisión de las premisas y concluirá con la autorización por parte de las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS), previa revisión del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios (CAAOS); se comprobó que la integración del PAC se realizó tomando en cuenta las iniciativas de PEMEX y sus EPS y que, para ese año, el CAAOS, mediante el Acuerdo CAAOS-004/2020, tomó conocimiento del Informe al primer semestre del PAC 2020.

- En cuanto a las “Contrataciones Públicas”, se comprobó que, de los 845 procedimientos de contratación efectuados, en 2020, el 87.2% (737) se realizaron por concurso abierto, el 8.1% (68) por adjudicación directa y el 3.4% (29) por invitación restringida; además, se identificó el registro de 1.3% (11) contrataciones con otro tipo de procedimiento, con lo que se constató que PEMEX privilegió, por regla general, los concursos abiertos y se registró que el 12.8% (108) se realizó bajo la cobertura de tratados internacionales, todos ellos por Concurso Abierto y se especificó uno al amparo del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC); emitió como mecanismo de control la “Guía para la elaboración de Análisis de Mercado”, en la que se señaló que es de observancia obligatoria para los servidores públicos de PEMEX y sus EPS y se establecieron los pasos para su elaboración, así como los elementos que debe contener; reguló las evaluaciones económicas en el artículo 21 de las Disposiciones Generales que permiten verificar “el cumplimiento de los requisitos exigidos a los interesados”, con lo que se comprobó que PEMEX contó con procedimientos y mecanismos para hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, a fin de asegurar las mejores condiciones al Estado en cuanto a calidad y precio.
- PEMEX señaló que estableció la modalidad de Abastecimiento Estratégico, cuyo objeto es maximizar el valor económico de las Contrataciones, con la celebración de instrumentos como el Acuerdo Referencial que “sin comprometer recursos presupuestales, se suscribe con más de un posible proveedor para establecer las condiciones técnicas, comerciales y, en su caso, económicas, que regularán futuras contrataciones recurrentes de bienes, arrendamientos, obras y servicios de las empresas productivas”, mientras que el Contrato Preparatorio tampoco compromete recursos presupuestales y se suscribe con “un posible proveedor que acredita la condición de fuente única de suministro por poseer la titularidad o el licenciamiento exclusivo de la propiedad intelectual, para asegurar los términos más favorables para la empresas productivas, en futuras contrataciones recurrentes de bienes, arrendamientos, obras y servicios”, lo cual se reguló en el artículo 7 de las Disposiciones Generales, y en la sección III de las Políticas y Lineamientos para Abastecimiento, en la que se establece la metodología de abastecimiento estratégico, con lo que se comprobó que PEMEX contó con mecanismos mediante políticas y procedimientos para hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, a fin de asegurar las mejores condiciones al Estado en cuanto a precio y financiamiento.
- Respecto del “Sistema Electrónico de Contrataciones” se identificó que, PEMEX emitió disposiciones para que los procedimientos de contratación se lleven a cabo y previó las facilidades necesarias para que esos procedimientos se realicen por medio de su sistema electrónico; además, dispuso de criterios o procedimientos, así como de mecanismos de control, seguimiento y evaluación para asegurarse de que las contrataciones públicas realizadas en 2020 se registraron en el Sistema de Contrataciones Electrónicas PEMEX (SISCEP), ya que señaló que en la regulación que enmarca esas actividades se enuncia que se deben efectuar mediante su sistema

electrónico, pero presentó áreas de mejora para complementarlo con criterios que permitan identificar respecto de los procedimientos de contratación realizados en eventos internacionales bajo Tratados de Libre Comercio (TLC), la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente, así como las diferencias de los registros proporcionados durante el desarrollo de la auditoría, ya que se identificaron 845 procedimientos de contratación determinados por el campo “Número de concurso”, que difieren de los 1,455 consultados en su portal, a fin de asegurarse de que los procedimientos de contratación se lleven a cabo bajo los principios de transparencia y máxima publicidad.

A efecto de no duplicar las observaciones y recomendaciones relativas a la especificidad de la información respecto del tratado internacional en el que se efectúan las contrataciones y, con ello, poder identificar las específicas del TMEC, y para que emitan los mismos reportes tanto al interior como al exterior de PEMEX en temas de rendición de cuentas relacionadas con el número de contrataciones que llevaron a cabo, a fin de que sus medios que la generan lo hagan de forma completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, éstas se reportaron en el resultado núm. 4 “Sistema Electrónico de Contrataciones” del presente informe.

