

## **Pemex Transformación Industrial**

### **Efectos Regionales y Urbanos del Proyecto Refinería Dos Bocas**

Auditoría de Desempeño: 2019-6-90T9M-07-0406-2020

406-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 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar que en la planeación del Proyecto Refinería Dos Bocas se consideraron los efectos regionales y urbanos, a fin de que su ejecución se realice en cumplimiento de la legislación aplicable.

#### **Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual 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 individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

#### ***Alcance***

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2019. El alcance temático comprendió la revisión de la regulación y planeación urbano-regional para la construcción del Proyecto Refinería Dos Bocas; de la gestión espacio territorial de construcción, respecto de la integración del registro y control del bien inmueble y de la solicitud de cambio de uso de suelo, y de la vialidad y movilidad para el desarrollo de esa refinería. Además, se revisó la economía de los recursos y la rendición de cuentas asociadas con el desarrollo de ese proyecto.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría

Superior de la Federación, sobre la operación de los Pp K002 y K028 para cumplir con sus objetivos y metas.

### ***Antecedentes***

La industria de la refinación en México ha sido pieza fundamental del crecimiento de la economía, ya que ha contribuido a la producción de combustibles y otro tipo de insumos necesarios para distintos sectores productivos. Esta industria comenzó en el país en 1880 con la construcción de la primera planta de tratamiento, ubicada en el puerto de Veracruz,<sup>1/</sup> y en 1938, se instituyó Petróleos Mexicanos, empresa estatal y única en territorio nacional para desarrollar actividades a lo largo de toda la cadena de valor de hidrocarburos, entre otras, el procesamiento del crudo.<sup>2/</sup>

A continuación, se presenta una línea de tiempo, en la que se detallan los principales sucesos en materia de refinación en el país, en el periodo 1940-2013:

---

<sup>1/</sup> Petróleos Mexicanos, El petróleo en México, dirección URL: [https://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/\\_petroleo-mexico.aspx](https://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/_petroleo-mexico.aspx), consultada el 9 de septiembre de 2020.

<sup>2/</sup> Petróleos Mexicanos, Historia de Petróleos Mexicanos, dirección URL: <https://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/historia-pemex.aspx>, consultada el 9 de septiembre de 2020.

LÍNEA DE TIEMPO SOBRE LOS PRINCIPALES SUCEOS EN MATERIA DE REFINACIÓN EN EL PAÍS, 1940-2013

<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se instauró la refinería "18 de Marzo", en el Distrito Federal (1946).</li> <li>•Se descubrieron campos de aceite y gas en el noreste del país (1948).</li> <li>•Se inauguró la refinería "Ing. Antonio M. Amor", en Salamanca, Guanajuato (1950).</li> <li>•Se instauró la refinería "Gral. Lázaro Cárdenas del Río", en Minatitlán, Veracruz (1956).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Inició operaciones el Complejo Petroquímico La Cangrejera (1981).</li> <li>•Salió a la venta la gasolina Magna, que no contiene plomo y de 82 octanos (1990).</li> <li>•Se finalizaron las operaciones de la refinería "18 de Marzo", en el Distrito Federal (1991).</li> <li>•Se expidió la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, mediante la cual se instituyeron cinco subsidiarias, entre ellas, Pemex Refinación (1992).</li> <li>•Se introdujo el combustible Diesel (1993).</li> </ul>	
1940-1960	1961-1980	1981-1990	1991-2013
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se instauró el Instituto Mexicano del Petróleo (1965).</li> <li>•Se descubrió, en el sureste del país, la región petrolífera denominada Mesozoico Chiapas-Tabasco (1972).</li> <li>•Se inauguró la refinería "Miguel Hidalgo" en Tula, Hidalgo (1976).</li> <li>•Se confirmó el campo marino Cantarell, en la Sonda de Campeche, como uno de los más grandes yacimientos marinos del mundo (1978).</li> <li>•Se instauraron las refinerías "Héctor R. Lara Sosa", en Cadereyta, Nuevo León y "Antonio Dovalí Jaime", en Salina Cruz, Oaxaca (1979).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•La producción de crudo se ubicó en un promedio diario de 3.3 millones de barriles de crudo, la más alta de su historia. Pemex ocupó el tercer lugar como productor de petróleo (2005).</li> <li>•Creció 90.0% la longitud de ductos rehabilitados (2006).</li> <li>•Se publicó la Reforma Energética.</li> </ul>

Fuente: elaborado por la ASF, con base en Historia de Petróleos Mexicanos, consultada en la dirección URL: <https://www.pemex.com/acerca/historia/Paginas/historia-pemex.aspx>, el 9 de septiembre de 2020.

La siguiente reestructuración significativa fue en 2014, con la publicación de la Ley de Petróleos Mexicanos, en la que se establece que Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, que podrá contar con empresas productivas subsidiarias para realizar sus operaciones.<sup>3/</sup> En 2015, se publicó el Acuerdo de Creación de la Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos, denominada Pemex Transformación Industrial, en el que señala que es la instancia responsable de la refinación del petróleo en el país.<sup>4/</sup>

Para 2019, Pemex Transformación Industrial operó el Sistema Nacional de Refinación (SNR), el cual contó con seis refinerías;<sup>5/</sup> no obstante, en el Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2023 se precisa que la capacidad de producción de esas refinerías ha decaído, ya que, al cierre de 2018,

<sup>3/</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley de Petróleos Mexicanos, publicada el 11 de agosto de 2014.

<sup>4/</sup> Diario Oficial de la Federación, Acuerdo de Creación de la Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos, denominada Pemex Transformación Industrial, publicado el 28 de abril de 2015.

<sup>5/</sup> Petróleos Mexicanos, Refinerías en México, Ingeniería de Proyectos.

el proceso de crudo promedio fue de 612 miles de barriles por día (mbd), lo que representó los niveles más bajos en la historia reciente de la empresa, lo que ha limitado la eficiencia en la producción de combustibles y una alta dependencia en la importación de gasolinas y diésel.<sup>6/</sup>

Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal establece como una prioridad estratégica, la construcción de una refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco,<sup>7/</sup> con el propósito de incrementar la producción de refinados, principalmente, de gasolinas y diésel.<sup>8/</sup>

En los diagnósticos presentados en los documentos de programación de mediano plazo de los ámbitos federal, estatal y municipal, se identificó que con la construcción de la Refinería en Dos Bocas se puede constituir el riesgo de un deficiente desarrollo regional y urbano en el área de influencia directa relacionada con ese proyecto de inversión.<sup>9/</sup>

En 2019, el Gobierno Federal inició los trabajos para el desarrollo del proyecto de la refinería, por lo que Pemex Transformación Industrial operó los Pp K028 y K002, en los que reportó que erogó 341,411.9 miles de pesos en la Cuenta Pública, con el objeto de desarrollar los estudios necesarios para definir la configuración de su construcción, así como la ingeniería, procura y construcción de plantas de proceso.

## **Resultados**

### **1. Regulación urbano-regional relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas**

Diseñar la normativa específica que regule la aplicación territorial de criterios respecto del desarrollo urbano-regional y verificar que las inversiones se ajusten a esa normativa, permitirá incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que la SEDATU requiere precisar los mecanismos de verificación para que las inversiones de las entidades se ajusten a esa normativa, como se detalla a continuación.

Con la finalidad de comprobar que, en 2019, la SEDATU contó con un marco regulatorio urbano-regional relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, mediante el oficio número DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la secretaría los lineamientos para normar la aplicación territorial de criterios respecto del desarrollo urbano, los mecanismos

---

<sup>6/</sup> Petróleos Mexicanos, Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2023, p. 42.

<sup>7/</sup> Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de julio de 2019.

<sup>8/</sup> Petróleos Mexicanos, Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2023, p. 42.

<sup>9/</sup> Diario Oficial de la Federación, Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado el 26 de junio de 2020; Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024 de Tabasco; Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Competitividad 2019-2024 de Tabasco, y Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 de Paraíso, Tabasco.

instrumentados por la dependencia para verificar que el proyecto de la refinería se ajustó a la legislación en materia de desarrollo urbano y la evidencia documental de esa supervisión.

Con el oficio número IV.400.UAF/00995/2020 del 7 de agosto de 2020, la SEDATU informó que “en lo referido a la elaboración de políticas en materia de desarrollo urbano, contaba con la Guía para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano [...]”. Con su revisión, se constató que fue emitida en mayo de 2017 y que establece las directrices para hacer dichos programas municipales; sin embargo, no acreditó que esa guía regulara la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional ni que contó con lineamientos al respecto, sin que justificara las causas de esa deficiencia, por lo que no aseguró contar con un marco regulatorio específico que permitiera incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Tampoco comprobó que haya verificado que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la legislación en materia de desarrollo urbano-regional, sin que justificara las causas de esa deficiencia, por lo que no garantizó un instrumento de control que le sirviera para comprobar que las inversiones de las entidades siguieron las disposiciones de su competencia.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a que con el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas no se consideren los efectos urbano-regionales que incidan en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SEDATU, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de los lineamientos específicos que regulen la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, con el oficio número UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021, la SEDATU proporcionó una nota informativa y la página de internet para descargar los “Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano”.

La ASF determinó que la observación se considera atendida, ya que, si bien, en 2019, la SEDATU no contó con lineamientos específicos que regulen la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, evidenció que, el 27 de mayo de 2020, publicó en su página de internet los “Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano”, de los cuales informó, mediante la nota informativa, que “son la base para la elaboración de instrumentos de planeación y control municipal” y con su revisión se identificó que regulan la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, por lo que contó con un marco regulatorio específico que permitiera incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, sobre la verificación de que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la normativa en materia de desarrollo urbano-regional, con el oficio número UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021, la SEDATU

remitió una nota informativa y la página de internet para descargar los “Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien la SEDATU emitió los “Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano”, publicados en su página de internet el 20 de mayo de 2020, y con su revisión se identificó que regulan la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, la secretaría señaló, mediante la nota informativa, que “no tuvo mecanismos de coordinación con las instancias responsables de elaborar y conducir las políticas de desarrollo urbano, en el marco del proyecto de la refinería en Dos Bocas [...]”, por lo que no comprobó que esos lineamientos sirvan como un instrumento de control para verificar que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la legislación en materia de desarrollo urbano-regional, conforme a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que refiere que a esta secretaría le corresponde verificar que las inversiones de las entidades se ajusten a la legislación en materia de desarrollo urbano, por lo anterior se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-0-15100-07-0406-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano defina en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para verificar que el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajuste a la normativa en materia de desarrollo urbano-regional, a fin de garantizar la incidencia en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas, de conformidad con los artículos 8, fracción XVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **2. Planeación urbano-regional relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas**

Verificar que los proyectos de inversión se ajusten a planes y programas de desarrollo urbano-regional y emitir opinión ante la SHCP sobre sus efectos en esa materia, permitirá incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que la SEDATU requiere perfeccionar la planeación urbano-regional relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, como se detalla a continuación.

