

Secretaría de Energía

Conducción de la Política Energética en Materia de Hidrocarburos

Auditoría de Desempeño: 15-0-18100-07-0479

479-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de las atribuciones de conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos que tiene como fin asegurar el abasto de combustibles que demanda el país.

Alcance

La auditoría de la Secretaría de Energía comprendió la revisión de la Cuenta Pública 2015, por medio del desarrollo de 12 resultados agrupados en cuatro apartados: conducción y coordinación; regulación y supervisión; desarrollo de la capacidad institucional, y mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

En cuanto a la conducción y coordinación se verificó la emisión de los documentos de planeación de la política energética y en materia de licitaciones, así como los mecanismos de coordinación con los órganos reguladores y las instancias internacionales.

Los aspectos revisados en materia de regulación y supervisión fueron los permisos para el tratamiento y refinación de petróleo; procesamiento de gas natural, y exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos, así como el seguimiento estadístico de los principales indicadores del sector.

En el tercer apartado se presentan cuatro resultados en los que se analizó la actualización de la estructura orgánica de la SENER y su capacidad operativa, técnica y financiera.

En el cuarto apartado, que se integró por tres resultados, se revisó que las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios fueron útiles para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos relacionados con la conducción y coordinación de la política energética; que el control interno garantizó una seguridad razonable del logro de sus objetivos, y que la SENER rindió cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los principios fundamentales de la Auditoría de Desempeño, y de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad,

confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre la conducción de la política energética en materia de hidrocarburos.

Antecedentes

En 1975, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), a la que se atribuyó la vigilancia, conservación y administración de los recursos naturales no renovables, y la coordinación y fomento de las actividades de investigación y desarrollo en materia de energía y petroquímica básica. En 1982, la SEPAFIN se transformó en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), actividad que formó parte del proceso de modernización administrativa emprendida por el Ejecutivo Federal con objeto de lograr un grado mayor de especialización en el área de los energéticos.

El 28 de diciembre de 1994, como resultado de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEMIP se transformó en la Secretaría de Energía (SENER), a la que se le confirió la facultad de conducir la política energética del país, y se fortaleció su papel como coordinadora del sector al responsabilizarla de ejercer los derechos de la nación sobre el petróleo y los demás hidrocarburos, con objeto de que estas funciones estratégicas fueran realizadas por el Estado para promover el desarrollo económico mediante la administración del patrimonio de la nación.

En 2008, debido a la caída de la producción petrolera, aunada a la falta de tecnología para acceder a yacimientos petroleros más complejos, el sector se enfrentó a la necesidad de realizar un cambio estructural para asegurar el abastecimiento de hidrocarburos y sus derivados, por lo que el Congreso de la Unión aprobó una reforma energética que incluyó la modificación y expedición de diversas leyes encaminadas al fortalecimiento de Petróleos Mexicanos; la modernización de los contratos de exploración y extracción; la creación de nuevas instituciones, como son la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Consejo Nacional de Energía; el reforzamiento de la Comisión Reguladora de Energía, y la reconfiguración del Consejo de Administración de Pemex.

La reforma energética de 2008 no resolvió los problemas fundamentales del sector energético. La declinación de la producción petrolera continuó a pesar del considerable aumento en las inversiones, lo que condujo a la pérdida de competitividad en la industria petrolera. En materia de gas natural, la falta de infraestructura para transportar este insumo provocó que, en 2012, el Sistema Nacional de Gasoductos sobrepasara su capacidad de operación y se emitieran alertas críticas, lo que trajo pérdidas económicas. En relación con la refinación de petróleo y la petroquímica, la producción nacional fue insuficiente para abastecer el consumo nacional, por lo que en 2012 se importó más del 50.0% de la gasolina y petroquímicos que demandó el país.

En consecuencia, se requirió de un nuevo marco institucional que permitiera al Estado aumentar su capacidad para producir energía más barata y de manera más eficiente, a fin de asegurar el abasto para la economía. El 2 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México, un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico y construir

una sociedad de derechos. Dentro del acuerdo se propuso realizar una reforma energética en la que se planeó fortalecer a la Secretaría de Energía.

El 12 de agosto de 2013, como parte de los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto por México, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas en materia energética y el 20 de diciembre se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”.