- En relación con el “Gasto en contrataciones públicas”, PEMEX reportó 67,332 registros de procedimientos de contratación, con un monto total pagado de 41,780,406.0 miles de pesos (mdp), de los cuales el 5.7% (2,382,996.3 mdp) correspondió a Concurso Abierto, el 43.2% (18,040,525.6 mdp) Adjudicación Directa, el 0.9% (382,431.3 mdp) por Invitación Restringida, y 50.2% (20,974,452.8 mdp) en otros procedimientos de contratación relacionados con Operaciones Simplificadas y contratos específicos; los procedimientos bajo cobertura de tratados internacionales representaron el 1.6% (652,148.8 mdp) del monto total pagado en 2020, mientras que al amparo del TMEC se registró el 0.6% (231,839.2 mdp), pero los registros presentaron montos negativos, adjudicados y montos mínimos y máximos, por lo que PEMEX presentó áreas de oportunidad en cuanto a fortalecer sus mecanismos para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que le permita asegurarse de que los procedimientos de contratación se lleven a cabo bajo los principios de transparencia y máxima publicidad y que los recursos se administraron con eficacia, eficiencia y economía.
- PEMEX señaló que, como mecanismo de control para el criterio de oportunidad, cuenta con “los términos y las condiciones estipuladas en el contrato, relacionadas con la satisfacción de la entrega del bien o prestación de los servicios, que permiten regular la verificación por parte del área requirente o usuaria de las obligaciones a cargo del proveedor, pactándose penas convencionales en caso de atraso en el cumplimiento [...]”, lo cual se reguló en el artículo 36 de las Disposiciones Generales.

Petróleos Mexicanos, aun cuando realizó los procedimientos de contratación en términos de sus instrumentos normativos, requiere complementar su SISCEP con criterios que permitan identificar de forma específica el tratado de libre comercio en los procedimientos de contratación realizados en eventos internacionales bajo Tratados de Libre Comercio, así como mejorar sus sistemas de registro de contrataciones públicas, para contar con información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna que apoye la toma de decisiones y garantice los principios de transparencia y máxima publicidad; por lo anterior, es relevante que se atiendan las áreas de mejora identificadas en la revisión, a fin de contar con políticas y procedimientos para hacer frente a los riesgos estratégicos y relevantes identificados, que contribuyan a que los recursos erogados en los procedimientos de contratación, en específico los realizados en el marco del TMEC, se administren con eficacia, eficiencia y economía, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

7. Rendición de Cuentas

Una efectiva rendición de cuentas permitiría contar con información integral de las contrataciones públicas efectuadas, a fin de que la administración de los recursos se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo a los que se destinen, en un marco de transparencia.

Los hallazgos de la revisión denotaron que Petróleos Mexicanos (PEMEX) reportó en los principales documentos de rendición de cuentas de 2020 información presupuestaria del gasto público, así como los procedimientos de contratación pública realizados en ese año; no obstante, requiere complementarla con información específica de los procedimientos realizados con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), así como fortalecer sus sistemas de información para conciliar la información reportada con sus registros internos, a fin de realizar un correcto procesamiento de información que contribuya a garantizar la rendición de cuentas y transparencia, para una adecuada toma de decisiones en materia de contrataciones públicas, como se detalla a continuación:

- En la Cuenta Pública 2020 PEMEX reportó un gasto pagado consolidado total de 518,427,934.4 miles de pesos (mdp), de los cuales 223,646,063.7 mdp (43.1%) correspondió a Gasto Corriente; 63,143,067.5 mdp (12.2%), a Pensiones y Jubilaciones, y 231,638,803.3 mdp (44.7%), a Gasto de Inversión. Asimismo, que el gasto pagado consolidado total fue inferior en 18.6% respecto del aprobado debido principalmente a las reducciones del gasto pagado en los rubros de Gastos Corriente (30.4%), incluyendo el costo financiero neto y de Inversión Física (32.8%). En los capítulos de gasto 2000 Materiales y suministros, 3000 Servicios generales, 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles y 6000 Inversión Física, del gasto corriente y de inversión, vinculados a procesos de contrataciones públicas, reportó un total de 230,100,270.9 mdp pagados en ese año.

- En el Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, se señaló que una de las medidas impulsadas para el desarrollo y bienestar de la población fue la puesta en marcha del TMEC en 2020. Respecto de los procesos de contratación no se incluyó información específica de PEMEX.
- En el Informe Anual de PEMEX 2020 se reportó que, a fin de cubrir diversas especialidades de gestión, el Consejo de Administración cuenta con cinco comités de apoyo, dentro de los cuales se encuentra el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, el cual dentro de sus principales funciones está el formular recomendaciones y opiniones en materia de contrataciones; aprobar los casos en que proceda la excepción a la licitación pública; revisar los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras y, formular las recomendaciones que estime pertinentes al Consejo de Administración.
- En el apartado de Abastecimiento, PEMEX señaló que, durante 2020, se realizaron contrataciones por un monto de 178,271.0 millones de pesos. El 39.0% de estas contrataciones fueron a través de alianzas contractuales, con 56,108.0 millones de pesos para PEMEX Exploración y Producción, con un ejercicio del 48.0% del presupuesto contratado; el 12.0% para concursos abiertos, por un monto de 21,045.0 millones de pesos y el 29.0% en otras contrataciones, tales como convenios con otras entidades, operaciones simplificadas y compras menores por 51,952.0 millones de pesos. Con el análisis del Informe Anual 2020, se comprobó que PEMEX requiere complementar sus estadísticas reportadas con información específica de los procedimientos de contratación con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del TMEC. Además, fortalecer sus sistemas de información para conciliar los datos incluidos en su informe con los registros internos proporcionados por PEMEX durante el desarrollo de la presente auditoría, ya que con la revisión de la información se constató que en sus bases de datos de 2020 registró la realización de 845 procedimientos de contratación adjudicados, cifra que difiere en 2,779 respecto de los 3,624 reportados en su Informe Anual 2020 y en 610 respecto de los 1,455 consultados en su portal público; asimismo, para contar con la totalidad de los registros de gasto de las contrataciones públicas, debido a que con sus registros internos se comprobó el reporte de gasto de 41,780.4 millones de pesos lo cual es distinto de los 178,271.0 miles de pesos incluidos en su informe de 2020.

