

Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía
Promoción del Ahorro y Uso Eficiente de la Energía Eléctrica

Auditoría de Desempeño: 16-5-18E00-07-0433

433-DE

Crterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica mediante la conducción, regulación y verificación, desarrollo de programas y asesorías técnicas.

Alcance-

La auditoría núm. 433-DE “Promoción del Ahorro y Uso Eficiente de la Energía Eléctrica”, a cargo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), corresponde al ejercicio fiscal 2016. Para la revisión del cumplimiento del objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica mediante la conducción, regulación y verificación, desarrollo de programas y asesorías técnicas, se elaboraron 9 resultados con los hilos conductores siguientes: 1) actualización de planes y elaboración de programas; 2) ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica; 3) normalización; 4) aprobación a instancias de certificación; 5) asistencias técnicas para estados y municipios, y asesorías técnicas en la Administración Pública Federal (APF); 6) difusión de información, y 7) mecanismos de control, evaluación y seguimiento institucionales.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la promoción del ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.

Antecedentes

Con la dinámica de la modernización del país, el Gobierno Federal incluyó en la agenda pública, desde la década de 1980, la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, a fin de acompañar el incremento en la producción de energéticos, con enfoques orientados a reducir el uso irracional de la electricidad.^{1/}

^{1/} Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1989.

Por ello, el 28 de septiembre de 1989 se instituyó la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) como un órgano técnico de consulta para las dependencias y entidades de la APF, los gobiernos de los estados y municipios, y los particulares, en materia de ahorro y uso eficiente de energía. El 20 de septiembre de 1999, la CONAE se reestructuró y se creó como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER), y el 28 de noviembre de 2008, la CONUEE remplazó a la CONAE al entrar en vigor la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE).

En el marco de la reforma energética iniciada en 2013, se derogó la LASE el 24 de diciembre de 2015, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Ley de Transición Energética (LTE). Los cambios derivados de dicho proceso significaron la ratificación y adición de atribuciones de la CONUEE como el órgano especializado en materia de eficiencia energética.

En el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (PRONASE) 2014-2018, el Gobierno Federal identificó que, a pesar de que hubo programas importantes en México que propiciaron ahorros de energía eléctrica, prevalecen barreras relacionadas con la información, la regulación y las herramientas técnicas y tecnológicas.

En este sentido, reconoció como problema público el uso ineficiente de la energía eléctrica, ya que no se ha logrado reducir el consumo que requiere la industria y los hogares en el país, por lo que es indispensable aminorar los factores que lo causan: el deficiente y limitado marco regulatorio que asegure un menor consumo de energía eléctrica en la generación y entrega de productos, procesos, sistemas o servicios; la limitada verificación y asistencia técnica a los principales actores relacionados con el energético, así como la carencia de información que coadyuve a administrar eficientemente la cadena de valor del energético.

Para atender esta problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, se incluyó el Programa presupuestario (Pp) P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía”, a cargo de la CONUEE, con un presupuesto original de 98,444.9 miles de pesos, destinados a promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, que contribuya a reducir la cantidad de electricidad que se consume en los diferentes sectores de la economía y la población. Lo anterior, con la actualización de planes de mediano plazo, y la elaboración de programas de corto plazo, referentes a la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica; la normalización, relativa a la emisión de anteproyectos, proyectos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en la materia; la aprobación de instancias de certificación que aseguren la conformidad de las NOM; la asistencia técnica en estados y municipios, y la asesoría técnica en la APF, y la difusión de información entre los sectores involucrados.

Resultados

1. Actualización de planes y elaboración de programas

Con la revisión, se verificó que el “Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (PRONASE) 2014-2018” se publicó en el DOF el 28 de abril de 2014, y la “Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios” el 19 de diciembre de 2014, en donde se incluyó la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica. Al respecto, se constató que la CONUEE, en 2016, efectuó la revisión y

actualización de estos documentos de mediano plazo. En específico, participó en grupos de trabajo para la elaboración del “Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la actualización de la primera Estrategia, en términos de la Ley de Transición Energética”, el 2 de diciembre de 2016, y realizó la propuesta de actualización del PRONASE 2014-2018, a partir de la cual, el 19 de enero de 2017, se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la revisión y actualización del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2014-2018”.