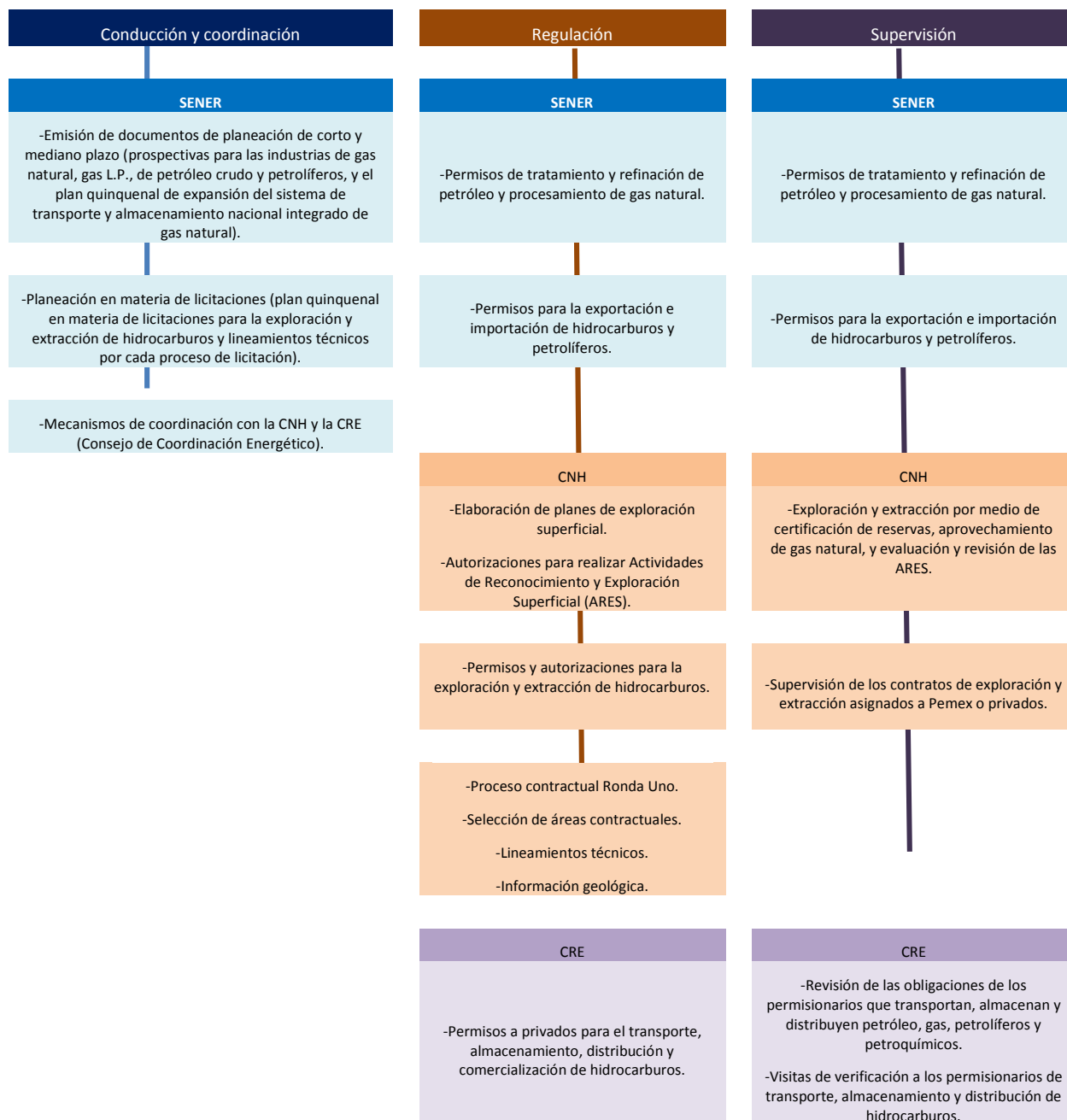
Los artículos constitucionales modificados fueron el 25, 27 y 28. Los aspectos principales de la reforma son los siguientes:

- Se mantiene el precepto de que la nación es propietaria inalienable e imprescriptible de los hidrocarburos del subsuelo sólidos, líquidos o gaseosos, además se establece que son actividades estratégicas y exclusivas del Estado la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos (gas natural, petrolíferos y petroquímicos).
- Se reafirma que no se otorgarán concesiones en materia de petróleo.
- Se adiciona que el Estado llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas subsidiarias o por medio de contratos con particulares.
- Los procesos de refinación de petróleo crudo, procesamiento de gas y elaboración de petroquímicos básicos se liberan al mercado mediante permisos.
- Se instituyeron los órganos reguladores coordinados en materia energética: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Con el fin de consolidar el nuevo marco legal en materia de energía, el 7 de agosto de 2014 se aprobó la legislación secundaria, en la cual 9 leyes fueron aprobadas y 12 leyes ya existentes fueron modificadas. Asimismo, se reforzaron las instituciones del sector energético, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, y se crearon el Centro de Control del Gas Natural (CENAGAS) y la Agencia Nacional de Seguridad y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA).

En este contexto, el modelo energético en materia de hidrocarburos es el siguiente:

MODELO ENERGÉTICO EN MATERIA DE HIDROCARBUROS DERIVADO DE LA REFORMA ENERGÉTICA



FUENTE: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de energía (DOF 20/12/2013).

La SENER fue dotada de nuevas atribuciones, por lo que ahora debe conducir y coordinar la política energética del país; llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos; fortalecer a las empresas productivas del Estado; otorgar y revocar asignaciones e instaurar los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; formular el diseño técnico de los contratos; definir las áreas que podrán ser objeto de asignaciones y contratos, así como crear y presidir el Consejo de Coordinación Energético, como mecanismo de coordinación con la CNH y la CRE; además, debe regular y supervisar los permisos para la importación y exportación de hidrocarburos y petrolíferos; el tratamiento y refinación del petróleo, y el procesamiento de gas natural, con el fin de asegurar el abastecimiento de hidrocarburos y derivados que demanda el país.