2020-6-90T9N-07-0439-07-004 **Recomendación**

Para que Pemex Corporativo implemente mecanismos y procedimientos de control, para que en ejercicios subsecuentes, se complemente su rendición de cuentas con información específica de los procedimientos de contratación realizados con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, así como fortalecer sus sistemas de información para conciliar la información reportada en sus informes anuales y documentos de rendición de cuentas con sus registros internos, a fin de generar información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente,

confiable, verificable y oportuna que contribuya a garantizar la rendición de cuentas, transparencia, para una adecuada toma de decisiones y que la administración de los recursos se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo a los que se destinen de las contrataciones públicas, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 51 de las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, y del lineamiento VI.3 Actividades de Control, de los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

Consecuencias Sociales

Para 2020, la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas de Petróleos Mexicanos presentó áreas de mejora para implementar procedimientos que le permitan asegurar que se contribuyó a que los recursos erogados en las contrataciones públicas, al amparo del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá TMEC se erogaran con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos para los que estén destinados, así como asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 4 restantes generaron:

4 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la

Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 26 de enero de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar si PEMEX planeó y operó la contratación pública en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de compra. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En la Carta Magna se establece que las adquisiciones se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. El Gobierno Federal propuso en la planeación nacional “prohibir las adjudicaciones directas, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para las adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición”.^{9/} Por ello, se determinó como asunto de interés público que las contrataciones públicas realizadas por Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) deben garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Para contribuir a la atención de ese asunto de interés público, en 2020, a PEMEX se le destinó un presupuesto de 332.6 mil millones de pesos para inversión ^{10/} y reportó que ejerció un total de 178.2 mil millones de pesos.^{11/} Asimismo, llevó a cabo acciones para regular, planear, programar y operar sus contrataciones públicas, a fin de contar con un marco de actuación que le permitiera asegurar al Estado las mejores condiciones de compra y rendir cuentas de ello.

Los resultados de la fiscalización mostraron que respecto de la regulación, a 2020, PEMEX dispuso de un marco normativo y un diseño organizacional pertinente para normar la

9/ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, I. Política y Gobierno, Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

10/ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, p. 343.

11/ Petróleos Mexicanos, Informe Anual 2020, p. 25.

planeación, programación y operación de las contrataciones públicas, ya que en la Ley de Petróleos Mexicanos y en las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Disposiciones Generales), se establecieron los procedimientos para conformar el Programa Anual de Contrataciones (PAC), para realizar el análisis de mercado para la toma de decisiones en los Procedimientos de Contratación y para la concertación de Alianzas Contractuales y ejecutar los diversos procedimientos para esas contrataciones, estableció en su regulación los niveles de autorización, para la formalización de modificaciones contractuales y para la autorización de las excepciones al concurso abierto; asimismo, determinó que las contrataciones se pueden efectuar bajo la cobertura de tratados internacionales y acreditó que sus políticas y procedimientos vigentes en ese año estuvieron debidamente documentadas y formalmente establecidas, pero requería revisar y actualizar las Disposiciones Generales, y demás instrumentos normativos en los que se incorporen atribuciones y actividades relacionadas con la Subdirección de Abastecimiento, quien fue la responsable de realizar en ese año las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, a fin de que permitan determinar de manera clara los niveles de decisión y responsabilidad de los funcionarios de las empresas en la toma de decisiones durante los procedimientos de contratación y en la ejecución de los contratos y, con ello, contribuir a la mejora de las condiciones estructurales y normativas que permitan su adecuado funcionamiento.^{12/}

En relación con la planeación y programación de las contrataciones públicas de PEMEX, en 2020, llevó a cabo estos procedimientos atendiendo a la normativa emitida para su integración y aprobación, ya que dispuso de su Plan de Negocios 2019-2023, el cual estuvo alineado con el Programa Anual de Contrataciones 2020 mediante la ruta estratégica incluida en el Planteamiento Estratégico Institucional 2018 del Plan de Negocios 2017-2021, conformada por objetivos estratégicos y, conforme a lo señalado en la “Guía para la alineación estratégica de inversiones, asociaciones y alianzas estratégicas, así como de las iniciativas de contratación”, por lo que para ese año la Empresa Productiva del Estado (EPE) dispuso de procedimientos para asegurar la congruencia entre el PAC y su plan de negocios mediante actividades específicas en la planeación y programación de los procesos de contratación.

PEMEX acreditó la elaboración de su Plan de Negocios 2019-2023, el cual contiene, entre otros aspectos, el contexto; las situaciones operativa, financiero-presupuestal y administrativa; los logros y avances 2019; el marco estratégico; el planteamiento Estratégico Institucional y alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el cual se presentan 11 objetivos estratégicos, de los cuales 9 son de negocios y 2 están enfocados a alinear las actividades de conducción central e incrementar la eficiencia de las funciones corporativas, que a su vez incorporaron 35 estrategias relacionadas con los objetivos; así como oportunidades de negocio y proyectos de gran magnitud.

12/ Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, aprobado por el Consejo de Administración el 24 de junio de 2019.