- a) Verificación de que el proyecto se ajustó a programas de desarrollo urbano-regional y coordinación con los ámbitos estatal y municipal

En el apartado “Rescate del sector energético”, de la Directriz III. “Economía”, del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024) se establece que un propósito de importancia estratégica para la presente administración es el rescate de Pemex para que vuelva a operar como palanca del desarrollo nacional. Por lo que resulta prioritario la construcción de una nueva refinería;<sup>10/</sup> sin embargo, en ese instrumento de planeación de mediano plazo no se hace referencia a los efectos regionales y urbanos por la realización de dicho proyecto, ni se identificaron objetivos y estrategias en los que se insertará y medirá la contribución de la Refinería en Dos Bocas a la política nacional en materia de ordenamiento territorial.<sup>11/</sup>

Con la finalidad de comprobar que, en 2019, la SEDATU se aseguró de que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a planes y programas de desarrollo urbano, mediante el oficio número DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la SEDATU los mecanismos instrumentados por la dependencia y la evidencia documental de la verificación de que ese proyecto se ajustó a la planeación correspondiente, así como la documentación sobre la articulación realizada con la entidad federativa y el municipio en los que se construirá esa refinería, respecto del desarrollo urbano-regional.

Con el oficio número IV.400.UAF/00995/2020 del 7 de agosto de 2020, la secretaría informó que “el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Tabasco, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 30 de abril de 2008, por lo que no establece previsiones respecto del proyecto de la refinería de Dos Bocas [...] El municipio de Paraíso, no cuenta con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano, la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Paraíso, Tabasco, fue publicada el 20 de abril de 1994, el Periódico Oficial del Estado de Tabasco [...]”; con la revisión de la información, la SEDATU no acreditó que verificó que el proyecto de la refinería se ajustó a planes y programas en materia de desarrollo urbano, ni que se coordinó con la entidad federativa y el municipio en los que se construirá esa refinería, respecto del desarrollo urbano-regional, sin que justificara las causas de esas deficiencias, por lo que no garantizó un instrumento de control que le sirviera para comprobar que las inversiones de las entidades siguieron las disposiciones de su competencia.

- b) Emisión de opinión del proyecto sobre su impacto regional y urbano y coordinación con los ámbitos estatal y municipal

Con la finalidad de comprobar que, en 2019, la SEDATU emitió opinión ante la SHCP en el proyecto de la Refinería en Dos Bocas sobre su impacto regional y urbano, mediante el oficio número DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia la evidencia documental de dicha opinión.

---

<sup>10/</sup> Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de julio de 2019.

<sup>11/</sup> La programación sectorial en el rubro de desarrollo agrario, territorial y urbano sería publicada en el ejercicio fiscal 2020, conforme a lo establecido por la Ley de Planeación: “en el caso de los programas sectoriales y los especiales que determine el Ejecutivo Federal, deberán publicarse dentro de los seis meses posteriores a la publicación del PND” (12 de julio de 2019).

Al respecto, la secretaría no acreditó que emitió opinión ante la SHCP en el proyecto de la Refinería en Dos Bocas sobre su impacto regional y urbano, sin que justificara las causas de esa deficiencia; adicionalmente, se identificó que para la programación de los recursos destinados a proyectos registrados en la cartera de inversión, no se incluyó el análisis de la factibilidad urbano-regional como parte de sus requerimientos, pues si bien en el requisito XI de los “Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión” se habla de las factibilidades del programa o proyecto de inversión mediante análisis específicos de acuerdo al sector y/o a la inversión de que se trate, existe la ambigüedad legal y conceptual respecto de los proyectos de infraestructura como el de la Refinería en Dos Bocas, lo que denota que no se mandató a contar, desde su planeación, con elementos para analizar las implicaciones urbano-regionales de las inversiones propuestas.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a que con el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas no se consideren los efectos urbano-regionales que incidan en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SEDATU, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, sobre la verificación de que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a los planes y programas en materia de desarrollo urbano, con el oficio número UAF/00111/2021 del 20 de enero de 2021, la SEDATU remitió la Estrategia general para orientar la planeación de obras y acciones del ramo 15 en 2021, la atenta nota DP.03.2021 del 13 de enero de 2021 y como anexos la atenta nota 01 del 1 de septiembre de 2020.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la Atenta Nota DP.03.2021, la SEDATU informó que la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional (UPDI) elaboró y envió a los titulares del ramo, en diciembre de 2020, la Estrategia general para orientar la planeación de obras y acciones del ramo 15 en 2021, y que tiene el propósito de “brindar elementos orientadores con un enfoque territorial para la intervención de los programas presupuestarios a cargo del Ramo 15 [...]”, pero con la revisión de la estrategia, se identificó que en los proyectos que se señala que intervendrá la secretaría no se encuentra la Refinería en Dos Bocas, y pese a que, mediante la atenta nota 01, la SEDATU comunicó que la UPDI, el 8 de enero de 2021, solicitó a la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda que en el marco de las acciones que realiza la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) del Programa de Mejoramiento Urbano, se valore la posibilidad de intervención de dicha vertiente en el municipio de Paraíso Tabasco, en el cual se ubica el desarrollo del proyecto Dos Bocas, no se acreditó que esta estrategia, diseñada para el ejercicio fiscal 2021, sirva como un instrumento de control para verificar que el proyecto se ajuste a los planes o programas en materia de desarrollo urbano, lo anterior en el marco de lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que refiere que a esta secretaría le corresponde verificar que las inversiones de las entidades se ajusten a los planes o programas en materia de desarrollo urbano, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de

dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- En cuanto a la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la coordinación con la entidad federativa y con el municipio en el que se construirá la Refinería en Dos Bocas, respecto del desarrollo urbano-regional, mediante los oficios números UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021 y UAF/00150/2021 del 25 de enero de 2021, la SEDATU remitió las “Cédulas de contestación auditoría 406-DE sobre los Efectos Regionales y Urbanos del Proyecto Refinería Dos Bocas” y una nota informativa.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante las Cédulas de contestación auditoría 406-DE sobre los Efectos Regionales y Urbanos del Proyecto Refinería Dos Bocas, la secretaría informó que “al no haber interacción con el promotor del proyecto, que es Pemex, no es posible establecer mecanismos de coordinación que favorezcan la participación de la SEDATU dentro del proyecto”; además, señaló, en la nota informativa, que la “secretaría, se encuentra imposibilitada [...] para incorporar normativas y establecer lineamientos con respecto a diseñar una metodología para el desarrollo de un proyecto en específico [...]” y que “solamente podrá proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo [...] por lo que corresponde a Pemex Transformación Industrial, al gobierno del Estado de Tabasco y el Municipio analizar la viabilidad del proyecto para la construcción de la Refinería de Dos Bocas de manera conjunta con la Secretaría de Energía”, con lo anterior se constató que no contó con un instrumento de control que le sirviera para coordinar, con la entidad federativa y los municipios en los que se construirá la refinería, la planeación regional del desarrollo, contrario a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que refiere que esta secretaría deberá coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- Sobre la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la emisión de opinión ante la SHCP en el proyecto de la Refinería en Dos Bocas sobre su impacto regional y urbano, con el oficio número UAF/00111/2021 del 20 de enero de 2021, la SEDATU remitió la atenta nota DP.02.2021 del 13 de enero de 2021, y como anexos la atenta nota del 1 de septiembre de 2020, el cronograma del proyecto en 2020, el correo electrónico “Anexo 3. Correo de borrador de metodología” y el borrador de la metodología titulado “Evaluación socioeconómica de proyectos: Territorios de paz y bienestar a través de la evaluación de proyectos de inversión, Entregable 3. Lineamientos y guía metodológica para la emisión de una OIT”, de diciembre de 2020.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, la secretaría informó que “[...] la UPDI no ha participado en la emisión de opinión ante la SHCP sobre el impacto territorial, regional y urbano [...] ello se debe a que la metodología de la misma se encuentra en desarrollo a través del proyecto de ‘Evaluación socioeconómica de proyectos: Territorio de paz y bienestar a través de la evaluación de proyectos de inversión’ [...] para la generación de lineamientos metodológicos para la evaluación de impacto territorial de proyectos de inversión federal, de la

cual derive una opinión técnica de la SEDATU ante la SHCP” y, con la revisión de la Atenta Nota 01, la dependencia mencionó que “ [...] la opinión que emita la SEDATU podría definirse como una opinión de impacto territorial [...] y estaría sustentada técnicamente en una ‘Evaluación de Impacto Territorial’ que sirva como respaldo metodológico”; además, con la revisión del borrador de la “Evaluación socioeconómica de proyectos: Territorios de paz y bienestar a través de la evaluación de proyectos de inversión, Entregable 3 Lineamientos y guía metodológica para la emisión de una OIT” de diciembre 2020, se observó que “la EIT, que sustenta la emisión de la OIT, debe ser elaborada por las entidades promoventes de los proyectos de inversión y la SEDATU [...] esta guía metodológica [...] tiene como objetivo general brindar apoyo técnico a la SEDATU en la generación de un sustento técnico para emitir una OIT”; derivado de lo anterior, si bien, la secretaría cuenta con un avance, no demostró, en un documento formalmente establecido y autorizado, las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para evidenciar la emisión de la opinión ante la SHCP del proyecto de la Refinería en Dos Bocas sobre su impacto regional y urbano, contrario a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que refiere que a esta secretaría le corresponde emitir opinión ante la SHCP en los proyectos de inversión pública con impacto regional y urbano, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para acreditar la deficiencia detectada.

**2019-0-15100-07-0406-07-002 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano defina en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para verificar que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajuste a los planes o programas en materia de desarrollo urbano-regional, a fin de garantizar la incidencia en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas, de conformidad con los artículos 8, fracción XVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-0-15100-07-0406-07-003 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incorpore en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para asegurar la coordinación con la entidad federativa y con el municipio en el que se construirá la Refinería en Dos Bocas, respecto del desarrollo urbano-regional, a fin de garantizar la incidencia del proyecto en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas, de conformidad con los artículos 41, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-0-15100-07-0406-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano acredite la aprobación de la "Evaluación socioeconómica de proyectos: Territorios de paz y bienestar a través de la evaluación de proyectos de inversión" y defina en el documento formalmente establecido las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para evidenciar la emisión de la opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del proyecto de la Refinería en Dos Bocas sobre su impacto regional y urbano, y que demuestre que esa opinión se hará de conocimiento a la SHCP, a fin de garantizar la incidencia en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas, de conformidad con el artículo 41, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**3. Integración del registro y control del bien inmueble relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas**

Integrar registros y controles de los bienes inmuebles, así como documentar el patrimonio para la ejecución de proyectos de inversión, permitirá contar con evidencia sobre la posesión de predios para el desarrollo de proyectos de inversión.