Sobre la elaboración de programas anuales, se observó que, para la implementación de la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, la entidad fiscalizada elaboró el Plan Anual de Trabajo 2016, integrado por tres tipos de programas generales (Sectoriales, Transversales y de Soporte), los cuales, en conjunto, incluyen 17 programas específicos de eficiencia energética. Con el análisis de dichos programas se constató que 4 (23.5%) incluyen actividades sustantivas para el cumplimiento del objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, que son: Normalización; Eficiencia Energética en la Administración Pública Federal; Alumbrado Público Municipal, y Comunicación Social.

2. Ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica

En 2016, la CONUEE contribuyó a reducir el consumo de energía eléctrica necesario para satisfacer la demanda nacional de bienes y servicios, toda vez que con la implementación de los programas de eficiencia energética se registró un consumo evitado de 14,349.6 Giga-Watts/hora (GWh), cantidad que representó el 6.6% del consumo nacional de energía eléctrica (218,072.3 GWh), y un ahorro económico estimado de 19,782,252.0 miles de pesos.^{2/}

Con el análisis de la documentación relacionada con dicho avance, la auditoría evidenció que esto representó un logro del 99.4% respecto de la meta de evitar el consumo de 14,430.6 GWh, establecida en el indicador “Consumo evitado por el aprovechamiento sustentable de la energía” de la MIR del Pp P008.

Respecto de los 14,349.6 GWh evitados como consumo en 2016, en comparación con lo alcanzado en el año anterior, se registró una disminución del 23.3% (4,361.1 GWh); en tanto que la meta de 2016 fue de 14,430.6 GWh, menor en 27.0% (5,347.4 GWh) que los 19,778.0 GWh previstos para 2015, debido, principalmente, a que como resultado de la Reforma Energética, se transformaron Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en Empresas Productivas del Estado, por lo que la CONUEE dejó de establecer metas para esas empresas, incidiendo en que el valor anual esperado para el siguiente año se redujera.

Asimismo, se observó que la entidad fiscalizada reportó de forma incorrecta los resultados de la implementación del programa de Horario de Verano, toda vez que éste se encuentra a cargo del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), y no forma parte de los programas institucionales. La CONUEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, con oficio núm. DGAAF.-131/2017 del 13 de septiembre de 2017,

^{2/} Calculado por la ASF con base en información del Reporte Anual 2016 de la Comisión Federal de Electricidad, del 28 de abril de 2017.

acreditó que para ejercicios posteriores, ya no se incluirá información del consumo evitado por el programa Horario de Verano, lo cual fue documentado con la MIR del programa presupuestario Pp P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía”, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, con lo que se solventa lo observado.

3. Normalización para el ahorro y uso eficiente de energía eléctrica

En 2016, la CONUEE registró en el indicador “Porcentaje de cumplimiento del Programa Anual de Normalización de Eficiencia Energética” un cumplimiento del 100.0% de la meta de atender 11 temas del Programa Nacional de Normalización (PNN); sin embargo, con la revisión de la documentación se comprobó que la entidad fiscalizada atendió 10 temas, por lo que el resultado significó el 90.9% de lo programado.

De los 10 temas atendidos, 3 (30.0%) concluyeron con la publicación en el DOF del mismo número de NOM; 4 (40.0%) con la elaboración de Proyectos de NOM, y 3 (30.0%) en la elaboración de Anteproyectos de NOM. La ASF constató que, para el caso de las NOM y Proyectos, la CONUEE incluyó las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, que es el documento en el que se justifica la estimación sobre el ahorro de energía eléctrica que se obtendrá tras la publicación y entrada en vigor de la normativa.

16-5-18E00-07-0433-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía analice las causas por las que, en 2016, reportó un cumplimiento del 100.0% de atención de los 11 temas incluidos en el Programa Nacional de Normalización, mientras que con la revisión de la documentación se comprobó que se atendieron 10 de ellos y, con base en los resultados, considere la pertinencia de adoptar las medidas necesarias que permita la supervisión y mejora continua, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

4. Aprobación de instancias de certificación

En 2016, la CONUEE registró en el indicador “Porcentaje de aprobaciones a organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación” un cumplimiento del 120.0% respecto de la meta de realizar 70 aprobaciones de las instancias de certificación. Con el análisis de la documentación, se constató que la entidad fiscalizada realizó un total de 84 aprobaciones: 44 (52.4%) a laboratorios de prueba; 34 (40.5%) a unidades de verificación, y 6 (7.1%) a organismos de certificación.