Cabe destacar que, el 31 de octubre de 2014, se completó el andamiaje legislativo en materia de hidrocarburos con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los reglamentos de la Ley de Hidrocarburos; de las actividades a las que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y de la Ley de Petróleos Mexicanos, así como los reglamentos interiores de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburos y de la Secretaría de Energía.

Resultados

1. Emisión de los documentos de planeación del sector y en materia de licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos

El resultado se dividió en dos apartados: documentos de planeación general y en materia de licitaciones.

a) Planeación general

El Sistema Nacional de Planeación democrática sirve para guiar la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y coordinar sus esfuerzos para cumplir las metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, por lo que le corresponde a la SENER elaborar y guiarse por el Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2013-2018.

Con la información proporcionada se verificó que se emitieron los documentos siguientes:

-En 2015, se emitieron dos prospectivas para las industrias de gas natural, gas L.P, de petróleo crudo y petrolíferos con un horizonte de planeación de quince años, así como un plan quinquenal de expansión del Sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural. Estos documentos constituyeron herramientas de planeación para la toma de decisiones en materia hidrocarburos con objeto de tener un panorama del comportamiento en la oferta y demanda de crudo, gas y petrolíferos, así como de los proyectos de infraestructura de transporte de gas natural.

-El 25 de julio de 2016 se publicó la política pública para la implementación del mercado de gas natural, con la finalidad de crear un mercado de gas natural competitivo.

Para complementar la revisión del marco de planeación, se analizó la alineación de éste con los objetivos y estrategias contenidos en el PND y PROSENER, con lo que se comprobó que los objetivos de los documentos del marco programático en materia de hidrocarburos se

encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en relación con el abastecimiento de petróleo crudo, gas natural y petrolíferos que demanda el país. Asimismo, dichos documentos se ajustan a lo establecido en el PROSENER 2013-2018, pues se alinearon con el objetivo de optimizar la capacidad productiva y de transformación de hidrocarburos, y por tanto el plan quinquenal de expansión del sistema de transporte como la política pública para la implementación del mercado de gas natural se alinearon con el objetivo relacionado con el desarrollo de la infraestructura de transporte para fortalecer la seguridad de provisión de energéticos, así como con la estrategia de incrementar la capacidad de transporte de gas natural.

b) Planeación en materia de licitaciones

Se verificó que, en 2015, se emitió el plan quinquenal de licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos 2015-2019, el cual tiene la finalidad de maximizar la participación de las empresas en las licitaciones; aumentar la producción de hidrocarburos y la tasa de restitución de reservas, y contribuir a la generación del conocimiento del subsuelo. Se verificó que el documento se encuentra alineado con el objetivo establecido en el PND 2013-2018 de abastecer de energía al país y con el objetivo señalado en el PROSENER 2013-2018 de optimizar la capacidad productiva y de transformación de hidrocarburos.

En 2015, la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos iniciaron la Ronda Uno para la exploración y extracción de hidrocarburos con cuatro convocatorias de licitaciones (CNH-R01-L01/2014, CNH-R01-L02/2015, CNH-R01-L03/2015 y CNH-R01-L04/2015), por lo que, además del plan quinquenal de licitaciones, se verificó que se emitieron los lineamientos técnicos para cada proceso de licitación, los cuales cumplieron en su totalidad con los requisitos establecidos en la normativa.

La emisión del plan quinquenal de licitaciones y de los lineamientos técnicos, por parte de la SENER, permitirá a la CNH la identificación de las áreas contractuales a ser licitadas y los términos y condiciones de las bases de cada proceso de licitación.

2. Mecanismos de coordinación con órganos reguladores e instancias internacionales

El resultado se dividió en dos apartados: mecanismos de coordinación con órganos reguladores y mecanismos de coordinación con instancias internacionales.

a) Mecanismos de coordinación con órganos reguladores coordinados

Se verificó que la SENER estableció, en 2015, dos convenios con los órganos reguladores coordinados, la CNH y la CRE, con la finalidad de instaurar mecanismos de coordinación para el intercambio de información en materia de hidrocarburos, y la entrega-recepción de los expedientes relacionados con permisos de transporte, almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo, respectivamente.

Asimismo, con la revisión se constató que, en 2015, no se creó el Consejo de Coordinación del Sector Energético, el cual debe presidir el Secretario de Energía. Cabe mencionar que en la normativa no se estableció un plazo para su creación y, como hechos posteriores, se verificó que, el 5 de septiembre de 2016, dos años después de la publicación de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (DOF. 11-08-14), la Secretaría de Energía instaló el Consejo de Coordinación del Sector Energético, como parte de sus mecanismos de

vinculación con la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, lo que le permitirá al sector contar con sistemas de información compartida y cooperación institucional para ejecutar la política energética en materia de hidrocarburos.

Se constató que, en 2016, el Consejo de Coordinación del Sector Energético fue presidido por el Titular de la Secretaría de Energía y que se integró con los representantes de las dependencias del sector energético. Cabe destacar que la SENER proporcionó las “Reglas de Operación del Consejo”, las cuales serán sometidas a consideración de dicho órgano para ser aprobadas.

b) Mecanismos de coordinación con instancias internacionales

En la revisión de la información, se encontró que la SENER implementó tres mecanismos de coordinación internacionales en materia de hidrocarburos: en 2014, estableció un acuerdo con Estados Unidos de América, con el objetivo de establecer la cooperación para la exploración y extracción de las estructuras geológicas de hidrocarburos y yacimientos transfronterizos; y, en 2015, firmó dos memorándums de entendimiento, uno con Guatemala y otro con Belice, para negociar acuerdos sobre posibles yacimientos transfronterizos de exploración y extracción.