Los hallazgos de la revisión denotaron que Pemex Transformación Industrial requiere fortalecer los mecanismos de documentación y control para evidenciar que el bien inmueble en el que se desarrollará el proyecto de la Refinería en Dos Bocas forma parte de su patrimonio, como se detalla a continuación.

Con la finalidad de verificar que, en 2019, Pemex Transformación Industrial integró los registros y controles del bien inmueble relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, mediante el oficio número DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la Empresa Productiva Subsidiaria la evidencia documental de la demarcación territorial y las dimensiones establecidas para el desarrollo del proyecto de la refinería Dos Bocas, así como la evidencia documental sobre la posesión del terreno en el cual se implementará ese proyecto.

Con el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0913/2020 del 12 de agosto de 2020, Pemex Transformación Industrial proporcionó la Evaluación de Impacto Social de la refinería, realizada por el Instituto Mexicano del Petróleo en marzo de 2019, así como el Caso de Negocio "Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco" elaborado por la empresa productiva subsidiaria en mayo de 2019.

En la revisión de los documentos, se identificó que el área en la que se desarrollará el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ubica en el municipio de Paraíso, Tabasco, y colinda al norte con el Golfo de México y la Terminal Marítima Dos Bocas; al oriente con la localidad de Nuevo Torno Largo y terrenos agrícolas; al sur con las localidades urbanas de Paraíso y Puerto Ceiba, y al poniente con terrenos agrícolas. A continuación, se muestra un mapa de la ubicación geográfica del área del proyecto:

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁREA EN LA QUE SE DESARROLLARÁ  
EL PROYECTO DE LA REFINERÍA EN DOS BOCAS, 2019



Fuente: información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0913/2020 del 12 de agosto de 2020.

Con la revisión de la Evaluación de Impacto Social se precisó que “el Área Núcleo se considera como el espacio físico en el que se pretende construir la infraestructura del proyecto y donde se desarrollarán las actividades y procesos que los componen [...] El proyecto de la refinería está integrado por tres predios que conforman el polígono del proyecto, por lo que el Área Núcleo para este proyecto tiene una superficie de 1,607.9 hectáreas (ha), de las cuales, 704.34 ha, corresponden al polígono del proyecto”, este último se refiere a la superficie requerida para la construcción de la refinería, como se detalla a continuación:

CARACTERÍSTICAS DEL ÁREA PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE LA REFINERÍA EN DOS BOCAS, 2019

Superficie para el desarrollo del proyecto	Ubicación del proyecto	Localización geográfica	Información demográfica del Área Núcleo
<ul style="list-style-type: none"> <li>El Área Núcleo cuenta con una superficie de 1,607.9 hectáreas.</li> <li>El polígono del proyecto cuenta con una superficie de 704.34 hectáreas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El polígono del proyecto se ubica en la sección suroeste del predio de la Terminal Marítima de Dos Bocas, en el municipio de Paraíso, Tabasco.</li> <li>El polígono del proyecto colinda al norte con el Golfo de México y la Terminal Marítima Dos Bocas; al oriente con la localidad de Nuevo Torno Largo y terrenos agrícolas; al sur con las localidades urbanas de Paraíso y Puerto Ceiba, y al poniente con terrenos agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El polígono del proyecto se localiza en las siguientes coordenadas: Latitud 18.4255556, Longitud (93.204166).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Área Núcleo se integra por 9,936 habitantes, correspondientes a las localidades de Nuevo Torno Largo y Puerto Ceiba Carrizal.</li> </ul>

Fuente: cuadro elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0913/2020 del 12 de agosto de 2020.

Asimismo, la empresa productiva subsidiaria, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0898/2020 del 11 de agosto de 2020, proporcionó dos actas de transferencia de bienes inmuebles de Pemex Exploración y Producción a Pemex Transformación Industrial, como se detalla a continuación:

ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE PEP A PTRI RELACIONADOS  
CON EL PROYECTO DE LA REFINERÍA EN DOS BOCAS, 2019

Propietario	Hectáreas, conforme a título de propiedad	Localización	Hectáreas enajenadas a PTRI	Documento de transmisión de propiedad	Fecha de formalización
Total	369.0	n.c.	369.0	n.c.	n.c.
PEP	11.0	Polígono 2 Fracciones I a V	11.0	PTRI-BI-000002-2019	31 de octubre de 2019
	0.6		0.6		
	36.7		36.7		
	6.6		6.6		
	314.1	Polígono 4	314.1	PTRI-BI-000001-2019	31 de mayo de 2019

Fuente: cuadro elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0898/2020 del 11 de agosto de 2020.

Siglas: PEP: Pemex Exploración y Producción y PTRI: Pemex Transformación Industrial.

Pemex Transformación Industrial evidenció que, para 2019, contó con la transferencia de 369.0 ha por parte de Pemex Exploración y Producción para el desarrollo del proyecto de la Refinería en

Dos Bocas, que significaron una diferencia de 1,238.9 ha, respecto de las señaladas como Área Núcleo (1,607.9 ha) en la Evaluación de Impacto Social, lo que denotó que, aun cuando en ese año, llevó a cabo el registro y control de sus bienes inmuebles, no aseguró que dispuso de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a que no se cuente con la documentación e información que evidencie que el bien inmueble sea patrimonio del ente responsable de la construcción de la Refinería en Dos Bocas.

#### Hechos posteriores

Con los oficios números CA/COMAUD/AI/GEIR/0898/2020 del 11 de agosto de 2020 y CA-COMAUD-AI-GEIR-1571-2020 del 20 de noviembre de 2020, Pemex Transformación Industrial proporcionó dos escrituras públicas de mayo de 2020, mediante las cuales se le transfirieron por parte de Pemex Exploración y Producción 122.3 ha para el desarrollo del Proyecto de la Refinería en Dos Bocas. Asimismo, informó que, a 2020, se encuentran en proceso de enajenación, por parte de la SCT, 71.2 ha para la conformación del inmueble en el que se construirá la refinería, que sumadas a las 369.0 ha que acreditó como parte de su patrimonio para construir ese proyecto, significaron un total de 562.5 ha, 1,045.7 ha menos, respecto de las señaladas como Área Núcleo (1,607.9 ha) en la Evaluación de Impacto Social, por lo que se mantiene lo observado debido a que Pemex Transformación Industrial no aseguró que dispuso de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería.

Análisis de la información y documentación proporcionada por Pemex Transformación Industrial, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería, con el oficio número CA-COMAUD-AI-GEIR-0102-2021 del 25 de enero de 2021, PTRI remitió una nota informativa, el Manual del Sistema Institucional para las Inversiones Vinculadas a la Cadena de Valor de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias, y en su caso, Empresas Filiales; los casos de negocios de los entregables FEL I y II, con sus anexos, y los planos generales de localización del proyecto.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativa, PTRI informó que el Manual del Sistema Institucional para las Inversiones Vinculadas a la Cadena de Valor de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias, y en su caso, Empresas Filiales “establece que los entregables del Proyecto de Inversión de Capital Realizados por Pemex, sus Empresas Productivas Subsidiarias o Filiales, consideran que el proceso evolutivo de definición se alcanza mediante la metodología Front End Loading (FEL) y tiene lugar durante el desarrollo de cada uno de los mismos entregables a lo largo de las etapas de visualización, conceptualización y definición. [...] En el caso particular, las variaciones que se presentaron sobre la superficie del proyecto ocurrieron como una consecuencia natural en el avance del proceso de definición [...] y siendo que las variaciones fueron a la baja, los estudios de impacto y riesgo ambiental, así como los de impacto social, no ven afectada su eficacia, por lo que no

requieren ser actualizados”, y en el entregable “Selección y estudios del sitio” del FEL II, de junio de 2020, se señala que “para desarrollar el proyecto de la Refinería Dos Bocas, se requiere contar con un predio con una extensión del orden de 618.0 hectáreas”; sin embargo, al comparar estas 618.0 ha respecto de las 562.5 ha que había detallado forman parte del inmueble para la refinería, significaron una diferencia de 55.5 ha que no fueron acreditadas como parte de su patrimonio, por lo que no dispuso de información suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería, por lo anterior se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-6-90T9M-07-0406-07-001 **Recomendación**

Para que Pemex Transformación Industrial acredite la documentación e informe sobre el avance sobre la posesión del inmueble que será utilizado para la construcción de la Refinería en Dos Bocas y que se corresponda con la superficie establecida en los entregables del proyecto y en los estudios elaborados para el desarrollo de ese proyecto, a fin de contar con instrumentos de revisión confiables y efectivos para asegurar que el proyecto cumpla con las disposiciones correspondientes, de conformidad con el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales, y los numerales 3 y 7, apartado VI.4, sección VI, de los Lineamientos generales 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **4.** Solicitud de cambio de uso de suelo relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas

Solicitar la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la construcción de proyectos de inversión, con base en un estudio técnico justificativo, permitirá contribuir en que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga.

Con la finalidad de verificar que, en 2019, Pemex Transformación Industrial presentó el estudio técnico justificativo para el cambio de uso de suelo en el que se desarrollará el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, mediante el oficio número DGADPP/179/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la Empresa Productiva Subsidiaria los estudios elaborados para el proyecto de la refinería en Dos Bocas, relacionados con el cambio de uso de suelo para su construcción.