Mediante el Acuerdo CAAOS-004/2020, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios (CAAOS) tomó conocimiento del Informe al primer semestre del Programa Anual de Contrataciones 2020, sin que emitiera recomendaciones al Consejo de Administración (CA). El PAC 2020 original de PEMEX se integró de un total de 10,809 iniciativas, cuyo monto programado ascendió a 145,883 millones de pesos (Mdp), al cuarto trimestre de ese año el número de iniciativas fue de 2,906, con monto de 103,946 Mdp, lo que representó una reducción del 73.1% y del 28.7%, respectivamente.

Respecto de la operación, para 2020, se constató que los procedimientos de contratación establecidos por PEMEX mediante sus disposiciones generales fueron congruentes con los señalados en el marco del TMEC, con lo que se demostró que cuenta con los procedimientos para llevar a cabo las contrataciones públicas y que éstas se efectúen por regla general, por concurso abierto, tanto en el país como para aquellas a realizarse bajo la cobertura del TMEC.

PEMEX registró 845 procedimientos de contratación efectuados, en 2020, de los cuales el 87.2% (737) se realizaron por concurso abierto, el 8.1% (68) por adjudicación directa y el 3.4% (29) por invitación restringida, con lo que se constató que PEMEX, para 2020, privilegió, por regla general, los concursos abiertos; además, se registraron 1.3% (11) contrataciones de las que se requiere precisar el tipo de procedimiento, además de registros que no contaron con número de concurso. Asimismo, de las 845 contrataciones registradas, el 12.8% (108) se realizó bajo la cobertura de tratados internacionales, de los que se especificó uno al amparo del TMEC; al respecto, la EPE señaló que la verificación del tratado internacional con el que se efectuó la contratación, se realiza de manera física en cada expediente del procedimiento de contratación respectivo, por lo que requiere fortalecer sus mecanismos de registro para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, además de que 61,982 registros requieren precisar el número de concurso.

En relación con las excepciones al concurso abierto, PEMEX señaló que emitió las Reglas de Operación del Grupo de Autorización de Excepción al Concurso Abierto de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (Reglas de Operación del GAECA) y que se publicaron políticas y lineamientos para los diferentes casos de excepción, así como cuatro documentos denominados "Justificación de Excepción al Concurso Abierto", en los que se describe la necesidad, el objeto de los servicios, los antecedentes, la justificación de los supuestos de excepción al concurso, la selección del proveedor y el fundamento legal de la contratación; no obstante, presentó áreas de mejora en el fortalecimiento de sus mecanismos de control para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, ya que se requiere contar con los dictámenes emitidos por las instancias responsables relacionados con las excepciones al concurso abierto, las Reglas de Operación del GAECA, así como las políticas y lineamientos a los que hizo referencia.

En cuanto a su sistema electrónico, para 2020, PEMEX contó con disposiciones para que los procedimientos de contratación se lleven a cabo por medio del Sistema de Contrataciones

Electrónicas PEMEX (SISCEP). Asimismo, su portal público dispone de 14 criterios de búsqueda relacionados con los procedimientos de contratación, pero requiere complementarlo con criterios que permitan identificar los procedimientos de contratación realizados bajo cobertura de tratados y la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente. Además, es pertinente actualizar ese portal respecto de las EPS que están actualmente en operación, debido a que PEMEX Cogeneración y Servicios, PEMEX Etileno y PEMEX Perforación se extinguieron en julio de 2018 y 2019, y replicar el complemento de su sistema al portal público; asimismo, para unificar los datos de su sistema electrónico con los registros internos de los procedimientos de contratación, a fin de fortalecer sus mecanismos de consulta para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación de esa EPE.

En materia del gasto en contrataciones públicas, PEMEX reportó 67,332 registros de sus procedimientos de contratación, con un monto total pagado de 41,780,406.0 miles de pesos (mdp), de los cuales el 5.7% (2,382,996.3 mdp) correspondió a Concurso Abierto, el 43.2% (18,040,525.6 mdp) Adjudicación Directa, el 0.9% (382,431.3 mdp) por Invitación Restringida y 50.2% (20,974,452.8 mdp) en otros procedimientos de contratación relacionados con Operaciones Simplificadas y contratos específicos, por lo que requiere fortalecer sus mecanismos para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, a fin de registrar la totalidad de los montos pagados en las contrataciones públicas efectuadas en 2020, así como del establecimiento de políticas y procedimientos que le permita asegurarse de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía.

De los 41,780,406.0 mdp señalados como pagados, en 2020, los procedimientos bajo cobertura de tratados internacionales representaron el 1.6% (652,148.8 mdp), todos ellos realizados por Concurso Abierto, mientras que al amparo del TMEC se registró el 0.6% (231,839.2 mdp); no obstante, se identificaron áreas de mejora en términos de unificar los registros y, con ello, fortalecer sus mecanismos para que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna.