3. Regulación y supervisión de los permisos para el tratamiento y refinación de petróleo, y procesamiento de gas natural

El resultado se dividió en tres apartados: en el primero, se evalúan los mecanismos para el otorgamiento de permisos; en el segundo, el número de permisos otorgados y en el tercero, las actividades de supervisión y sanción que la SENER realizó.

a) Mecanismos para el otorgamiento y supervisión de permisos

Con la revisión de la información, se verificó que la SENER estableció dos mecanismos para el otorgamiento de permisos de tratamiento y refinación de petróleo, y procesamiento de gas natural. En 2015, la SENER publicó en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones administrativas que establecen los formatos y especificaciones para el otorgamiento de permisos en esas materias, cuyo objetivo es contribuir a que los interesados en adquirir un permiso puedan tramitarlo bajo el estricto cumplimiento de los instrumentos jurídicos aplicables; asimismo, se publicaron las disposiciones administrativas que establecen los modelos de los títulos de permisos en dichas materias.

Se constató que estos documentos establecen los requisitos para la entrega de los permisos, los cuales fueron: el nombre del solicitante, el representante legal, la actividad que desea realizar y sus especificaciones técnicas.

Respecto de la supervisión, se verificó que se instituyeron dos mecanismos: el primero se refiere a los reportes mensuales y trimestrales que deben entregar los permisionarios y el segundo fueron las visitas de verificación que realizó la SENER por sí misma o con el auxilio de terceros.

Respecto de las sanciones de los permisos, éstas procederán de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, en la que se establece que serán administrativas y que deben de aplicarse cuando el permisionario incumpla sus obligaciones, en este caso la sanción es la revocación del permiso.

b) Permisos otorgados

Con base en la revisión de la información proporcionada por la SENER, se verificó que se entregaron 3 tipos de permisos en 2015, como se muestra en el cuadro siguiente:

PERMISOS OTORGADOS PARA LA REFINACIÓN Y TRATAMIENTO DE PETRÓLEO, Y PROCESAMIENTO DE GAS NATURAL, 2015

Tipo de Permiso	Nombre, número y porcentaje de participación de los permisionario	Total de permisos otorgados	Porcentaje de participación
	Nombre	(b)	((b)*100/18))
1.- Refinación de petróleo	✓ Pemex Transformación Industrial	6	33.3
2.- Tratamiento de petróleo	✓ Pemex Exploración y Producción	3	16.7
3.- Procesamiento de gas natural	✓ Pemex Transformación Industrial	9	50.0
Total		18	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios números 411/0281/16 de fecha 16 de febrero de 2016, y 500.CASH.011/16, de fecha 12 de febrero de 2016.

Respecto de los permisos para la refinación y tratamiento del petróleo, la SENER otorgó 6 y 3 permisos, respectivamente, lo que representó el 33.3% y 16.7%, los cuales fueron concedidos a las empresas productivas subsidiarias Pemex Transformación Industrial y Pemex Exploración y Producción.

Asimismo, se otorgaron 9 permisos para el procesamiento de gas natural, los cuales fueron concedidos a Pemex Transformación Industrial y representaron el 50.0% del total de permisos entregados.

c) Supervisión y sanción de los permisos otorgados

Se constató que la supervisión de los permisos se realizó bajo dos mecanismos: el primero, se refiere al análisis de reportes mensuales y trimestrales que los propios permisionarios están obligados a entregar a la SENER, y el segundo fue mediante visitas de verificación que la dependencia lleva a cabo por sí o con el auxilio de terceros debidamente acreditados.

- Reportes mensuales y trimestrales

Las actividades de supervisión que realizó la SENER para los permisos de refinación y tratamiento de petróleo y procesamiento de gas natural se presentan a continuación:

REPORTES DE LOS PERMISOS DE REFINACIÓN Y TRATAMIENTO DE PETRÓLEO, Y
PROCESAMIENTO DE GAS NATURAL, 2015

Tipo de Permiso		Mensual	Trimestral	Porcentaje de participación
Total	18			100.0
1. Refinación de petróleo	6	✓	✓	33.3
2. Tratamiento de petróleo	3	✓	✓	16.7
3. Procesamiento de gas natural	9	✓	✓	50.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios números 411/0281/16 de fecha 16 de febrero de 2016, y 500.CASH.011/16, de fecha 12 de febrero de 2016.

Con el análisis de la información se constató que, en 2015, de los 18 permisos otorgados, todos cumplieron con la entrega de los reportes mensuales y trimestrales que les correspondían.

- Visitas de verificación

La SENER informó que, en 2015, no se realizó ninguna visita de verificación, debido a que se propuso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el cobro por la prestación del servicio a los permisionarios, conforme a la normativa, y a septiembre de 2016 no recibió la autorización de la SHCP; sin embargo, la SENER diseñó actividades que se aplicarán para la prestación del servicio de verificación en cuanto reciba la autorización de la SHCP.