Con los oficios números CA/COMAUD/AI/GEIR/0898/2020 del 11 de agosto de 2020 y CA/COMAUD/AI/GEIR/0913/2020 del 12 de agosto de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares con el oficio CA-COMAUD-AI-GEIR-0102-2021 del 25 de enero de 2021, Pemex Transformación Industrial proporcionó la Evaluación de Impacto Social de la refinería, el Caso de Negocio “Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco”, la Manifestación de Impacto Ambiental, el Estudio Técnico Justificativo para el cambio de uso de suelo y el oficio número ASEA/UGI/DGGPI/2077/2019 de fecha 26 de septiembre de 2019, como se detalla en el cuadro siguiente:

ESQUEMA DE DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DEL PROYECTO DE LA REFINERÍA  
EN DOS BOCAS Y DEL PERMISO PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO OTROGADO POR LA SEMARNAT, 2019

Nombre del proyecto	Evaluación de Impacto Social	Caso de Negocio "Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco"	Manifestación de Impacto Ambiental	Estudio Técnico Justificativo para el cambio de uso de suelo	Permiso otorgado por la SEMARNAT para el cambio de uso de suelo
<p>Refinería en Dos Bocas</p>	<p><b>Instancia encargada de la elaboración:</b> Instituto Mexicano del Petróleo</p> <p><b>Descripción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El área núcleo generada para este proyecto tiene una superficie de 1,607.9 hectáreas, de las cuales 704.3 hectáreas corresponden al polígono del proyecto.</li> <li>• Los predios sobre los cuales se asentará el proyecto han sido clasificados, por el INEGI en 2016, como: Predio 1, áreas desprovistas de vegetación, agricultura de temporal y vegetación secundaria; predio 2, áreas de vegetación secundaria y agricultura temporal, y predio 3, áreas desprovistas de vegetación; sin embargo, se señala que dicha clasificación no corresponde con las condiciones actuales que presentan los predios en su totalidad.</li> <li>• En el predio 2, actualmente no hay presencia de superficie cubierta por vegetación nativa, este sitio perdió cubierta vegetal por una actividad imputable a un tercero, misma que ya fue sancionada por la autoridad competente.</li> <li>• Con información obtenida de visita al sitio, el tipo de vegetación corresponde a palmar inducido, vegetación secundaria arbórea de selva mediana subperennifolia y vegetación secundaria arbórea de manglar, ésta última se encuentra fuera de los límites del polígono del proyecto y no será afectada por este.</li> <li>• Respecto al uso de suelo de los predios, se solicitará a los propietarios la documentación correspondiente con la finalidad de realizar los trámites pertinentes en aquellos que así lo requieran.</li> </ul>	<p><b>Instancia encargada de la elaboración:</b> Pemex Transformación Industrial</p> <p><b>Descripción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la etapa de preparación del sitio, donde se construirá la nueva refinería se modificará el uso de suelo de los predios a emplear.</li> </ul>	<p><b>Instancia encargada de la elaboración:</b> Instituto Mexicano del Petróleo</p> <p><b>Descripción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De las 71.9 hectáreas solicitadas para cambio de uso de suelo en terrenos forestales, 18.02 corresponden a vegetación ya removida por un acto ilícito llevado a cabo por un tercero.</li> <li>• Para poder realizar cambio de uso de suelo en el área de vegetación forestal es necesario proponer, información que permita a la SEMARNAT, evaluar el efecto que dicha actividad tendrá en el sitio, y en todo caso, determinar si por excepción es factible otorgar la autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.</li> <li>• Es necesario el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, por lo que se propone la ejecución de un programa de reforestación dentro en una superficie similar a la afectada (bajo el criterio de implementar la medida en un área que potencialice el servicio ambiental prestado), con dicha medida se mitigará la erosión del suelo, la captación del agua y se reincorporará una superficie forestal que servirá de área de refugio, de alimentación, de paso o de reproducción para la fauna silvestre.</li> </ul>	<p><b>Instancia encargada de la elaboración:</b> Instituto Mexicano del Petróleo</p> <p><b>Descripción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales en un total de 71.9 hectáreas, dentro de predios propiedad de Petróleos Mexicanos, ubicados en el municipio de Paraíso, Tabasco para construir las instalaciones apropiadas para el manejo de hidrocarburos.</li> <li>• Tipo de uso de suelo y vegetación reportado en los polígonos sujetos a cambio de uso de suelo: en el polígono 1 se visualiza como desprovisto de vegetación y para los polígonos 2 y 3 como agrícola-pecuario-forestal.</li> <li>• Sólo se contempla la afectación de pequeños espacios de cobertura vegetal, donde los tipos de vegetación identificados corresponden a vegetación secundaria de selva mediana subperennifolia y palmas de coco.</li> <li>• El área determinada se caracteriza por presentar un mosaico heterogéneo de vegetación y unidades identificadas en campo, con diferentes grados de conservación, incluyendo zonas muy impactadas, lo cual se debe al desarrollo de actividades antropogénicas que se desarrollan en la Cuenca Hidrológica Forestal donde se ubican los polígonos sujetos a cambio de uso de suelo forestal.</li> <li>• Para desarrollar las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos generados por la remoción de la vegetación, se consideró el estado que guardan los polígonos sujetos a cambio de uso de suelo forestal, con relación a impactos previos, recursos naturales presentes, así como los elementos claves y de mayor sensibilidad en el sistema. Para identificar los impactos se realizó una matriz de interacciones potenciales, considerando el impacto como toda acción o actividad que produce una alteración en el medio ambiente o en alguno de sus componentes o atributos. Con la eliminación de la vegetación que cubre el suelo forestal, éste podría quedar potencialmente expuesto a los efectos de la erosión eólica y principalmente hídrica, esta última principalmente en la temporada de lluvias.</li> </ul>	<p>Oficio número ASEA/UGI/DGGPI/2077/2019 de fecha 26 de septiembre de 2019.</p> <p>Autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales por una superficie de 71.99 hectáreas para el desarrollo del proyecto denominado "Estudio Técnico Justificativo para el CUSTF para las actividades de manejo de hidrocarburos" ubicado en el municipio de Paraíso en el estado de Tabasco.</p>

Fuente: cuadro elaborado por la ASF, con base en la información y documentación enviada por Pemex Transformación Industrial, mediante los oficios números CA/COMAUD/AI/GEIR/0898/2020 del 11 de agosto de 2020; CA/COMAUD/AI/GEIR/0913/2020 del 12 de agosto de 2020 y CA/COMAUD-AI-GEIR-0102-2021 del 25 de enero de 2021.

Siglas: SENER, Secretaría de Energía y SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para 2019, en los estudios relacionados con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas denominados “Evaluación de Impacto Social”, “Caso de Negocio Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco” y “Manifestación de Impacto Ambiental” se precisó que se considera necesario realizar cambios en el uso de suelo en el inmueble en que se construirá la refinería, por lo que Pemex Transformación Industrial elaboró el estudio justificativo correspondiente, en el que precisó el cambio de uso de suelo en terrenos forestales en un total de 71.9 hectáreas, dentro de predios propiedad de la empresa productiva, ubicados en el municipio de Paraíso, Tabasco, para edificar las instalaciones apropiadas para el manejo de hidrocarburos; al respecto, PTRI proporcionó el oficio número ASEA/UGI/DGGPI/2077/2019 del 26 de septiembre de 2019, mediante el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autorizó el cambio de uso de suelo en las 71.9 hectáreas para el desarrollo del proyecto denominado “Estudio Técnico Justificativo para el CUSTF para las actividades de manejo de hidrocarburos”, por lo que aseguró contar con instrumentos de revisión confiables y efectivos para asegurar que el proyecto cumpla con las disposiciones en materia ambiental, a fin de demostrar que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga.

#### 5. Vialidad y movilidad asociada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas

Definir la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes asociada a proyectos de inversión, así como opinar respecto de su programación para precisar el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esos proyectos, permitirá fortalecer las ciudades, mediante la consolidación de redes de vialidad y movilidad.

Los hallazgos de la revisión denotaron que la SCT requiere fortalecer los mecanismos de documentación y control para evidenciar que participó en la consolidación de las redes de vialidad y movilidad asociadas con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, como se detalla a continuación.

Con la finalidad de verificar que, en 2019, la SCT participó en la consolidación de redes de vialidad y movilidad asociadas con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, mediante el oficio número OAED/DGADPP/414/2020 del 17 de agosto de 2020, se solicitó a la dependencia, la evidencia documental sobre la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes asociada a ese proyecto, así como la opinión realizada respecto de la programación del proyecto, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esa nueva refinería.

Con el oficio número 3.1.1.-0558 del 26 de agosto de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares con el oficio número 5.1.203.016 del 25 de enero de 2021, la SCT proporcionó una nota informativa y el Informe Final del “Análisis de prefactibilidad económica, ambiental y jurídico para la construcción del libramiento de Paraíso, en el Estado de Tabasco”.

La secretaría informó que, en el marco del proyecto de la Refinería en Dos Bocas “en el ejercicio de la Cuenta Pública 2019, se llevaron reuniones de trabajo con diversos organismos de gobierno para coadyuvar en la definición del proyecto del ‘Libramiento Paraíso’, en las cuales “la SCT

presentó la propuesta de trazo número 2, lado Oriente de Paraíso, Tabasco” y el “30 de abril [...] se definió el trazo para el proyecto referido [...]”, por lo que “[...] se llevó a cabo la elaboración del proyecto ejecutivo [...]”, y con la revisión del Informe Final del “Análisis de prefactibilidad económica, ambiental y jurídico para la construcción del libramiento de Paraíso, en el Estado de Tabasco”, elaborado en noviembre de 2020, se identificó que el proyecto tiene como objetivos “proveer una movilidad ágil de productivos y de insumos a la Refinería de Dos Bocas; evitar congestiones en la zona urbana de Paraíso, así como la contaminación ambiental y acústica ante el aumento de vehículos, y evitar la circulación con carga peligrosa en las zonas densamente pobladas de Paraíso [...]”; sin embargo, la SCT no demostró que ese informe fue formalmente autorizado por las autoridades involucradas en el marco de sus competencias, ni que lo remitió a Pemex Transformación Industrial para su conocimiento, tampoco comprobó que opinó respecto de la programación del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, en el que se precise el desarrollo de los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esa nueva refinería, lo anterior en el marco de lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que refiere que esta secretaría deberá opinar respecto de la programación de los principales proyectos de infraestructura, sin que justificara las causas de esa situación, por lo que no se aseguró contar con instrumentos para garantizar el fortalecimiento de la zona de influencia del proyecto de la refinería, mediante la consolidación de redes de vialidad y movilidad.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente de que en el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, no se consolide la vialidad y movilidad que permita fortalecer la zona de influencia de ese proyecto.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SCT, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes asociadas al proyecto de la Refinería en Dos Bocas, con el oficio número 5.1.203.014 del 21 de enero de 2021, la SCT remitió una nota informativa y los Mecanismos de control para elaborar planes viales integrales que incluyan los elementos identificados en los diagnósticos y estudios para los proyectos de infraestructura con implicaciones para el desarrollo regional vigentes y futuros.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien con la revisión de los Mecanismos de control para elaborar planes viales integrales que incluyan los elementos identificados en los diagnósticos y estudios para los proyectos de infraestructura con implicaciones para el desarrollo regional vigentes y futuros, elaborados el 14 de febrero de 2020, se identificó que tienen como propósito promover que en los megaproyectos de infraestructura, estudios y proyectos ejecutivos de obras “se consideren planes viales integrales de acuerdo a su impacto en la zona o región”, mediante la nota informativa, se informó que “la SCT no fue considerada por SENER para participar en el modo de transporte terrestre y en específico a la vialidad y movilidad asociada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas”, a excepción de su intervención en la definición del proyecto del Libramiento Paraíso, por lo que no acreditó su participación en la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes ni que opinó respecto de la programación del proyecto, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan

en esa nueva refinería, en términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual refiere que esta secretaría deberá participar en la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes así como opinar respecto de la programación de los principales proyectos de infraestructura procurando su desarrollo entre los diferentes modos de transporte, por lo anterior se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-0-09100-07-0406-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes evidencie, en un documento formalmente establecido y autorizado, el proyecto del Libramiento Paraíso, vinculado con la Refinería en Dos Bocas, así como aclare, justifique y documente de la opinión realizada respecto de la programación de la refinería, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan, y demuestre que esa opinión fue de conocimiento de los actores involucrados en el proyecto, a fin de consolidar la vialidad y movilidad que permita fortalecer la zona de influencia de la refinería, de conformidad con los artículos 4, fracción IV, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 19, fracción XI, y 47, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **6. Cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial**

Verificar que los proyectos de inversión cumplan con la normativa de ordenamiento territorial, permitirá adoptar perspectivas que promuevan el desarrollo urbano-regional en sus zonas de influencia.