Al finalizar el año de revisión existía un universo de 268 organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación aprobados para la verificación de la conformidad de las NOM, y 30 NOM relacionadas con la eficiencia energética; sin embargo, con el análisis de la información se constató que había 3 NOM que no se encontraban

vinculadas con ninguna de las instancias encargadas de certificar la conformidad de las mismas, sin que la entidad fiscalizada hubiera contado con un documento de planeación estratégica que sirviera de base para programar alguna actividad orientada a revertir tal deficiencia.

16-5-18E00-07-0433-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, con base en las inconsistencias observadas en la aprobación de organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación en 2016, analice la pertinencia de elaborar un documento de planeación estratégica que sirva de base para determinar las medidas necesarias, a fin de que el universo de NOM en materia de eficiencia energética se encuentren asociadas con alguna de las instancias autorizadas para la certificación de productos, procesos, sistemas o servicios, a efecto supervisar el cumplimiento de las mismas, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

5. Asistencias técnicas a estados y municipios, y asesorías para la APF

Para 2016, con la revisión de la información del indicador “Porcentaje de estados y municipios apoyados por la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía en materia de aprovechamiento sustentable de la energía”, se constató que el organismo proporcionó asistencia técnica al 100.0% de los 265 municipios programados: 126 (47.5%) para el cumplimiento de las NOM; 97 (36.6%) sobre tecnologías de iluminación; 40 (15.1%) para la aplicación de las herramientas electrónicas para gestionar proyectos de alumbrado público, y 2 (0.8%) recibieron orientación para participar en el Proyecto Nacional de Eficiencia Energética en Alumbrado Público Municipal.

En lo relativo al indicador “Porcentaje de apoyo en inmuebles, instalaciones industriales y flotas vehiculares sobre medidas de eficiencia energética”, la CONUEE reportó un cumplimiento del 95.5% (191) respecto de la meta de brindar asesoría técnica en 200 inmuebles, flotas vehiculares e instalaciones industriales de la APF; sin embargo, la ASF observó que en algunos casos se contaron inmuebles, instalaciones industriales y flotas vehiculares asesorados, y en otros, se contabilizaron las asesorías otorgadas, por lo que no fue posible verificar el nivel de cumplimiento de la meta.

Asimismo, con la revisión de la documentación se evidenció que la entidad fiscalizada no contó con mecanismos que le permitieran establecer parámetros de medición para evaluar el otorgamiento de las asistencias y asesorías técnicas.

Con la revisión de las bases de datos y documentación soporte del otorgamiento de asistencias y asesorías, se evidenciaron inconsistencias en la acreditación de las solicitudes de los interesados, toda vez que sólo se documentó la solicitud de 24 (9.1%) de los 265 municipios asistidos, y de 19 (9.9%) de los 191 establecimientos de la APF asesorados.

La CONUEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, con oficio núm. DGAAF.-131/2017 del 13 de septiembre de 2017, acreditó que, en septiembre de 2017, formalizó el documento “Metodología interna para establecer la meta anual de asesoría técnica para gobiernos y municipios en materia de Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, el cual permitirá establecer parámetros de medición sobre la cantidad de gobiernos de los estados y municipios que recibirán asesoría técnica, a partir del ejercicio fiscal 2018, con lo que se solventa lo observado relativo a la asistencia técnica para estados y municipios; sin embargo, no acreditó haber realizado el mismo procedimiento para el otorgamiento de asesorías en inmuebles, instalaciones industriales y flotas vehiculares de la APF.

16-5-18E00-07-0433-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía analice las causas por las que, en 2016, no dispuso de los procedimientos y mecanismos necesarios, a fin de establecer metas e indicadores que permitan evaluar el otorgamiento de asistencias técnicas a entidades federativas y municipios, así como asesorías a dependencias de la Administración Pública Federal y con el resultado del análisis, considere la pertinencia de establecer parámetros de medición con base en una planeación estratégica, y disponer de los procedimientos y mecanismos que regulen la prestación del servicio, a efecto de lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales, en términos del artículo segundo, numeral 9, normas primera y tercera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-5-18E00-07-0433-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, con base en las inconsistencias observadas en la integración del soporte documental y registro de información relacionada con las asesorías técnicas otorgadas en 2016, analice la pertinencia de establecer mecanismos de control que permitan disponer de la evidencia que acredite la solicitud del servicio y verificar la congruencia con la información proporcionada a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de registrar información de manera clara, confiable, oportuna y suficiente, en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento, a fin de determinar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

6. Difusión de información

En 2016, la CONUEE realizó la difusión de información en materia energética para 1,122,272 usuarios del sector, lo que representó el 112.2% de la meta establecida de lograr una cobertura de 1,000,000 de usuarios. Sin embargo, se constató que, aun cuando la entidad fiscalizada difundió información relacionada con las medidas de eficiencia energética, el establecimiento de la meta no respondió a un proceso de planeación estratégica para lograr los objetivos y metas institucionales, ya que no acreditó contar con los análisis o diagnósticos de la población susceptible de recibir los mensajes en la materia.