Las actividades principales son las siguientes:

-La Dirección de Procesamiento de Gas Natural; la Dirección de Asuntos Legales de Gas Natural y Petroquímica, la Dirección General de Gas Natural y Petroquímica y la Subdirección de Permisos de Procesamiento de Gas Natural serán las encargadas del proceso para las visitas de verificación, el cual consiste en notificar la visita, realizarla, elaborar las actas circunstanciadas derivadas de la revisión, solicitar información para atender las observaciones detectadas, analizar la información, y, en su caso, notificar el cierre del expediente.

-Asimismo, la SENER elaboró el documento denominado "Lineamientos internos para la realización de visitas de verificación por parte de la Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos a permisionarios de procesamiento de gas natural", cuyo objetivo se centra en describir las actividades que deberán realizar los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos, durante las visitas de verificación.

Respecto de las sanciones impuestas por la SENER, la dependencia informó, con los oficios 411/1471/16 de fecha 27 de septiembre de 2016 y 530.UPTI.056/2016 del 26 de septiembre de 2016, que en ninguno de los 18 permisos supervisados por medio de los reportes mensuales y trimestrales se encontraron incumplimientos, por lo que no se emitió sanción alguna.

4. Regulación y supervisión de los permisos para la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos

El resultado se dividió en tres apartados: el primero evalúa los mecanismos para el otorgamiento de permisos; el segundo verifica el número de permisos otorgados; y el tercero revisa las actividades de supervisión y sanción que la SENER realizó.

a) Mecanismos para el otorgamiento de permisos

Con la revisión de la información se verificó que la SENER estableció dos mecanismos para el otorgamiento de permisos para la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos. Los resultados de la evaluación de los mecanismos se presentan a continuación:

MECANISMOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PARA LA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y PETROLÍFEROS

Mecanismos	Objeto	Fecha de publicación en el DOF
Acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos cuya importación está sujeta a permiso previo por parte de la Secretaría de Energía.	Regular la importación y exportación de hidrocarburos y petrolíferos, las cuales estarán sujetas al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Energía en los términos y condiciones que se señalan y sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones jurídicas aplicables.	29/12/2014
Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a permiso previo por parte de la Secretaría de Energía.	Regular la importación y exportación de hidrocarburos y petrolíferos, las cuales estarán sujetas al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Energía en los términos y condiciones que se señalan a fin de preservar las condiciones de seguridad en materia energética que requiere el país, y atendiendo al comportamiento del comercio exterior del país y las características de las mercancías.	30/12/2015

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios número, 411/0281/16 de fecha 16 de febrero de 2016 y 500.-CASH.011/16 de fecha 12 de febrero de 2016, numeral 20.

Con la evaluación de los documentos se verificó que la SENER publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos el 29 de diciembre de 2014; mientras que el acuerdo que modifica el diverso por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos se publicó el 30 de diciembre de 2015; en ambos casos, el objetivo de los documentos es regular estas actividades a fin de preservar las condiciones de seguridad en materia energética y atendiendo las características de las mercancías.

Asimismo, se constató que estos documentos establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos, el tipo de supervisión que existe y las sanciones a las que están sujetos los permisionarios.

Con la revisión del acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos y el acuerdo que lo modifica, se verificó que se establecieron los requisitos que los interesados deben reunir para ser permisionarios: la solicitud de permiso; la acreditación de una infraestructura adecuada; la descripción de la mercancía que se desea importar o exportar; la fracción arancelaria a la que estarán sujetas las mercancías; las unidades de medida en las que serán transportadas; la cantidad de producto para importar o exportar; así como el país de origen o destino.

Por lo que se refiere a las sanciones de estos permisos, en la ley se estableció que los permisionarios que exportan e importan hidrocarburos y petrolíferos serán sancionados por la SENER con la revocación del permiso cuando se acredite que se haya presentado documentación falsa o se transgredan las condiciones del permiso, y que podrá haber sanciones administrativas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Comercio Exterior, las cuales pueden ser una multa equivalente a dos tantos del valor de la mercancía exportada o importada o de 180 veces el salario mínimo, y, en caso de infringirse la Ley de Hidrocarburos, pueden imponerse multas que van desde los quince mil y setenta y cinco mil veces el importe del salario mínimo.

b) Permisos otorgados

Con base en la revisión de la información proporcionada por la SENER, se verificó que se entregaron cuatro tipos de permisos en 2015, como se muestra en el cuadro siguiente:

PERMISOS OTORGADOS PARA LA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y PETROLÍFEROS, 2015.

Tipo de Permiso	Nombre, número y porcentaje de participación de los permisionario			Total de permisos otorgados (b)	Porcentaje de participación ((b)*100)/(436)
	Nombre	Número (a)	Porcentaje de participación ((a)*100)/(b)		
1.-Importación de petrolíferos	✓ Pemex Transformación Industrial	21	9.9	212	48.6
	✓ Pemex Exploración y Producción	1	0.5		
	✓ Particulares	190	89.6		
2.-Exportación de petrolíferos	✓ Pemex Transformación Industrial	13	6.5	200	45.9
	✓ Particulares	187	93.5		
3.-Importación de hidrocarburos	✓ Universidad Nacional Autónoma de México	1	7.1	14	3.2
	✓ Particulares	13	92.9		
4.-Exportación de hidrocarburos	✓ Pemex Transformación Industrial	1	10.0	10	2.3
	✓ Centro Nacional de Metrología	4	40.0		
	✓ Particulares	5	50.0		
Total				436	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios números 411/0281/16 de fecha 16 de febrero de 2016, y 500.CASH.011/16, de fecha 12 de febrero de 2016.