En relación con las mejores condiciones de compra, PEMEX en 2020, se aseguró de contar con mecanismos y procedimientos para garantizar la calidad y precio mediante la emisión de la Guía para la elaboración de Análisis de Mercado, la cual indica los elementos que integrarán ese análisis y reguló las evaluaciones económicas en el artículo 21 de las Disposiciones Generales, mismas que permiten verificar “el cumplimiento de los requisitos exigidos a los interesados”; asimismo, para reforzar las mejores condiciones en cuanto a precio y financiamiento, implementó la modalidad de Abastecimiento Estratégico, la cual tiene como objeto maximizar el valor económico de las contrataciones con la celebración de instrumentos como el Acuerdo Referencial y el Contrato Preparatorio, en los que no se comprometen recursos presupuestales. En materia de transparencia y máxima publicidad implementó mecanismos de control, seguimiento y evaluación para asegurarse de que las contrataciones públicas realizadas se registren en el Sistema de Contrataciones Electrónicas PEMEX (SISCEP), pero presentó áreas de mejora para fortalecer su herramienta electrónica

con criterios de búsqueda que permitan identificar la especificidad del tratado de libre comercio bajo el cual se efectuó la contratación pública, así como para conciliar los registros proporcionados con los reportados en portal público y para robustecer sus mecanismos para que la información que se genere respecto de los registros del gasto erogado en esas contrataciones sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, a fin de asegurarse que los procedimientos de contratación se lleven a cabo bajo los principios de transparencia y máxima publicidad y que los recursos se administraron con eficacia, eficiencia y economía. Además, PEMEX señaló que, como mecanismo de control para el criterio de oportunidad, cuenta con “los términos y las condiciones estipuladas en el contrato, relacionadas con la satisfacción de la entrega del bien o prestación de los servicios, que permiten regular la verificación por parte del área requirente o usuaria de las obligaciones a cargo del proveedor, pactándose penas convencionales en caso de atraso en el cumplimiento [...]”, lo cual se reguló en el artículo 36 de las Disposiciones Generales.

Petróleos Mexicanos, aun cuando realizó los procedimientos de contratación en términos de sus instrumentos normativos, requiere mejorar sus sistemas de registro de contrataciones públicas, para contar con información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna que apoye la toma de decisiones y garantice los principios de transparencia y máxima publicidad.

En materia de rendición de cuentas, se constató que PEMEX reportó en los principales instrumentos de rendición de cuentas de 2020 información del gasto público, así como de los procedimientos de contratación pública efectuados en ese año; no obstante, requiere complementarla con información específica de los realizados con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del TMEC, así como fortalecer sus sistemas de información para conciliar la información reportada con sus registros internos, a fin de generar información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna que contribuya a garantizar la rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad de las contrataciones públicas.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, PEMEX planeó y operó las contrataciones públicas, para 2020, en un marco de actuación para asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado, debido a que contaron con un marco normativo y un diseño organizacional para regular la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas; esa EPE realizó la planeación y programación de las mismas atendiendo a la normativa emitida para su integración y aprobación, ya que integró el PAC 2020 con base en las iniciativas de sus EPS y alineó esas iniciativas con su Plan de Negocios 2019-2023; sus procedimientos de contratación fueron congruentes con los establecidos en el marco del TMEC; asimismo, se constató que para 2020 privilegió, por regla general, los concursos abiertos, debido a que de los 845 procedimientos de contratación que reportó, el 87.2% (737) se efectuó por concurso abierto, mientras que el 11.5% (97) se realizó por adjudicación directa e invitación restringida y el 1.3% (11) restante bajo un tipo distinto de procedimiento; además, previó las facilidades para que las contrataciones se lleven a cabo en su SISCEP y su portal público dispone de 14 criterios de búsqueda relacionados con los procedimientos de contratación;

la EPE registró un monto total pagado de 41,780,406.0 mdp en 67,332 procedimientos de contratación reportados y dispuso de mecanismos y procedimientos para asegurar las mejores condiciones al Estado en cuanto a calidad, precio, financiamiento y oportunidad, debido a que estableció el análisis de mercado, el abastecimiento estratégico y, en los términos y las condiciones estipuladas en el contrato se incorporan penas convencionales en caso de incumplimiento que aseguran la oportunidad, pero requiere fortalecer sus mecanismos de control para evidenciar la totalidad de los montos pagados en la totalidad de las contrataciones públicas efectuadas en 2020, así como para disponer de información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna de las contrataciones públicas; mientras que, en relación con las mejores condiciones, presentó áreas de mejora para complementar su SISCEP con criterios que permitan identificar la especificidad del tratado de libre comercio bajo el cual se efectuó la contratación pública, así como para conciliar los registros proporcionados con los reportados en portal público y para robustecer sus mecanismos para que le permitan asegurarse de que los procedimientos de contratación se lleven a cabo bajo los principios de transparencia y máxima publicidad; por lo anterior, es relevante que se atiendan las áreas de mejora identificadas en la revisión, a fin de contar con políticas y procedimientos apropiadas, suficientes e idóneas que contribuyan a que los recursos erogados en los procedimientos de contratación, en específico los realizados en el marco del TMEC, se administren con eficacia, eficiencia y economía, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Con las recomendaciones al desempeño derivadas de la fiscalización se contribuirá a que PEMEX fortalezca su operación en los procesos de contratación pública; robustecer sus mecanismos de registro respecto de la totalidad de las contrataciones públicas realizadas en 2020 y para las que efectuó en ejercicios fiscales subsecuentes y para contar con los dictámenes emitidos por las instancias responsables y con las políticas y lineamientos emitidas para los casos de excepción al concurso abierto; actualice la información registrada en su portal público respecto de las Empresas Productivas Subsidiarias que se extinguieron en 2018 y 2019, así como para que los datos sean congruentes con lo reportado tanto al interior como al exterior e incluya criterios de búsqueda para identificar las contrataciones que realice en eventos internacionales bajo Tratados de Libre Comercio, la especificidad del tratado de libre comercio correspondiente; fortalezca los mecanismos de información de los recursos pagados, a fin de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, que contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Petróleos Mexicanos en el transcurso de la auditoría y en atención a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante los oficios núm. CA-COMAUD-AI-GEIR-0036-2022 y AI-GEIR-SAA-0013-2022 del 11 y 25 de enero de 2022, respectivamente, señaló respecto del:

Resultado núm. 3 “Contrataciones públicas”

Petróleos Mexicanos proporcionó nota informativa en la que la Coordinación de Abastecimiento para Servicios de Soporte y Control de Almacenes (CASSCA) señaló que las medidas adoptadas por la Subdirección de Abastecimiento para reforzar la calidad y oportunidad de los registros “cuenta con avances importantes en el desarrollo e implementación del Proceso homologado con el Proyecto de Integración de la Plataforma de Abastecimiento (PIPP)”, indicó que dichos avances comprenden el inicio de los primeros casos en ambientes productivos del sistema SAP y que, “Dentro del alcance del Proyecto PIPP, se cuenta con los campos o datos duros como el Tipo de procedimiento de que se trate, el fundamento legal y el tipo de pedido o de contrato que se formalizará una vez concluido el procedimiento de contratación. Estos y otros atributos de la contratación son llevados de forma automatizada por interfaces entre los sistemas SAP/ECC y el Sistema de Contrataciones Electrónicas (SISCEP)”; al respecto, proporcionó dos capturas de pantalla “donde se muestran algunos de los campos que están siendo tratados a nivel de interfaces automatizados entre los sistemas de abastecimiento”.

Además, señaló que el PIPP considera algunas otras mejoras operativas, para lo cual se requiere una estrategia en serie por cada uno de los 3 SAP/ECC donde se opera el abastecimiento para llevar a cabo las actividades de desarrollo, implementación, despliegue

y soporte de las interfaces y nuevas funcionalidades que considera su alcance. Asimismo, señaló que se cuenta con la iniciativa de Tableros de Abastecimiento, los cuales tienen por objeto la aplicación automatizada de integración de información de los sistemas de información de procura y abastecimiento, con fines de visibilidad y toma de decisiones.

Asimismo, la Subgerencia de Análisis, Optimización y Evaluación del Proceso señaló que “las medidas adoptadas para reforzar la calidad y oportunidad de los registros son:

1. Desarrollará una estrategia de comunicación masiva y periódica dirigida a la Comunidad de Abastecimiento, fomentando su disciplina operativa en los sistemas institucionales del Proceso de Abastecimiento gestión del cambio, instrucciones de captura de información, áreas de oportunidad, entre otros.
2. Se efectuarán reuniones de acercamiento con los Enlaces de información de las Coordinaciones de Abastecimiento, propiciando el reforzamiento de la disciplina operativa en los SAP - asesoría para el registro efectivo y confiable.
3. Se realizarán verificaciones mensuales de cifras de control y completitud de información, mediante la comparativa entre los contratos formalizados y registrados en los SAP al corte del mes, y los contratos formalizados en el mismo periodo de corte reportados por los Enlaces de información de las Coordinaciones, identificando posibles diferencias o ausencias de información, las cuales serán notificadas vía correo electrónico a dichos Enlaces de información para su actualización, completitud, o corrección en su caso”.

No obstante, aun cuando las áreas señaladas, correspondientes a la Subdirección de Abastecimiento mostraron el trabajo relacionado con las interfaces para contar con la información del tipo de procedimiento de las contrataciones, PEMEX no proporcionó evidencia documental de la implementación de las actividades señaladas, a fin de asegurarse de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna respecto del registro de las contrataciones públicas, por lo que la observación persiste.

Además, proporcionó copia de las Reglas de Operación del Grupo de Autorización de Excepción al Concurso Abierto de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias que, de conformidad con lo señalado en el artículo 78 de la Ley de Petróleos Mexicanos, establece en la fracción I, del numeral 3. Funciones del GAECA, que dicho grupo deberá analizar para dictaminar las excepciones al concurso abierto cuando se actualicen alguno de los supuestos del artículo ya mencionado, salvo los contenidos en las fracciones II, III, XVI, XVIII y XXI. Asimismo, proporcionó un archivo Excel denominado “resumen GAECA 2020” en el que se registraron 66 excepciones al concurso abierto durante 2020, de las que se señaló la sesión y el tipo de sesión en la que se realizó, el objeto de la contratación, el tipo de suministro, el tipo de procedimiento, el fundamento legal (supuesto del art. 78) y la empresa productiva y de las cuáles el 89.4% (59) se llevaron a cabo por adjudicación directa y 10.6% (7) por invitación Restringida, de los cuales proporcionó los respectivos dictámenes,

cuyo formato se corresponde con el establecido en las Reglas de Operación del Grupo de Autorización de Excepción al Concurso Abierto de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias; no obstante, aun cuando la empresa acreditó 66 dictámenes de excepción al concurso abierto, conforme al formato establecido en esas reglas, presentó áreas de mejora, ya que requiere implementar los elementos necesarios que permitan relacionar los dictámenes con los procedimientos de contratación que reportó como efectuados por adjudicación directa e invitación directa, en 2020, y reportados a esta ASF durante la ejecución de la auditoría como el total efectuado, por lo que la observación persiste.