Asimismo, en el análisis de la evidencia documental de los medios con los que se difundió la información, se observó que la CONUEE no acreditó la identificación de la población a la que van dirigidos los mensajes de manera específica; ni fue posible revisar los temas de los mensajes difundidos en cada uno de los canales informativos.

16-5-18E00-07-0433-07-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía analice las causas por las que, en 2016, no dispuso de mecanismos necesarios para establecer metas e indicadores que permitan determinar, con base en un diagnóstico, a los usuarios susceptibles de recibir información y mensajes directos de eficiencia energética y, con el resultado del análisis, considere la pertinencia de establecer parámetros de medición con base en una planeación estratégica, a efecto de lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales, en términos del artículo segundo, numeral 9, normas primera y tercera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-5-18E00-07-0433-07-006 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía analice las causas por las que, en 2016, no dispuso de la evidencia documental relacionada con la cobertura de la difusión a fin de determinar la población a la que se dirigen los mensajes, en cada uno de los canales informativos, y los temas de eficiencia energética, y con base en el análisis, considere la pertinencia de establecer mecanismos de control a efecto de registrar información de manera, clara, confiable, oportuna y suficiente, en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento, que permita el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

7. Sistema de control interno institucional

Con el análisis de la documentación que acredita la implementación de un sistema de control interno institucional, se constató que, respecto de la Norma Primera “Ambiente de Control”, la CONUEE contó, en 2016, con elementos suficientes que acreditan la existencia de mecanismos de control para asegurar un entorno organizacional de respeto e integridad, con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público; sin embargo, por los hallazgos encontrados en los resultados núms. 5 y 6 de este informe, se evidenció la falta de mecanismos de control adecuados para asegurarse del establecimiento de metas y objetivos basados en un proceso de planeación estratégica que asegure la congruencia de su programación, para atender el problema público identificado.

Respecto de la Norma Segunda “Administración de Riesgos”, se constató que la CONUEE, con el establecimiento del COCODI, contó con elementos para identificar el contexto en el que pudieran presentarse riesgos para el cumplimiento de sus objetivos; y con la Matriz de Administración de Riesgos Institucional, el Mapa de Riesgos Institucional y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, da cuenta de un proceso sistemático que permita identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Sobre la Norma Tercera “Actividades de Control Interno”, con el análisis de la documentación se constató que, aunque la CONUEE incluyó mecanismos orientados al logro de objetivos y metas institucionales establecidas en sus documentos anuales y de mediano plazo, y considerando las deficiencias mostradas en los resultados núms. 5 y 6, es posible determinar que tales mecanismos no fueron los necesarios para asegurar su cumplimiento.

En relación con la Norma Cuarta “Información y Comunicación”, se determinó que, en 2016, la CONUEE implementó mecanismos estratégicos orientados a generar información ágil y sencilla, toda vez que documentó su participación en reuniones estratégicas para la consolidación de información programática y presupuestaria, además de haber contado con un sistema diseñado para facilitar las capacidades informáticas de la institución; sin embargo, tomando como base los hallazgos encontrados en los resultados núms. 3, 5 y 6 se encontró que estas acciones muestran deficiencias en los sistemas de información institucional, que no permiten conocer de manera clara, confiable, oportuna y suficiente, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Con el análisis de la Norma Quinta “Supervisión y Mejora Continua”, se constató que la CONUEE, aun cuando dispuso del Programa de Trabajo de Control Interno, los hallazgos de las deficiencias encontradas en la aplicación de las normas primera, tercera y cuarta, relacionadas con los resultados núms. 3, 4, 5 y 6 se evidenció que el sistema de control interno institucional no permite la supervisión y mejora continua de la operación, necesarias para revertir las deficiencias presentadas y atender la causa raíz de las mismas, a efecto de evitar su recurrencia

Derivado de los hallazgos señalados, se constató que el diseño del sistema de control interno de la CONUEE careció de mecanismos de supervisión y mejora continua de sus procesos internos, que contribuyan a identificar la causa raíz de las deficiencias encontradas, y sea posible evitar su recurrencia.