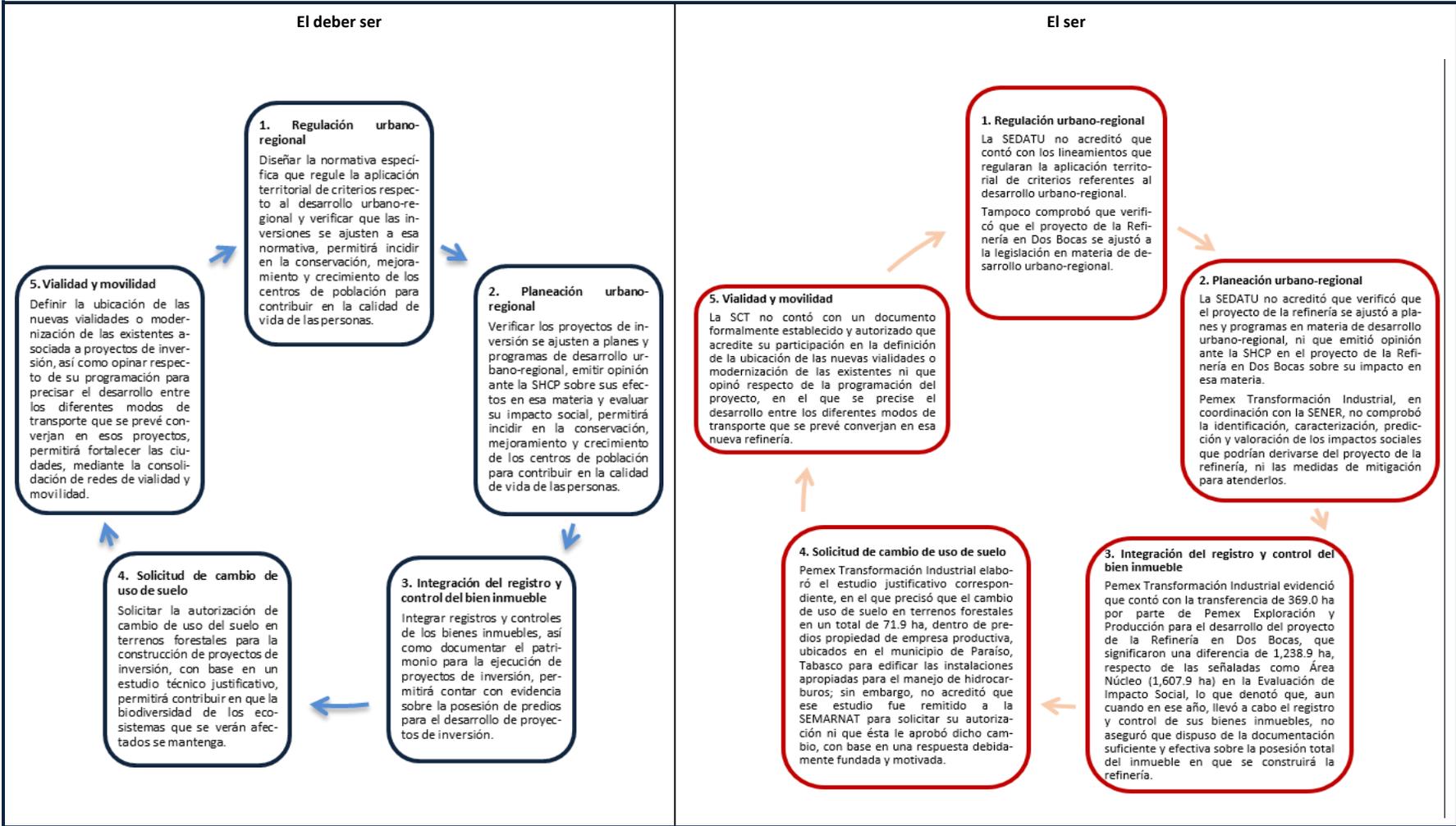
Los hallazgos de la revisión denotaron que, en el marco del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, no se propició el adecuado cumplimiento de la normativa en materia de ordenamiento territorial, como se detalla a continuación.

Con la finalidad de comprobar que, en 2019, la SEDATU verificó que en desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la normativa en materia de ordenamiento territorial, mediante el oficio número DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia los mecanismos instrumentados y la evidencia documental, respecto de esa supervisión.

Para 2019, la secretaría no comprobó que verificó que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la legislación en materia de ordenamiento territorial, sin que justificara las causas de esa deficiencia, por lo que no se garantizó que para 2019 se adoptaron perspectivas que promuevan el desarrollo urbano-regional de la zona de influencia del proyecto, así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Adicionalmente, en los resultados 1, 2, 3 y 5 del presente informe, se identificaron deficiencias en el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas relacionadas la regulación y planeación urbano-regional; la gestión del espacio territorial de construcción, y la vialidad y movilidad, como se muestra en el esquema siguiente:

ESQUEMA DE HALLAZGOS EN RELACIONADOS CON LA REGULACIÓN Y PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL; LA GESTIÓN DEL ESPACIO TERRITORIAL DE CONSTRUCCIÓN, Y LA VIALIDAD Y MOVILIDAD, EN EL MARCO DEL PROYECTO DE LA REFINERÍA EN DOS BOCAS, 2019



Siglas: Pp: Programa presupuestario; Pemex: Pemex Mexicanos; PTRI: Pemex Transformación Industrial; SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En la integración de los resultados 1 al 5 del presente informe, se identificó que para 2019:

- En materia de regulación urbano-regional, la SEDATU no acreditó que verificó que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la legislación correspondiente.
- En cuanto a la planeación urbano-regional, la SEDATU no comprobó que verificó que ese proyecto se ajustó a planes o programas en la materia ni que emitió opinión ante la SHCP sobre su impacto en términos urbano-regionales.
- Respecto de la integración del registro y control del bien inmueble, Pemex Transformación Industrial no aseguró que dispuso de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería.
- Por lo que se refiere a la solicitud de cambio de uso de suelo, Pemex Transformación Industrial acreditó que el estudio justificativo para realizar ese cambio fue remitido y autorizado por la SEMARNAT.
- En términos de vialidad y movilidad, la SCT no contó con un documento formalmente establecido y autorizado que acredite su participación en la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes ni que opinó respecto de la programación del proyecto, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esa nueva refinería.

(A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, relativas a las deficiencias identificadas en la regulación y planeación urbano-regional; la integración del registro y control del bien inmueble, y la vialidad y movilidad, éstas se reportarán únicamente en los resultados números 1 “Regulación urbano-regional relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas”; 2 “Planeación urbano-regional relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas”; 3 “Integración del registro y control del bien inmueble relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas”, y 5 “Vialidad y movilidad asociada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas” del presente informe).

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a que con el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas no se consideren los efectos urbano-regionales que incidan en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SENER y la SEDATU, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la verificación respecto de que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la normativa en materia de ordenamiento territorial, la SENER y la SEDATU remitieron los oficios números 411/0102/2021 del 22 de enero de 2021; UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021 y UAF/00150/2021 del 25 de enero de 2021, respectivamente.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que la SEDATU informó que “el proyecto deberá dar cumplimiento a las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas municipales, con estricto apego a las normas jurídicas” y a la “evaluación de impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio, ante las autoridades estatales [...]”, adicionalmente, señaló que para “elaborar una normativa conjuntamente con Pemex Transformación Industrial y con las secretarías de Energía y Comunicaciones y Transportes para llevar a cabo la construcción de la Refinería de Dos Bocas, esta se podrá desarrollar una vez que se conozca el proyecto en sí, para formalizar los lineamientos específicos que regulen la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional”, por su parte, la SENER indicó que “le corresponde establecer, conducir y coordinar la política energética del país, pero [...] ninguna en materia de ordenamiento territorial”; sin embargo, la SEDATU no acreditó que verificó que el proyecto de la refinería en Dos Bocas se ajustó a la normativa en materia de ordenamiento territorial para garantizar que en la planeación y desarrollo del proyecto de la refinería se consideren los efectos urbano-regionales que incidan en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas, lo anterior en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que refieren que a la SEDATU le corresponde promover y propiciar el adecuado cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento del territorio, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-0-15100-07-0406-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano establezca en su normativa los procedimientos, las unidades responsables y los mecanismos de control para documentar e informar sobre el cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento territorial, mediante los cuales se asegure de llevar a cabo una coordinación con la Empresa Productiva Subsidiaria de Petróleos Mexicanos, las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades federativas y los municipios involucrados en el desarrollo del Proyecto de la Refinería en Dos Bocas, a fin de garantizar que este proyecto se ajuste a la legislación en la materia, así como promover y propiciar el desarrollo urbano-regional en el área de influencia del proyecto que incidan en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, de conformidad con los artículos 4, fracción IV, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y 41, fracciones XVIII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **7. Economía de los recursos**

Administrar los recursos de los programas con eficiencia, eficacia y transparencia, conforme a los mandatos establecidos en la normativa presupuestaria, permitirá documentar la modificación y el ejercicio del presupuesto, así como garantizar la confiabilidad entre los registros internos de los entes y lo reportado en los documentos de rendición de cuentas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que Pemex Transformación Industrial, la SEDATU y la SCT requieren fortalecer los mecanismos de presupuestación y control documental sobre la administración de los recursos asignados en el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, como se detalla a continuación.

a) Modificación del presupuesto de los Pp K002 y K028

Con la finalidad de verificar la modificación del presupuesto de Pemex Transformación Industrial en la operación de los Pp K002 y K028, mediante el oficio número DGADPP/179/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la empresa productiva subsidiaria la base de datos del presupuesto original, modificado y ejercido en 2019, en el marco de los programas, y la evidencia documental de las adecuaciones presupuestarias instrumentadas.