Resultado núm. 4 “Sistema Electrónico de Contrataciones”

Petróleos Mexicanos proporcionó una nota informativa en la que señaló que “[...] cuenta con iniciativas de mejora que buscan [...] el reforzamiento de la disciplina operativa y [...] proporcionar funcionalidades que incluyan la captura de varios atributos de los procedimientos de contratación, a partir de la funcionalidad de captura de estos atributos en los aplicativos, los sistemas [...] de carácter institucional se complementarán con los criterios de búsqueda que permitan segregar un sub universo de procedimientos o contratos, para la visibilidad y análisis específicos requeridos”; asimismo, señaló que “recientemente se informó a la comunidad de Abastecimiento la mejora consistente en agregar un campo [...] que permitirá identificar [...] los tipos de procedimiento de contratación [...], así como la estrategia de abastecimiento aprobada por el Grupo de Abastecimiento Estratégico (GAE) de la cual proviene el procedimiento específico, abonando a la identificación y trazabilidad a las contrataciones provenientes del Abastecimiento Estratégico; la Subdirección de Abastecimiento dio a conocer en el marco de las disposiciones normativas emanadas de los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por el Estado Mexicano a los que PEMEX y sus EPES están sujetas a los capítulos de compras del sector público contenidos en estos, el valor de los umbrales de los TLC vigentes para el primer semestre de 2021, a partir de los cuales aplican los TLC a los procedimientos de contratación y las ligas para su consulta en el portal Intranet de la Subdirección de Abastecimiento”; finalmente indicó que se incluirán criterios de búsqueda que permitan identificar las contrataciones realizadas en eventos internacionales bajo tratados de libre comercio, así como el tratado de libre comercio correspondiente; no obstante, si bien señaló las acciones a implementar, no evidenció documentalmente lo expuesto anteriormente, a fin de que la información que se genere sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, y se contribuya a garantizar los principios de transparencia y máxima publicidad en los procedimientos de contratación, por lo que la observación persiste.

Resultado núm. 5 “Gasto en las contrataciones públicas”

Petróleos Mexicanos proporcionó una nota informativa en la que señaló que el área de abastecimiento realizó la revisión de la información proporcionada, para complementar la misma en lo correspondiente a los rubros de Monto adjudicado y Monto pagado en 2020, Fuente de los recursos, programa presupuestario y capítulo de gasto; asimismo, indicó que

“se remiten los archivos correspondientes a los numerales 11.1 y 11.2 de las dos gerencias de contrataciones adscritas a la CATRI [...], con la información disponible que fue posible identificar, a efecto de buscar complementar la información requerida para que se puedan verificar los recursos pagados en las contrataciones públicas realizadas en 2020”. Al respecto, la EPE proporcionó dos archivos Excel con los registros de las contrataciones realizadas por la Gerencia de Contrataciones para Producción, Comercialización y Confiabilidad (GCPCC) y la Gerencia de Contrataciones para Proyectos (GCP), ambas correspondientes a la Coordinación de Abastecimiento para Transformación Industrial (CATRI), cuyo monto pagado en 2020 fue de 875,137.4 miles de pesos (mdp); no obstante, la EPE no proporcionó información que justifique el porqué de los registros de los montos de la Coordinación de Abastecimiento para Servicios de Soporte y Control de Almacenes presentaron montos negativos por 282,389.8 mdp y de la Coordinación de Abastecimiento para Exploración y Producción (CAEP) registró sus cifras como “Monto Pagado Dev_Total (Pesos)”, sin que aclarara si éstos refieren a los montos pagados en 2020, por lo que la EPE presentó áreas de mejora en cuanto a generar y utilizar información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna de los recursos pagados en la totalidad de contrataciones públicas, a fin de asegurarse de que cuenta con información presupuestal específica que permita verificar que la administración de los recursos se llevó a cabo bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía, por lo que la observación persiste.

Resultado núm. 7 “Rendición de Cuentas”

Petróleos Mexicanos, en el transcurso de la auditoría y en atención a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. AL-GEIR-SAA-0013-2022 del 25 de enero de 2022, señaló que las medidas adoptadas para reforzar la calidad y oportunidad de los registros para la Subdirección de Abastecimiento por parte de la Subgerencia de Análisis, Optimización y Evaluación del proceso son: “Se desarrollará una estrategia de comunicación masiva y periódica dirigida a la Comunidad de Abastecimiento, fomentando su disciplina operativa en los sistemas institucionales del Proceso de Abastecimiento – gestión del cambio, instrucciones de captura de información, áreas de oportunidad, entre otros; se efectuarán reuniones de acercamiento con los Enlaces de información de las Coordinaciones de Abastecimiento, propiciando el reforzamiento de la disciplina operativa en los SAP - asesoría para el registro efectivo y confiable y; se realizarán verificaciones mensuales de cifras de control y completitud de información, mediante la comparativa entre los contratos formalizados y registrados en los SAP al corte del mes, y los contratos formalizados en el mismo periodo de corte reportados por los Enlaces de información de las Coordinaciones, identificando posibles diferencias o ausencias de información, las cuales serán notificadas vía correo electrónico a dichos Enlaces de información para su actualización, completitud, o corrección en su caso”. Asimismo, por parte de la Subgerencia de Integración de Soluciones y proyectos señaló que las medidas se dan en dos vertientes, la primera de “adecuación de sistemas donde se opera el Abastecimiento en el cual se dará continuidad del Proyecto de Integridad de la Plataforma de Abastecimiento (PIPP) cuyos resultados están encaminados a la eficiencia, transparencia y trazabilidad del proceso para el cual se requiere concretar el esquema actual de difusión, gestión del cambio y capacitación para una adopción gradual en el caso de Pemex