16-5-18E00-07-0433-07-007 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, con base en las inconsistencias del diseño de su sistema de control interno relacionadas con la falta de supervisión y mejora continua de la operación institucional en 2016, analice la pertinencia de identificar y atender con oportunidad la causa raíz de las debilidades en la evaluación interna a efecto de evitar su recurrencia, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del 4 noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el análisis de la MIR 2016 del Pp P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía” se constató que existe congruencia entre el objetivo de nivel Fin y los objetivos nacional y sectorial, debido a que se orientan a promover la eficiencia energética para ampliar la utilización de fuentes de energía, lo cual, según el ámbito de atribuciones de la CONUEE, corresponde al ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.

Se constató que la CONUEE identificó como problema central el uso ineficiente de la energía eléctrica, causado principalmente por las limitaciones en materia regulatoria; la falta de asesorías técnicas especializadas; el desconocimiento de mejores prácticas en la materia, y la carencia de acciones de promoción y difusión; cuyos efectos, de acuerdo con el documento, se relacionan con el deterioro del medio ambiente, así como del bienestar en los hogares de los mexicanos, y el de los niveles de competitividad económica. Lo anterior fue identificado adecuadamente, y se encuentra relacionado con el objetivo del programa, toda vez que este último incluye los medios para promover la eficiencia energética, entendida como la reducción del consumo de energía eléctrica necesaria para satisfacer la demanda nacional.

En el análisis de la lógica vertical del Pp P008, excepto por el diseño del objetivo de Fin, se observó que la MIR no permitió verificar la relación causa-efecto existente entre los diferentes niveles de objetivos con uno superior, debido a que a partir del correspondiente al de Propósito no incluye las materias de seguimiento y evaluación de las políticas y programas, a los que se hace referencia en el nivel de Fin, por lo que estas variables tampoco fueron incluidas en los objetivos de nivel Componente y Actividad.

En lo que se refiere a la sintaxis, los objetivos de nivel de Fin, Propósito y Actividad se construyeron adecuadamente; sin embargo, se detectaron deficiencias en un objetivo de Componente debido a que no incluye bienes ni servicios, sino que al registrar “sistemas consumidores de energía”, éste se orienta a evaluar una cobertura en distintas áreas de enfoque del programa, como son: flotas de transporte, instalaciones industriales e inmuebles.

Sobre la lógica horizontal del programa, debido a la insuficiencia de objetivos e indicadores para los niveles de Componente y Actividad, se considera que no es posible identificar el desempeño del seguimiento y evaluación de las políticas y programas para el uso eficiente de

la energía a los diversos sectores económicos. Además, se identificaron errores en el diseño del indicador de Fin, que identifica deficientemente la relación causa-efecto; del indicador de Actividad B4, el cual presenta inconsistencias entre su definición y el método de cálculo, así como en la definición del indicador C7, la cual es idéntica a la de su objetivo; asimismo, el indicador de Componente C debería ubicarse en el nivel de Propósito al evaluar el quehacer de la CONUEE.

La CONUEE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, con oficio núm. DGAAF.-131/2017 del 13 de septiembre de 2017, acreditó que, para 2018, realizó mejoras en los objetivos, indicadores y métodos de cálculo de la MIR del Pp P008, a efecto de fortalecer su lógica vertical y horizontal en materia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, con lo que se solventa lo observado.

9. Rendición de cuentas

La ASF determinó que, en 2016, la CONUEE rindió cuentas respecto del presupuesto aprobado y ejercido para el Pp P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía”, toda vez que, en la Cuenta Pública, se constató que ejerció 94,682.9 miles de pesos para dicho programa, que significaron una reducción del 3.8% (3,762.0 miles de pesos), respecto de los 98,444.9 miles de pesos autorizados, producto de la aplicación de los Lineamientos de Austeridad y Disciplina Presupuestal.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas de la información programática, se analizó la información relacionada con los seis indicadores propuestos en el PEF para evaluar el desempeño del Pp P008, específicamente en relación con el sector de la energía eléctrica, y se concluyó que, en la Cuenta Pública, la CONUEE reportó avances del 100.0% de los mismos; de ellos, dos (33.3%) registraron avances por debajo de la meta establecida para el cierre del ejercicio fiscal, por lo que la entidad fiscalizada incluyó la explicación para que se conocieran las causas de dicho comportamiento.