Con el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0746/2020 del 27 de julio de 2020, Pemex proporcionó la base de datos del presupuesto original, modificado y ejercido en 2019, en el marco de operación de los Pp K002 y K028, como se detalla a continuación:

**PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS REALIZADAS A LOS PP K002 Y K028, 2019**  
(Miles de pesos y porcentajes)

UR	Objeto del gasto <sup>1/</sup>	Presupuesto Original (a)	Adecuaciones presupuestarias						Presupuesto modificado comprobado por el Pemex (h)=a+g	Presupuesto modificado reportado en Cuenta Pública (i)	Diferencia (j)=(i)-(h)	Variación porcentual (j)=[(h/a)-1]*100
			Ampliaciones		Reducciones		Total					
			Movimientos (b)	Monto (c)	Movimientos (d)	Monto (e)	Movimientos (f)=b+d	Monto (g)=c-e				
T9M Pemex Transformación Industrial	Total	50,000,000.0	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	2,687,445.5	n.c.	n.c.
	Subtotal K002	48,200,079.2	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	2,679,363.3	n.c.	n.c.
	56201	0.0	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	n.c.	8,040.9	n.c.	n.c.
	56701	0.0	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	n.c.	132.7	n.c.	n.c.
	62301	48,200,079.2	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	n.c.	2,671,189.8	n.c.	n.c.
	Subtotal K028	1,799,920.8	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	8,082.1	n.c.	n.c.
	62301	1,799,920.8	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	s.e.	n.c.	8,082.1	n.c.	n.c.

Fuente: cuadro elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Pemex Transformación Industrial, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0746/2020 del 27 de julio de 2020.

<sup>1/</sup> Clasificador por objeto del gasto: 56201 “Maquinaria y equipo industrial”, 56701 “Herramientas y máquinas herramienta” y, 62301 “Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones”.

s.e.: sin evidencia.

n.c.: no cuantificable.

El presupuesto original aprobado a Pemex Transformación Industrial en el PEF 2019 para la operación de los Pp K002 y K028 (50,000,000.0 miles de pesos) disminuyó en 94.6% (47,312,554.5 miles de pesos), por lo que su presupuesto modificado fue de 2,687,445.5 miles de pesos; sin embargo, no acreditó la evidencia documental de las adecuaciones presupuestarias instrumentadas, ni las causas de esa diferencia, lo que denotó la falta de confiabilidad entre los registros internos de la entidad y lo reportado en los documentos de rendición de cuentas.

b) Aplicación de los recursos en los Pp K002 y K028

Con la finalidad de verificar la aplicación de los recursos por parte de Pemex Transformación Industrial en la operación de los Pp K002 y K028, mediante el oficio número DGADPP/179/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la empresa productiva subsidiaria la base de datos del presupuesto original, modificado y ejercido en 2019, en el marco del programa, y la evidencia documental respectiva.

Con el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0746/2020 del 27 de julio de 2020, Pemex proporcionó la base de datos del presupuesto original, modificado y ejercido en 2019, en el marco de operación de los Pp K002 y K028, como se detalla a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN LOS PP K002 Y K028, 2019

(Miles de pesos)

Unidad responsable	Objeto del gasto <sup>1/</sup>	Presupuesto modificado reportado en Cuenta Pública (a)	Presupuesto ejercido				Diferencia (f)=d-e
			Ministrado (b)	Reintegros (c)	Ejercido comprobado por Pemex (d)=b-c	Ejercido reportado en Cuenta Pública (e)	
T9M Pemex Transformación Industrial	Total	2,687,445.5	n.c.	n.c.	n.c.	2,687,445.5	n.c.
	Subtotal K002	2,679,363.3	n.c.	n.c.	n.c.	2,679,363.3	n.c.
	56201	8,040.9	s.e.	s.e.	n.c.	8,040.9	n.c.
	56701	132.7	s.e.	s.e.	n.c.	132.7	n.c.
	62301	2,671,189.8	s.e.	s.e.	n.c.	2,671,189.8	n.c.
	Subtotal K028	8,082.1	n.c.	n.c.	n.c.	8,082.1	n.c.
	62301	8,082.1	s.e.	s.e.	n.c.	8,082.1	n.c.

Fuente: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Pemex, mediante el oficio número CA/COMAUD/AI/GEIR/0746/2020 del 27 de julio de 2020.

1/ Clasificador por objeto del gasto: 56201 "Maquinaria y equipo industrial", 56701 "Herramientas y máquinas herramienta" y, 62301 "Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones".

s.e.: sin evidencia.

n.c.: no cuantificable.

Para 2019, Pemex Transformación Industrial reportó en la Cuenta Pública que erogó 2,687,445.5 miles de pesos, que se correspondió con el presupuesto modificado registrado en ese instrumento de rendición de cuentas; sin embargo, no acreditó la evidencia documental de la aplicación de esos recursos, sin que justificara las causas de esa deficiencia.

c) Presupuesto del gasto relacionado con el desarrollo de los efectos regionales y urbanos

Con la finalidad de evaluar si la SEDATU y SCT erogaron recursos, en 2019, para el análisis y desarrollo de los efectos regionales y urbanos del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, se les solicitó por medio de los oficios números DGADPP/181/2020 del 7 de julio de 2020 y OAED/DGADPP/414/2020 del 17 de agosto de 2020, aclarar si durante el ejercicio fiscal 2019 existieron programas presupuestarios mediante los cuales las dependencias ejecutaron recursos para la planeación y desarrollo de los trabajos del proyecto de la Refinería en Dos Bocas en materia de los efectos urbanos y regionales, ordenamiento territorial y de la movilidad y conectividad del proyecto.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares con los oficios números UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021 y 5.1.203.010 del 18 de enero de 2021, la SEDATU y la SCT informaron que, durante el ejercicio fiscal 2019, no ejercieron presupuesto relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas para el análisis y desarrollo de los efectos regionales y urbanos vinculados con el proyecto, aun cuando su normativa integra atribuciones en la materia y se establecieron acciones dentro de su planeación de mediano plazo; lo que evidencia la falta de visión integrada del territorio en la planeación del proyecto. Por lo anterior, la ASF recomienda que las de desarrollo agrario, territorial y urbano, y de comunicaciones y transportes se aseguren de elaborar un anteproyecto en donde se considere una partida relacionada con la planeación y construcción de la refinería en Dos Bocas, a fin de considerar y atender los temas del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a la gestión de los recursos de los programas en 2019, así como en la rendición de cuentas, ya que la información reportada sobre su modificación y ejercicio pudo carecer de confiabilidad, debido a la falta de documentación que los evidencie.

Análisis de la información y documentación proporcionada por Pemex Transformación Industrial, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, sobre los 47,312,554.5 miles de pesos entre los 50,000,000.0 miles de pesos reportados como aprobados en el PEF de 2019 y los 2,687,445.5 miles de pesos reportados como presupuesto modificado en la Cuenta Pública en los Pp K002 y K028, con el oficio número DCF-SCOF-GFEPS-SPRCEPS-97-2020 del 23 de diciembre 2020, Pemex Transformación Industrial remitió las bases de datos “Anexo 1 PEF Ver\_0E-2019” y “Anexo 2 Último adecuado-2019”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante el oficio número DCF-SCOF-GFEPS-SPRCEPS-97-2020 del 23 de diciembre 2020, la empresa subsidiaria de Pemex señaló

que “para los programas K002 y K028 para 2019 se autorizaron en el Presupuestos de Egresos de la Federación 2019, por un monto de 50,000,000.0. El monto del último presupuesto adecuado 2019 por 2,687,445.5 miles de pesos corresponde a todos los proyectos de inversión que están incluidos en los PP K002 y K028”; sin embargo, no proporcionó la evidencia documental mediante las adecuaciones presupuestarias correspondientes, por lo que no acreditó la diferencia de 47,312,554.5 miles de pesos entre los 50,000,000.0 miles de pesos reportados como aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 y los 2,687,445.5 miles de pesos reportados como presupuesto modificado en la Cuenta Pública de 2019 en los Pp K002 y K028, por lo anterior se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- En cuanto a la observación relativa a la falta de formalización en su normativa, en 2019, de un mecanismo que asegure que la información presupuestaria cuente con los elementos de calidad suficientes, con el oficio número DCF-SCOF-GFEPS-SPRCEPS-97-2020 del 23 de diciembre 2020, Pemex Transformación Industrial remitió los Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2019.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante el oficio número 1.113.UPDI.062.2021 del 15 de enero, mencionó que “la información presupuestal contenida en la Cuenta Pública de 2019 se reportó de conformidad con lo establecido en los ‘Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2019’, mediante Oficio No. 309-A-006/2020 de fecha 6 de febrero de 2020, que para tales efectos emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como autoridad rectora en la materia. De tal suerte, que la forma y términos en que se presenta la información los define dicha Secretaría”; sin embargo, no se identificó en su normativa interna, un mecanismo que asegure que la información presupuestaria cuente con los elementos de calidad suficientes para documentar la aplicación del presupuesto ejercido en la Cuenta Pública, por lo anterior se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-0-09100-07-0406-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en ejercicios subsecuentes, considere integrar en su anteproyecto del presupuesto para cada ejercicio fiscal, los recursos que se destinan para llevar a cabo las actividades en materia de movilidad y conectividad correspondientes al proyecto de la Refinería en Dos Bocas, a fin de que en la programación y presupuestación anual del gasto público se refleje el presupuesto erogado de su participación en el proyecto, de conformidad con el artículo 25, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectada.

#### 2019-0-15100-07-0406-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en ejercicios subsecuentes, considere integrar en su anteproyecto del presupuesto para cada ejercicio fiscal, los recursos que

se destinan para llevar a cabo las actividades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes al proyecto de la Refinería en Dos Bocas, a fin de que en la programación y presupuestación anual del gasto público se refleje el presupuesto erogado de su participación en el proyecto, de conformidad con el artículo 25, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectada.