Con la revisión de la información se constató que, en 2015, la SENER otorgó un total de 436 permisos, de los cuales 212 (48.6%) fueron para la importación de petrolíferos; de éstos, 22 se concedieron a Petróleos Mexicanos, y 190 a particulares, al respecto, la Ley de Hidrocarburos señaló que como máximo hasta el 31 de diciembre de 2016 únicamente se otorgarían permisos para la importación de gasolinas o diésel a Petróleos Mexicanos.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, por medio del oficio 411/1742/16 del 9 de noviembre de 2016, la SENER proporcionó el oficio núm. 414.2014 01995 del 21 de agosto de 2014 con el cual la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía (SE) solicitó permiso para importar gasolinas o diésel a la Dirección General de Transformación Industrial de Hidrocarburos (DGTIH) de la Secretaría de Energía, para no limitar las actividades de comercio exterior, ya que hubo empresas que requirieron de estos productos, como las armadoras de vehículos automotores que necesitan de estos petrolíferos para cumplir con las especificaciones requeridas por los países a los cuales exportan sus vehículos; asimismo, se proporcionaron los oficios 511.DGTIH.140.2014 y 110/UAJ/3015/15 del 26 y 29 de agosto de 2014, respectivamente, mediante los cuales la DGTIH y la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SENER informaron a la Secretaría de Economía que no tenía objeción en otorgar permisos a las empresas para la importación de gasolinas o diésel, utilizados para las armadoras de vehículos automotores, eventos deportivos o pruebas; por lo que esta observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

Asimismo, la SENER proporcionó el “Aviso por el que se informa que a partir del 1 de abril de 2016, la Secretaría de Energía podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables”, documento que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2016.

Para la exportación de petrolíferos se otorgaron 200 permisos que representan el 45.9% del total, de los cuales 13 se le adjudicaron a Pemex Transformación Industrial y 187 a los particulares.

Respecto de los permisos para la importación de hidrocarburos, se otorgaron 14, de ellos, 13 fueron a particulares. Los permisos de exportación de hidrocarburos fueron 10, de los cuales 5 se otorgaron a particulares.

c) Supervisión y sanción de los permisos otorgados

Respecto de la supervisión, se verificó que, en 2015, la dependencia no estableció mecanismos para verificar que se cumpliera con los permisos de exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos. La SENER informó, con el oficio 411/1422/16 del 19 de septiembre de 2016, que la supervisión de la importación y la exportación de hidrocarburos y petrolíferos estuvo a cargo de las autoridades aduaneras en 2015, y que a partir del primer semestre de 2016, las aduanas remitieron información relacionada con el control de las entradas y salidas de mercancías vinculadas con dichos permisos. Es importante resaltar que la SENER sólo estableció mecanismos para supervisar a los 18 permisos referidos en el resultado 9 de este informe, que equivalen al 4.0% del total de 454 permisos (18 de tratamiento y refinación de petróleo; así como de procesamiento de gas natural, y 436 de exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos) que otorgó en 2015.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, por medio del oficio 411/1742/16 del 9 de noviembre de 2016, la SENER proporcionó el “Acuerdo que modifica al diverso por el que se establece la clasificación y codificación de hidrocarburos y petrolíferos cuya importación y exportación está sujeta a permiso previo por parte de la Secretaría de Energía” publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2015, en el cual se establece, en el artículo 23, la obligación de los permisionarios que hayan obtenido un permiso previo con una vigencia de 20 años de presentar información trimestral relacionada con los permisos de importación y exportación de hidrocarburos o petrolíferos; por lo que, a partir de 2016, la SENER contó con mecanismos para verificar el cumplimiento de este tipo de permisos.

Asimismo, proporcionó el proyecto de “Mecanismo formal de supervisión mensual de información derivada de permisos de importación o exportación de hidrocarburos y petrolíferos” con vigencia de un año, en el que se describe el proceso por medio del cual la SENER solicitará información a la Dirección General de Aduanas del SAT, para analizarla y emitir un dictamen; además, se proporcionaron los memorándums 532.DGP/00716 y 511.DGGNP/325/16 del 7 de noviembre de 2016, por medio de los cuales la Dirección General de Petrolíferos y la Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos solicitaron a la Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales la inclusión del referido proyecto de supervisión en los manuales de procedimientos de la Unidad de Políticas de Transformación Industrial. Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, por medio del oficio 411/1845/16 del 28 de noviembre de 2016, la SENER proporcionó copia del oficio 410.0.02069/16 del 23 de noviembre de 2016, por medio del cual, la Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales informa que el “Mecanismo formal de supervisión mensual de información derivada de permisos de importación o exportación de hidrocarburos y petrolíferos” se integró a los manuales de procedimientos de la Secretaría de Energía, que se publicarán en enero de 2017, por lo que esta observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