Asimismo, se constató que ese año los indicadores incluidos en el PEF y en la Cuenta Pública contribuyeron a conocer el avance en el cumplimiento del objetivo estratégico de reducir el consumo de energía eléctrica necesaria para satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana, y los cuatro restantes (66.7%) fueron congruentes al reportar avances sobre las actividades sustantivas diseñadas para lograr el objetivo.

Sin embargo, se observaron inconsistencias respecto de la información publicada en la Cuenta Pública en los indicadores “Porcentaje de cumplimiento del Programa anual de Normalización de Eficiencia Energética”, relacionado con el resultado núm. 3; los indicadores “Porcentaje de estados y municipios apoyados por la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía en materia de aprovechamiento sustentable de la energía” y “Porcentaje de apoyo en inmuebles, instalaciones industriales y flotas vehiculares sobre medidas de eficiencia energética”, incluidos en el resultado núm. 5, y el indicador “número de usuarios que acceden a información y mensajes directos de eficiencia energética”, relacionado con el resultado núm. 6 de este informe de auditoría, por lo que la dependencia no dispuso de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la toma adecuada de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública. Al respecto, las deficiencias

identificadas fueron observadas en los resultados en donde se detectaron los hallazgos, y se emitieron las recomendaciones al desempeño procedentes.

Consecuencias Sociales

En 2016, la CONUEE operó el Programa presupuestario (Pp) P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía” para evitar el consumo de 14,430.6 GWh mediante la implementación de programas relacionados con la promoción de la eficiencia energética en la APF, estados y municipios del país; sin embargo, las deficiencias encontradas denotan que la CONUEE mantuvo una gestión sujeta a la solicitud de las instancias interesadas en recibir su intervención, contrario a su carácter de órgano de apoyo técnico de la SENER, por lo que los avances no son significativos respecto del total de población en donde podría aplicarse la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, lo que dificulta evitar el uso desmedido del recurso energético, y pone en riesgo el abastecimiento racional para asegurar su utilización por generaciones futuras.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 7 observación (es), de la(s) cual (es) 2 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 5 restante (s) generó (aron): 7 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 4 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica mediante la conducción, regulación y verificación, desarrollo de programas y asesorías técnicas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos en materia de energía, se reconoció que existe un problema relacionado con el uso ineficiente de la energía eléctrica, ya que no se ha logrado reducir el consumo que requiere la industria y los hogares en el país, por lo que es indispensable aminorar los factores que causan esta problemática, que son: el deficiente y limitado marco regulatorio existente para asegurar que la generación y entrega de productos, procesos, sistemas o servicios relacionados con la energía eléctrica, atiendan las mejores prácticas para la utilización de la energía, y que signifiquen un menor consumo; la limitada verificación y asistencia técnica a los principales actores relacionados con el energético, así como la carencia de mecanismos adecuados para la difusión de información que coadyuven a administrar la cadena de valor del energético.

Para atender esta problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, se incluyó el Programa presupuestario (Pp) P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía”, a cargo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), con un presupuesto original de 98,444.9 miles de pesos, destinados a promover el ahorro y uso eficiente de energía eléctrica, que contribuya a reducir la cantidad que se consume en los diferentes sectores de la economía y la población.

Lo anterior mediante la actualización de planes de mediano plazo, y la elaboración de programas de corto plazo, referentes a la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica; la normalización, relativa a la emisión de anteproyectos, proyectos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en la materia; la aprobación de instancias de certificación que aseguren la conformidad de las NOM; la asistencia técnica en estados y municipios, y la asesoría técnica en la Administración Pública Federal (APF), y la difusión de información entre los sectores involucrados.

Los resultados de la auditoría revelaron que, en 2016, la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) actualizó conforme lo programado la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de Energía (PRONASE) 2014-2018; y elaboró su Plan Anual de Trabajo para 2016.

Ese año, la entidad fiscalizada determinó que se cumplió el 90.9% de la meta de normalizar 11 temas prioritarios en materia de eficiencia energética. En este resultado se determinó que la CONUEE registró inadecuadamente los avances en el cumplimiento de dicha meta, toda vez que reportó un cumplimiento de 100.0%.

Realizó 84 aprobaciones de laboratorios de prueba, unidades de verificación, y organismos de certificación para asegurar la conformidad de las NOM, pero al cierre de 2016, tres NOM publicadas no se encontraban vinculadas con ninguna de esas instancias, lo que limitó el proceso de vigilancia del cumplimiento de la normativa que regula la prestación de bienes y servicios relacionados con el consumo de energía eléctrica en el país.