**2019-6-90T9M-07-0406-07-002 Recomendación**

Para que Pemex Transformación Industrial, en coordinación con Pemex, acredite la evidencia documental de las adecuaciones realizadas entre el presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 y el presupuesto modificado reportado en la Cuenta Pública de 2019 de los Pp K002 y K028, a fin de garantizar que la administración de los recursos se realizó con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, y que se corresponda con los registrado en los documentos de rendición de cuentas, de conformidad con los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 de la Ley de Petróleos Mexicanos, y los numerales 3 y 7, apartado VI.4, sección VI, de los Lineamientos generales 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2019-6-90T9M-07-0406-07-003 Recomendación**

Para que Pemex Transformación Industrial, en coordinación con Pemex, documente la aplicación del presupuesto reportado como ejercido en la Cuenta Pública de 2019 en los Pp K002 y K028 y formalice en su normativa un mecanismo que asegure que la información presupuestaria cuente con los elementos de calidad suficientes, a fin de garantizar que la administración de los recursos se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, y que se corresponda con los registrado en los documentos de rendición de cuentas, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los numerales 3 y 7, apartado VI.4, sección VI, de los Lineamientos generales 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**8. Rendición de cuentas sobre los efectos urbano-regionales del proyecto de la Refinería de Dos Bocas**

Reportar en la Cuenta Pública los efectos regionales y urbanos de los proyectos de inversión de infraestructura pública, conforme a la normativa en la materia, permitirá incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el Gobierno Federal, mediante la articulación de Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, requiere fortalecer los

mecanismos de control documental para rendir cuentas sobre el desarrollo urbano-regional del área de influencia del proyecto de la refinería en Dos Bocas, como se detalla a continuación.

Con la finalidad de verificar la suficiencia de información del Gobierno Federal, mediante Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, para determinar en qué medida el presupuesto destinado, en 2019, al proyecto de la nueva refinería en Dos Bocas, contribuyó en la atención del problema público referente al riesgo de un deficiente desarrollo regional y urbano en el área de influencia relacionado con la construcción de la misma, se analizaron el Proyecto del PEF, el PEF, el Primer Informe de Gobierno y la Cuenta Pública 2019. En su revisión, se identificó lo siguiente:

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS EFECTOS REGIONALES Y URBANOS DEL PROYECTO DE LA NUEVA REFINERÍA EN DOS BOCAS, TABASCO, 2019

Proyecto del PEF 2019	PEF 2019	Informe de Labores 2018-2019	Cuenta Pública 2019
Exposición de motivos	Estrategia Programática	Primer Informe de Gobierno	Detalle de programas y proyectos de inversión
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir la dependencia que existe con las elevadas importaciones de gasolinas y diésel que está realizando nuestro país actualmente. Para ello, la tercera prioridad de la política de inversión de Petróleos Mexicanos será el inicio de la construcción de una nueva refinería.</li> <li>El presupuesto 2019 incluyó recursos para construir una nueva refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco por un monto de 50.0 mil millones de pesos, de los cuales, 48.2 mil millones de pesos son para el proyecto Reserva para Ingeniería, Procura y Construcción de la Nueva Refinería en Dos Bocas y 1.8 mil millones de pesos para estudios de preinversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la capacidad y rentabilidad de las actividades de refinación, y reforzar la infraestructura para el suministro de petrolíferos en el mercado nacional, mediante la inversión para el inicio de la construcción de una nueva refinería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con la construcción de la nueva refinería se fortalecerá la seguridad energética del país para abastecer la demanda nacional de combustibles, con producción nacional, lo que generará un retorno de inversión positivo para Pemex, y será una herramienta pública para detonar el desarrollo económico del Sureste Mexicano; con beneficios adicionales en desarrollo de bienes, servicios, empleos [...] y bienestar a la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemex Transformación Industrial reportó que erogó en la Cuenta Pública 2,687,445.5 miles de pesos en los Pp K002 y K028, que se correspondió con el presupuesto modificado registrado en ese instrumento de rendición de cuentas, pero fue inferior en 94.6% al presupuesto programado de 50,000,000.0 miles de pesos.</li> </ul>
	<p>Programas presupuestarios con programas y proyectos de inversión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 2019, se le asignaron 48,200,079.2 miles de pesos al Pp K002 para la ingeniería, procura y construcción de la Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco.</li> <li>Asimismo, se otorgaron 1,799,920.8 miles de pesos, mediante el Pp K028 para los estudios de preinversión de la nueva refinería.</li> </ul>		

Fuente: elaborado por la ASF, con base en el Proyecto del PEF de 2019; en el PEF de 2019; en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, y; en la Cuenta Pública 2019.

Para 2019, Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT no acreditaron que rindieron cuentas sobre el desarrollo urbano-regional en el área de influencia relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, debido a que en la exposición de motivos del PPEF, en el PEF y en el primer informe de labores 2018-2019 y en la Cuenta Pública se informó que con su desarrollo se contribuirá a incrementar la capacidad y rentabilidad de las actividades de refinación, así como reforzar la infraestructura para el suministro de petrolíferos en el mercado nacional; además se indicó que Pemex Transformación Industrial erogó 2,687,445.5 miles de pesos en los Pp K002 y K028, que se correspondió con el presupuesto modificado registrado en ese instrumento de rendición de cuentas, pero fue inferior en 94.6% al presupuesto programado de 50,000,000.0 miles de pesos. No obstante, Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT no comprobaron que contaron con información relacionada con los efectos urbano-regionales asociados con el proyecto de esa refinería, por lo que no se garantizó que se generó y utilizó información relevante y de calidad, que contribuya al desarrollo urbano-regional del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, que permitiera incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la transparencia y en la rendición de cuentas del proyecto de la refinería en Dos Bocas en 2019, ya que los entes fiscalizados no generaron información sobre su contribución en el desarrollo urbano-regional en el área de su influencia, ni que la información reportada sirva para la toma de decisiones, que pueda incidir en el desarrollo del proyecto en los siguientes ejercicios fiscales.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SEDATU, la SENER y la SCT, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación de la rendición de cuentas sobre los efectos urbano-regionales asociados con el proyecto de la refinería en Dos Bocas, la SENER, SEDATU y SCT remitieron los oficios números 411/0102/2021 del 22 de enero de 2021; UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021 y 5.1.203.010 del 18 de enero de 2021, respectivamente.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien la SEDATU y la SCT informaron que, durante el ejercicio fiscal 2019, no ejercieron presupuesto relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas para el análisis y desarrollo de los efectos regionales y urbanos, y por su parte la SENER señaló que dentro de sus atribuciones “le corresponde establecer, conducir y coordinar la política energética del país, pero [...] ninguna en materia de desarrollo regional y urbano”. Al respecto, la ASF considera prioritario que, en el ámbito de sus competencias y de manera coordinada, PTRI, Pemex, SENER, SEDATU y SCT, acrediten que en la planeación y desarrollo del proyecto de la refinería se consideren los efectos urbano-regionales, por lo que se debe reportar, en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes, el avance en la atención del proyecto con el propósito de informar su contribución al desarrollo urbano-regional en la zona de influencia de la refinería, conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por lo anterior, se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada

Para 2019, Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER la SEDATU y la SCT no acreditaron que rindieron cuentas sobre el desarrollo urbano-regional en el área de influencia relacionada con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas, debido a que en la exposición de motivos del PPEF, en el PEF y en el primer informe de labores 2018-2019 y en la Cuenta Pública se informó que con su desarrollo se contribuirá a incrementar la capacidad y rentabilidad de las actividades de refinación, así como reforzar la infraestructura para el suministro de petrolíferos en el mercado nacional; además se indicó que Pemex Transformación Industrial erogó 2,687,445.5 miles de pesos en los Pp K002 y K028, que se correspondió con el presupuesto modificado registrado en ese instrumento de rendición de cuentas, pero fue inferior en 94.6% al presupuesto programado de 50,000,000.0 miles de pesos. No obstante, Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT no comprobaron que contaron con información relacionada con los efectos urbano-regionales asociados con el proyecto de esa refinería, por lo que no se garantizó que se generó y utilizó información relevante y de calidad, que contribuya al desarrollo urbano-regional del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, que permitiera incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la transparencia y en la rendición de cuentas del proyecto de la refinería en Dos Bocas en 2019, ya que los entes fiscalizados no generaron información sobre su contribución en el desarrollo urbano-regional en el área de su influencia, ni que la información reportada sirva para la toma de decisiones, que pueda incidir en el desarrollo del proyecto en los siguientes ejercicios fiscales.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la SEDATU, la SENER y la SCT, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación de la rendición de cuentas sobre los efectos urbano-regionales asociados con el proyecto de la refinería en Dos Bocas, la SENER, SEDATU y SCT remitieron los oficios números 411/0102/2021 del 22 de enero de 2021; UAF/00125/2021 del 21 de enero de 2021 y 5.1.203.010 del 18 de enero de 2021, respectivamente.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien la SEDATU y la SCT informaron que, durante el ejercicio fiscal 2019, no ejercieron presupuesto relacionado con el proyecto de la Refinería en Dos Bocas para el análisis y desarrollo de los efectos regionales y urbanos, y por su parte la SENER señaló que dentro de sus atribuciones “le corresponde establecer, conducir y coordinar la política energética del país, pero [...] ninguna en materia de desarrollo regional y urbano”. Al respecto, la ASF considera prioritario que, en el ámbito de sus competencias y de manera coordinada, PTRI, Pemex, SENER, SEDATU y SCT, acrediten que en la planeación y desarrollo del proyecto de la

refinería se consideren los efectos urbano-regionales, por lo que se debe reportar, en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes, el avance en la atención del proyecto con el propósito de informar su contribución al desarrollo urbano-regional en la zona de influencia de la refinería, conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por lo anterior, se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-0-15100-07-0406-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con Pemex Transformación Industrial, Pemex, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, incluya, en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes, la información sobre el desarrollo regional y urbano derivado del proyecto de la refinería en Dos Bocas, a fin de contar con información que se utilice como medio en la toma de decisiones en el desarrollo del proyecto para incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como contribuir en la calidad de vida de las personas, de conformidad con los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, y 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 8, fracción XVI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y segundo, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### ***Consecuencias Sociales***

Para 2019, en el marco del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, no se acreditó la articulación de Pemex Transformación Industrial con Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT para cumplir con la normativa de ordenamiento territorial en el desarrollo de ese proyecto y adoptar perspectivas que promovieran el desarrollo urbano-regional en sus zonas de influencia, a fin de incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y contribuir en la calidad de vida de las personas.