Respecto de las sanciones, la SENER informó que en ninguno de los 436 permisos otorgados en 2015 se encontraron incumplimientos; sin embargo, dado que la SENER no contó con mecanismos para la supervisión y fue hasta el primer semestre de 2016 cuando las aduanas remitieron información relacionada con el control de las entradas y salidas de mercancías, no fue posible verificar incumplimientos en esta materia que ameriten sanciones.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, por medio del oficio 411/1742/16 del 9 de noviembre de 2016, la SENER proporcionó la evidencia de que solicitó por medios electrónicos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 28 de septiembre de 2016, la información relacionada con el control de las entradas y salidas de mercancías vinculadas con los permisos que otorgó en 2015, y, con base en esa información, analizó los volúmenes importados y exportados y no encontró ninguna irregularidad, con lo cual elaboró 24 “Dictámenes de permisionarios de permisos previos de importación y exportación”, de los cuales 12 son de importación y 12 de exportación; en los que consideró improcedente emitir sanciones, por lo que esta observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

5. Seguimiento estadístico de los indicadores en materia de hidrocarburos

El resultado se dividió en cuatro apartados: la elaboración del Balance Nacional de Energía; la actualización de la información de interés nacional; la actualización de los indicadores clave, y el panorama general de los principales hidrocarburos.

a) Balance Nacional de Energía

Se comprobó que, el 29 de diciembre de 2015, la Secretaría de Energía publicó en su portal de internet el Balance Nacional de Energía (BNE), el cual incluye información de 2014 y hasta el 31 de julio de 2015. Se verificó que el documento consta de seis apartados: flujos de oferta y demanda de energía a nivel mundial; principales indicadores energéticos en México; panorama general del desempeño de los flujos energéticos más importantes del sector; precios medios del petróleo de exportación por tipo; Matriz Energética Nacional, y los balances regionales por energético primario y secundario.

Además, se observó que el documento contiene un anexo estadístico donde se presenta la evolución de los principales flujos del sector energético de 2004 a 2014. Con la publicación del BNE, la SENER emitió la información necesaria para conocer la realidad del país en materia energética, la cual es útil para el análisis del desempeño del sector energético, el diseño de políticas públicas en la materia y la toma de decisiones.

b) Actualización de la Información de Interés Nacional

Se comprobó que, en 2015, la Secretaría de Energía actualizó la Información de Interés Nacional, ya que, con la revisión del portal Sistema de Información Energética (<http://sie.energia.gob.mx/>), se verificó que se elaboró un apartado de estadísticas denominado "Origen y destino de la energía", en el que se incluyó el reporte de 23 productos energéticos, de los cuales 9 se correspondieron con la materia de hidrocarburos, los cuales son: petróleo crudo; gas natural; coque de petróleo; gas LP; gasolinas y naftas; queroseno; diésel; combustóleo, y gas seco. La información se encuentra actualizada hasta el cierre de 2015.

c) Actualización de indicadores clave

Los indicadores clave en materia de hidrocarburos, que se señalan en el "Acuerdo por el que se aprueba la inclusión al Catálogo Nacional de Indicadores de un conjunto de indicadores clave en materia del sector energético" y en el "Acuerdo por el que se adiciona un conjunto de indicadores clave del sector energético al Catálogo Nacional de Indicadores" son los siguientes: producción de petróleo; producción de gas; participación de los hidrocarburos en la producción nacional de energía; tasa de restitución de reservas de hidrocarburos 1P, y relación reservas 1P-producción.

Con la revisión del Balance Nacional de Energía y de los portales del Sistema de Información Energética, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía y del Sistema Nacional de Información de Hidrocarburos de la SENER, se verificó que los cinco indicadores clave en materia de hidrocarburos se actualizaron en la forma y términos establecidos por el Comité Técnico Especializado de Información del Sector Energético, por lo que constituyeron una base oportuna de información para la toma de decisiones en el sector energético nacional.

d) Panorama general de los principales hidrocarburos

Los resultados de los indicadores a los que la Secretaría de Energía dio seguimiento se detallan a continuación:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES CLAVE DEL SECTOR HIDROCARBUROS, 2011-2015

Indicador	Unidad de medida	2011	2012	2013	2014	2015	Variación porcentual	Variación porcentual
							(2014-2015)	(2011-2015)
Producción de petróleo	Mbd	2,552.6	2,547.9	2,522.1	2,428.8	2,266.8	(6.7)	(11.2)
Producción de gas	Mmpcd	6,594.1	6,384.7	6,370.3	6,531.9	6,401.0	(2.0)	(2.9)
Participación de los hidrocarburos en la producción nacional de energía ^{1/}	porcentaje	87.7	88.7	88.3	88.9	n.a.	0.7 ^{2/}	1.4 ^{3/}
Tasa de restitución de reservas de hidrocarburos 1P	porcentaje	101.1	104.3	67.8	67.4	67.4	0.0	(33.3)
Relación reservas 1P-Producción	años	10.6	10.3	10.1	10.1	8.1	(19.8)	(23.6)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la revisión de los portales del SIE y el SNIH; del BNE y el Informe de Labores de la SENER.