Además, se otorgó asistencia técnica en 265 municipios y asesoría técnica en 191 instalaciones de la APF, pero no fue posible constatar que esa población las hubiera solicitado; lo anterior, sin que la CONUEE hubiera contado con criterios adecuados para el establecimiento de metas que contribuyeran a ampliar la cobertura de atención del programa.

Durante el año de revisión, el organismo difundió la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía en 1,122,272 usuarios del sector energético, con lo que logró el 112.2% de cumplimiento, pero no acreditó la identificación de la población a la que van dirigidos los mensajes de manera específica, ni los temas incluidos en los mensajes emitidos.

En cuanto al objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, se verificó que la CONUEE evitó el consumo de 14,349.6 GWh, que correspondieron al 99.4% de la meta de 14,430.6 GWh, mediante la implementación de los programas de Alumbrado Público Municipal, eficiencia energética en la APF, Horario de Verano y Normalización. Este avance significó el 6.6% del consumo de energía eléctrica nacional de 218,072.3 GWh, y representó un ahorro económico estimado de 19,782,252.0 miles de pesos.

En opinión de la ASF, la CONUEE, en 2016, cumplió con el objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, asociado al problema público identificado relativo al uso ineficiente de este recurso energético, ya que contribuyó a evitar el consumo de 14,349.6 GWh, que significaron el 99.4% de la meta de 14,430.6 GWh y el 6.6% de los 218,072.3 GWh consumidos a nivel nacional ese año, lo que representó un ahorro económico estimado de 19,782,252.0 miles de pesos; sin embargo, aun cuando logró el 90.9% de la meta de

normalizar 11 temas prioritarios en materia de eficiencia energética, realizó 84 aprobaciones de instancias de certificación para asegurar la conformidad de las NOM, otorgó asistencia técnica en 265 municipios y asesoría técnica en 191 instalaciones de la APF, y difundió la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía en 1,122,272 usuarios del sector energético, se evidenciaron deficiencias que le impiden orientar los recursos a la solución de los factores causales debido, principalmente, a que la entidad fiscalizada mantuvo una gestión sujeta a la solicitud de las instancias interesadas en recibir su intervención, y no acreditó una labor proactiva en la promoción, por lo que los avances registrados no son significativos respecto del total de la población en donde podría aplicarse la estrategia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.

Las recomendaciones derivadas de la revisión contribuyeron a que, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada adecuara la MIR del programa presupuestario Pp P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía", correspondiente al ejercicio fiscal 2018, a efecto de subsanar las deficiencias encontradas en la alineación vertical y horizontal de indicadores y objetivos, así como para establecer parámetros de medición sobre la cantidad de estados y municipios que recibirán asesoría técnica a partir del ejercicio fiscal 2018; y, las que prevalecen, se orientan a que la CONUEE analice la pertinencia de fortalecer sus mecanismos de control, que le permitan disponer de sistemas de información y comunicación útiles, confiables y oportunos para la supervisión y mejora continua, a efecto de que realice las modificaciones necesarias para contar con documentos de planeación estratégica que propicien revertir las deficiencias y cumplir con su objetivo estratégico de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, en su carácter de órgano de apoyo técnico de la SENER en la materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Gabriel Linares Trujillo

C.P. Jorge Pedro Castolo Domínguez

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar las medidas llevadas a cabo por la CONUEE, en 2016, para actualizar el "Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2014-2018" y la "Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios"; y verificar la elaboración de un programa anual para su ejecución, de conformidad con la normativa aplicable.
2. Analizar los resultados obtenidos por la CONUEE para reducir el consumo de energía eléctrica en el país en 2016, y compararlos con la estadística del consumo nacional de