Corporativo; en los casos de las EPS Industriales Transformación Industrial, Logística y Exploración y Producción, que operan el Abastecimiento en dos sistemas SAP diferentes al de Corporativo y diferentes entre ellos, se requiere dar continuidad al desarrollo de las interfaces definidas, la aplicación de pruebas integrales, la implementación, capacitación, seguimiento y soporte, de acuerdo con el programa de trabajo que se acuerde con la Subdirección de Tecnologías de la Información, esta vertiente incluye la identificación de los atributos de las contrataciones, requeridos para desagregar su visibilidad y aplicar análisis específicos, en particular el desarrollo de la funcionalidad de búsqueda y presentación de la información en los sistemas institucionales para este propósito, con criterios adicionales [...] por ejemplo la identificación de los procedimientos realizados con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. Esta iniciativa incluirá la verificación de cifras de control entre los sistemas fuente, donde se opera y genera la información de primera mano, contra los sistemas que presentan esta información de forma agregada”; respecto de la segunda vertiente del reforzamiento de la disciplina operativa, “incluye el diseño y difusión de campañas para el reforzamiento de la disciplina operativa, mediante la identificación y comunicación de los actores del proceso, de las áreas de oportunidad en la información que se captura durante ejecución de los procedimientos de contratación y la administración de contratos, así como [...] lo que se publica en portales. Las actividades periódicas de esta iniciativa incluirán una revisión quincenal de la información de los registros de procedimientos de contratación en el Sistema de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCEP), [...] la notificación de los hallazgos a las gerencias de contrataciones de la Subdirección de Abastecimiento, mediante correo electrónico u oficio solicitando complementar la información faltante”; no obstante, si bien la EPE señaló los mecanismos y procedimientos de control a implementar en ejercicios subsecuentes, no proporcionó evidencia documental de un programa de trabajo o acuerdos debidamente autorizados y formalizados, así como los avances que tuviera en la materia, a efecto de que se complemente su rendición de cuentas con información específica de los procedimientos de contratación realizados con carácter internacional y bajo la cobertura de tratados como en el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, así como para fortalecer sus sistemas de información para conciliar lo reportado en sus informes anuales y documentos de rendición de cuentas con sus registros internos, a fin de generar información completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna que contribuya a garantizar la rendición de cuentas y transparencia de esos procedimientos, para una adecuada toma de decisiones y que la administración de los recursos se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo a los que se destinen las contrataciones públicas, con lo que la observación persiste.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la pertinencia del marco normativo y el diseño organizacional vigente en 2020, que reguló la planeación, programación y operación de las contrataciones públicas a cargo de PEMEX.
2. Verificar si, en 2020, PEMEX realizó la planeación y programación de las contrataciones públicas e implementó mecanismos de control para establecer la planeación de esas contrataciones, conforme a lo establecido en la normativa.
3. Verificar que, en 2020, las contrataciones públicas de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, realizadas en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, se efectuaron, por regla general, por concurso abierto, conforme a lo dispuesto en la normativa.
4. Verificar si la administración del sistema electrónico de contrataciones por parte de PEMEX, en 2020, permitió propiciar la transparencia y seguimiento de las contrataciones públicas, en específico las realizadas en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.
5. Verificar el gasto de PEMEX, en 2020, erogado en las contrataciones públicas efectuadas.
6. Verificar si la planeación y operación de las contrataciones públicas realizada por PEMEX en 2020 permitió la obtención de las mejores condiciones de compra para el Estado en apego a la normatividad establecida, en específico las realizadas en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.
7. Verificar si PEMEX, en 2020, incluyó en sus documentos de rendición de cuentas información sobre los resultados de las contrataciones públicas que efectuó en ese año, en específico las realizadas en el marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.

Áreas Revisadas

El Consejo de Administración, las Direcciones Corporativas de Administración y Servicios, de Finanzas y, de Planeación, Coordinación y Desempeño de Petróleos Mexicanos y las áreas conducentes de sus Empresas Productivas Subsidiarias.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Par. primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, Par. segundo.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. VI
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: la Ley de Petróleos Mexicanos, Art. 76, Frac. III, 77 y 78; las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, Art, 51; las Políticas y Lineamientos para la Utilización del Sistema de Contrataciones Electrónicas Pemex (SISCEP), Sección I, y los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, lineamientos VI.3 Actividades de Control y VI.4 Información y Comunicación, numeral VI.4.1.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.