#### ***Buen Gobierno***

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

#### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 7 restantes generaron:

## 12 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

### **Dictamen**

El presente dictamen se emite el 25 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que en la planeación del Proyecto Refinería Dos Bocas se consideraron los efectos regionales y urbanos, a fin de que su ejecución se realice en cumplimiento de la legislación aplicable. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Gobierno Federal, reconoció que, en 2018, Pemex reportó una pérdida de 1,930 millones de dólares, que se debió entre otros factores, por la reducción en las exportaciones de crudo y el incremento de las importaciones de gasolinas y diésel,<sup>12/</sup> por lo que determinó como una prioridad estratégica, la construcción de una refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco,<sup>13/</sup> con el propósito de incrementar la producción de refinados, principalmente, de gasolinas y diésel.<sup>14/</sup>

En los diagnósticos presentados en los documentos de programación de mediano plazo de los ámbitos federal, estatal y municipal, se identificó que con la construcción de la Refinería en Dos Bocas se puede constituir el riesgo de un deficiente desarrollo regional y urbano en el área de influencia relacionada con ese proyecto de inversión.<sup>15/</sup>

En 2019, el Gobierno Federal inició los trabajos para el desarrollo del proyecto de la refinería, por lo que Pemex Transformación Industrial operó los programas presupuestarios K028 “Estudios de preinversión” (Pp K028) y K002 “Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos” (Pp K002), en los que reportó que erogó 2,687,445.5 miles de pesos en la Cuenta Pública, inferior en 94.6% al presupuesto programado en el PEF de 50,000,000.0 miles de pesos, con objeto de desarrollar los estudios necesarios para definir la configuración de su construcción, así como la ingeniería, procura y construcción de plantas de proceso.

La doctrina jurídica establecida por el Estado mexicano, en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y de movilidad, señala que para la instrumentación del proyecto de inversión, el Gobierno Federal, mediante la articulación de Pemex

---

<sup>12/</sup> Petróleos Mexicanos, Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2023.

<sup>13/</sup> Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de julio de 2019.

<sup>14/</sup> Petróleos Mexicanos, Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2023.

<sup>15/</sup> Diario Oficial de la Federación, Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado el 26 de junio de 2020; Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024 de Tabasco; Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Competitividad 2019-2024 de Tabasco, y Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 de Paraíso, Tabasco.

Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, debía atender la regulación y definir la planeación urbano-regional en el desarrollo del proyecto; gestionar el espacio territorial para su construcción, y definir proyectos de viabilidad y movilidad para el acceso a la refinería, con el fin de considerar los efectos urbano-regionales en su construcción.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, para 2019, no se acreditó la articulación de Pemex Transformación Industrial con Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, a fin de que en el desarrollo de la refinería se atendiera la regulación y la planeación urbano-regional; se comprobara una gestión del espacio territorial, conforme a la normativa correspondiente, y se evidenciara los estudios de impacto del proyecto sobre movilidad para la planificación de vialidades y desarrollo de proyectos de transportación en la región, como se detalla a continuación:

- En la regulación y planeación urbano-regional, para 2019, la SEDATU la SEDATU no acreditó que contó con los lineamientos que regularan la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, ni que verificó que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a la legislación y a los planes o programas en esa materia. Tampoco, comprobó que emitió opinión ante la SHCP sobre su impacto en esos rubros.
- En la gestión del espacio territorial de construcción, para 2019, Pemex Transformación Industrial evidenció que contó con la transferencia de 369.0 ha por parte de Pemex Exploración y Producción para el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, que significaron una diferencia de 1,238.9 ha, respecto de las señaladas como Área Núcleo (1,607.9 ha) en la Evaluación de Impacto Social, lo que denotó que, aun cuando en ese año, llevó a cabo el registro y control de sus bienes inmuebles, no aseguró que dispuso de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería.
- En la vialidad y movilidad para el desarrollo del proyecto, para 2019, la SCT no contó con un documento formalmente establecido y autorizado que acredite su participación en la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes ni que opinó respecto de la programación del proyecto, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esa nueva refinería.

En opinión de la ASF, para 2019, en el proyecto de la Refinería en Dos Bocas que busca incrementar la producción de refinados, denotó áreas de oportunidad y de mejora, ya que no se consideraron los efectos regionales y urbanos debido a que, en materia de regulación y planeación urbano-regional, la SEDATU no acreditó que verificó que el proyecto se ajustó a la legislación correspondiente y a los planes o programas en la materia ni que emitió su opinión ante la SHCP sobre su impacto en términos urbano-regionales; respecto de la gestión del espacio territorial, Pemex Transformación Industrial no aseguró que dispuso de la documentación suficiente y efectiva sobre la posesión total del inmueble en que se construirá la refinería, y en la vialidad y movilidad, la SCT no contó con un documento formalmente establecido y autorizado que acredite su participación en la definición de la

ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes ni que opinó respecto de la programación del proyecto, en el que se precise el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en esa nueva refinería. Lo que denotó la falta de una visión integradora del territorio en la planificación de la refinería que garantizara su adecuado ordenamiento.

Como hechos posteriores, Pemex Transformación Industrial proporcionó dos escrituras públicas de mayo de 2020, mediante las cuales se le transfirieron por parte de Pemex Exploración y Producción 122.3 ha para el desarrollo del Proyecto de la Refinería en Dos Bocas, e informó que se encuentran en proceso de enajenación, por parte de la SCT, 71.2 ha para la conformación del inmueble en el que se construirá la refinería, que sumadas a las 369.0 ha que acreditó como parte de su patrimonio para construir ese proyecto, significaron un total de 562.5 ha, 1,045.7 ha menos, respecto de las señaladas como Área Núcleo (1,607.9 ha) en la Evaluación de Impacto Social.

Derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, Pemex Transformación Industrial, mediante nota informativa, señaló que “En el caso particular, las variaciones que se presentaron sobre la superficie del proyecto ocurrieron como una consecuencia natural en el avance del proceso de definición [...] y siendo que las variaciones fueron a la baja, los estudios de impacto y riesgo ambiental, así como los de impacto social, no ven afectada su eficacia, por lo que no requieren ser actualizados”; además, proporcionó el entregable “Selección y estudios del sitio” del FEL II, de junio de 2020, en el cual se indicó que para el desarrollo del proyecto, se requiere contar con un predio con una extensión de 618.0 ha. Al comparar estas 618.0 ha requeridas respecto de las 562.5 ha que había detallado que forman parte del inmueble para la refinería, significaron una diferencia de 55.5 ha que no fueron acreditadas como parte de su patrimonio, por lo que no dispuso de información suficiente y efectiva sobre la posesión total del terreno objeto del proyecto. La ASF considera prioritario que la Empresa Productiva Subsidiaria documente e informe sobre el avance en la posesión del inmueble que será utilizado para la construcción de la Refinería en Dos Bocas y que se corresponda con la superficie establecida en los entregables del proyecto y en los estudios elaborados para el desarrollo de este, toda vez que la fecha de inicio de construcción de la refinería está prevista para 2022.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano proporcionó los Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano que fueron publicados el 27 de mayo de 2020, sobre los cuales informó que son la base para la elaboración de instrumentos de planeación y control municipal, y con su revisión se identificó que regulan la aplicación territorial de criterios referentes al desarrollo urbano-regional, por lo que la ASF determinó que la secretaría aseguró contar con un marco regulatorio específico que permitiera incidir en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para contribuir en la calidad de vida de las personas.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas, el Gobierno Federal, mediante la articulación de acciones entre Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, estará en posibilidad de modificar y reorientar el proyecto de la

Refinería en Dos Bocas para garantizar que en su planeación se atienda la regulación y la planeación urbano-regional en el desarrollo del proyecto; gestione el espacio territorial para su construcción, y defina proyectos de vialidad y movilidad para el acceso a la refinería, con el fin de considerar los efectos regionales y urbanos en su construcción y cumplir con la normativa en materia de ordenamiento territorial.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

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.

***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

2019-0-01100-07-0406-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público analice la factibilidad de modificar los artículos 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, mediante el régimen transitorio, ordene a las instancias competentes a realizar las reformas necesarias al artículo 53 de su reglamento, a fin de incluir como requisito la presentación del análisis de impacto y factibilidad urbano-regional de los proyectos para el registro en la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los responsables y plazos de su elaboración; los aspectos que debe contener, así como la metodología para su evaluación, a fin de contar, desde su planeación, con elementos para analizar las implicaciones urbano-regionales de los proyectos de inversión desarrollados, así como los relacionados con la industria petrolera. [Resultado 2]

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Constatar que, en 2019, la SEDATU contó con los lineamientos para regular la aplicación territorial de criterios respecto del desarrollo urbano-regional y verificó que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a esa normativa.
2. Comprobar que, para 2019, la SEDATU verificó que el proyecto de la Refinería en Dos Bocas se ajustó a los planes y programas de desarrollo urbano-regional y emitió opinión ante la SHCP sobre su impacto en esos rubros.
3. Verificar que, en 2019, Pemex Transformación Industrial integró los registros y controles del bien inmueble en el cual se desarrollara el proyecto de la Refinería en Dos Bocas y documentó que forma parte de su patrimonio.
4. Comprobar que, en 2019, Pemex Transformación Industrial remitió ante la SEMARNAT el estudio técnico justificativo para solicitar el cambio de uso de suelo en el inmueble que será utilizado para la construcción de la Refinería en Dos Bocas y contó con la autorización de esa secretaría para realizar la modificación.
5. Constatar que, en 2019, la SCT participó en la definición de la ubicación de las nuevas vialidades o modernización de las existentes asociadas al proyecto de la Refinería en Dos Bocas y que opinó respecto de su programación para precisar el desarrollo entre los diferentes modos de transporte que se prevé converjan en el proyecto.
6. Verificar que, en 2019, el proyecto de la Refinería en Dos Bocas cumplió con la normativa de ordenamiento territorial y que con ello promovió el desarrollo urbano-regional de la zona de influencia.
7. Comprobar que, en 2019, Pemex Transformación Industrial, en coordinación con Pemex, aplicó los recursos autorizados mediante los programas presupuestarios K002 y K028 para el desarrollo del proyecto de la Refinería en Dos Bocas, así como la identificación de los recursos de la SEDATU y la SCT utilizados para la planeación de la refinería en materia de efectos regionales y urbanos.
8. Evaluar que, para 2019, Pemex Transformación Industrial, Pemex, la SENER, la SEDATU y la SCT, rindieron cuentas sobre el desarrollo regional y urbano del área de influencia del proyecto de la Refinería en Dos Bocas.

### *Áreas Revisadas*

Pemex Transformación Industrial (PTRI), Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

### *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: artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 41, fracciones XVIII, XXIII y XXVI.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo segundo, y 25, fracción I.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54, párrafos primero y segundo.
5. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12 y cuarta, principio 13, párrafo primero.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: artículos 4, fracción IV y 8, fracción XVI; Ley General de Bienes Nacionales: artículo 38, párrafo segundo; Lineamientos generales que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales: numerales 3 y 7, apartado VI.4, sección VI; Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: artículo 19, fracción XI, y 47, fracción IV; Ley de Petróleos Mexicanos: artículo 103.

### *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.