- energía eléctrica, a efecto de determinar en qué medida contribuyó con el ahorro y uso eficiente de la energía, de acuerdo con lo establecido.
3. Revisar que la CONUEE elaboró los anteproyectos, proyectos y NOM, en 2016, en materia de eficiencia energética, a efecto de constatar que se normalizaron temas que contribuyen al ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, de acuerdo con el Programa Anual de Normalización de Eficiencia Energética.
 4. Verificar el proceso de aprobación realizado por la CONUEE a organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación en 2016, a efecto de determinar en qué medida se aseguró de validar instancias que evalúen la aplicación de las NOM, de conformidad con lo establecido.
 5. Analizar el otorgamiento de asistencia técnica realizado por la CONUEE, en 2016, a estados y municipios, así como las asesorías a la APF, otorgadas para la aplicación de medidas de eficiencia en el uso de la energía eléctrica, y determinar su cobertura de atención, conforme con la normativa aplicable.
 6. Verificar los mecanismos implementados por la CONUEE para difundir información en materia de eficiencia energética en 2016 y determinar su cobertura de atención, de conformidad con la normativa aplicable.
 7. Revisar el estado que guardó el sistema de control interno de la CONUEE durante 2016, para determinar el cumplimiento de las disposiciones en la materia.
 8. Verificar la alineación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 del Pp P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía" con los documentos de planeación de mediano plazo, así como la congruencia de la lógica vertical y horizontal, a efecto de constatar que los indicadores permitan evaluar el avance en la atención del problema público.
 9. Revisar que la CONUEE reportó los resultados en la Cuenta Pública 2016, respecto de lo programado en el PEF, y que éstos fueran consistentes con los registros internos y los hallazgos de auditoría.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas de Políticas y Programas; de Normatividad en Eficiencia Energética; de Gestión para la Eficiencia Energética; de Fomento, Difusión e Innovación, y de Administración y Finanzas en la CONUEE.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente hasta el 3 de noviembre de 2016, artículo tercero, numeral 14, inciso a, normas primera, tercera, cuarta y quinta; y Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, vigente a partir del

4 noviembre de 2016, artículo segundo, numeral 9, normas primera, tercera, cuarta y quinta.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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 esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Mediante el oficio núm. DGAAF.-131/2017 del 13 de septiembre de 2017 la CONUEE emitió comentarios sobre los resultados 3, 4, 5 y 6, como se señala a continuación:

Resultado 3: la CONUEE señaló que “a partir de 2017 (...) se puso en operación el Procedimiento interno para la formulación, diseño y reporte de avances de la matriz de indicadores para resultados del programa P008, el cual entre otras acciones considera en el numeral 8 el “Procedimiento interno para el reporte continuo de avances e integración de expediente de evidencia”, en el que se establecen las funciones y responsabilidades de los distintos actores que participan en el reporte de avance e integración de expediente de evidencia”.

Resultado 4: la entidad fiscalizada indicó que “de acuerdo con lo que refiere la entidad fiscalizadora en donde indica que tres NOM no están asociadas a organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación, se informa que (...) la NOM-006-2015, aplica a los sistemas de bombeo para pozo profundo en operación instalados en campo. Dicha norma es utilizada por la CONAGUA para la verificación de todos los sistemas de bombeo que autoriza para su operación; (...) la NOM-024-ENER-2012, aun cuando no cuenta con laboratorio nacional para evaluar a estos productos, existe el interés de la industria del vidrio por acreditar y aprobar en corto plazo un laboratorio, y (...) del organismo de certificación ONNCCE, que ya se encuentra en trámite para certificar estos productos, (...) y sobre la NOM-009-ENER-2014 (...) ésta es utilizada por PEMEX y CFE para evaluar sus procesos térmicos y a solicitud de éstos se mantiene actualizada”.

Resultado 5: la CONUEE señaló que la actual Ley de Transición Energética hace necesario homologar el concepto dentro de las áreas y programas de la institución como “asesoría técnica”, conforme con el artículo 18, fracción X, de dicho ordenamiento legal; asimismo, que durante el segundo semestre de 2017 se tiene previsto modificar y homologar los conceptos y definiciones de la MIR; actualizar la Guía de llenado y operación de la MIR-CONUEE 2018; modificar y homologar los conceptos y definiciones en el Programa Anual de Trabajo; actualizar las Disposiciones administrativas de carácter general en materia de eficiencia energética en los inmuebles, flotas vehiculares e instalaciones industriales de la Administración Pública Federal 2018, así como homologar el concepto, definición y criterios de asesoría técnica entre las diversas áreas de la CONUEE.

Resultado 6: la entidad fiscalizada indicó que para la identificación de la población objetivo y temas tratados durante la difusión dispuso de campañas de comunicación social, las cuales aportan aproximadamente entre un 60.0% y un 65.0% del número de usuarios que reciben información directa relacionada con eficiencia energética y que, para 2017, se planteó un indicador en la MIR de 1,000,000 de usuarios, usando los mismos componentes de difusión que en 2016, cuyos resultados se distribuyen aproximadamente en videos (65.0%); boletines (25.0%); sitio web y redes sociales (12.0%) y, foros, cursos, talleres y webinars (3.0%).