^{1/} La fecha de publicación es de 365 días naturales después del 31 de diciembre del año anterior (31 de diciembre de 2016).

^{2/} La variación se realizó de 2013-2014.

^{3/} La variación se realizó de 2011-2014.

Mbd Miles de barriles diarios.

Mmpcd Millones de pies cúbicos.

n.a. No aplica.

En el periodo 2011-2015, se observó que la producción de petróleo disminuyó 11.2%, al pasar de 2,552.6 Mbd a 2,266.8 Mbd, y se contrajo 6.7% en 2015, respecto del año anterior; la producción de gas se redujo 2.9% en el periodo, al pasar de 6,594.1 Mmpcd a 6,401.0 Mmpcd, y retrocedió 2.0% en 2015, respecto del registro de 2014.

Se observó que la participación de los hidrocarburos en la producción nacional de energía aumentó 1.4%, al pasar de 87.7 % a 88.9% de 2011 a 2014 (periodo en el que se realizó la variación debido a que la actualización del indicador será hasta el 31 de diciembre de 2016), y se incrementó 0.7% en 2014, respecto del registro de 2013.

De 2011-2015, la tasa de restitución de reservas probadas de hidrocarburos (1P) disminuyó 33.3%, al pasar de 101.1% a 67.4%. Respecto de la relación reservas 1P-producción, en el periodo mencionado, se observó que los años calculados disminuyeron 23.6%, al pasar de 10.6 a 8.1 años.

El seguimiento estadístico de los indicadores le permitirá a la SENER contar con información básica para el análisis del desempeño del sector energético y la elaboración de estudios

sectoriales; servirá de instrumento para la planeación del desarrollo sustentable del sector y para identificar las oportunidades de mejora en la consecución de sus objetivos estratégicos.

6. Actualización de la estructura orgánica

Con la revisión de la información proporcionada se procedió a dividir el resultado en dos apartados: el primero expone la actualización de la estructura orgánica general de la SENER, así como las funciones de la Subsecretaría de Hidrocarburos establecidas en el Reglamento Interior de la dependencia; el segundo versa sobre la actualización del Manual de Organización de la SENER.

a) Actualización de la estructura orgánica y funciones en el Reglamento Interior

Con la revisión de la información, se verificó que el 31 de octubre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, en el que se estableció su estructura orgánica general, la cual estuvo vigente en 2015. En este sentido, también se actualizaron las funciones de las áreas mencionadas. Respecto de la Subsecretaría de Hidrocarburos, sus funciones se muestran a continuación:

FUNCIONES DE LA SUBSECRETARÍA DE HIDROCARBUROS DE LA SENER, 2015 Y 2016

Área	Función
Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos	Promover y fomentar la aplicación de las políticas y actividades en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.
Dirección General de Contratos Petroleros	Proponer estrategias, políticas públicas e instrumentos que permitan el desarrollo de los procesos de exploración y extracción de los hidrocarburos propiedad de la nación, mediante el establecimiento de contratos petroleros con empresas productivas del Estado o compañías del sector privado nacional e internacional relacionadas con el sector energético.
Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos	Contribuir al desarrollo de la industria nacional de gas natural y petroquímicos, en correspondencia con los objetivos de desarrollo del país, mediante la elaboración y evaluación de políticas públicas en la materia.
Dirección General de Petrolíferos	Propiciar la aplicación de las políticas en materia de tratamiento, refinación, importación, exportación, almacenamiento, distribución, comercialización, transporte y expendio al público de petróleo y petrolíferos.
Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos	Garantizar que se cuente con un análisis técnico y normativo en materia de hidrocarburos para asegurar que los actos administrativos y actividades de planeación se realicen conforme a la normativa vigente.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SENER mediante el oficio 411/1123/16 de fecha 26 de julio de 2016.

Con motivo de la reestructuración de la secretaría derivada de la Reforma Energética, se confirmó que la Subsecretaría de Hidrocarburos está formada por cinco direcciones generales, cuyas funciones se enfocan en promover y fomentar políticas en materia de exploración y extracción de hidrocarburos; proponer políticas que permitan el desarrollo de los procesos de exploración y extracción; contribuir al desarrollo de la industria de gas natural

y petroquímicos; propiciar políticas en materia de tratamiento, refinación, importación, exportación, almacenamiento, distribución, comercialización, transporte y expendio al público de petróleo y petrolíferos, y garantizar un análisis técnico y normativo en materia de hidrocarburos para asegurar la planeación conforme a la normativa vigente.

b) Actualización del Manual de Organización

Con la revisión del Manual de Organización de la SENER, se verificó que éste se mantuvo vigente durante doce años, desde el 19 de abril de 2004 hasta el 5 de mayo de 2016, por lo que, en 2015, la Secretaría de Energía no actualizó el manual de organización; no obstante, como hechos posteriores, se verificó que el 6 de mayo de 2016, se publicó en el DOF el Manual de Organización General con la estructura organizacional actualizada de acuerdo con el Reglamento Interior.

De acuerdo con el manual de organización publicado en 2004 y vigente en 2015, la estructura básica de la SENER se conformó por 10 direcciones generales, de las cuales 3 se correspondieron con la Subsecretaría de Hidrocarburos. En el manual de organización publicado en 2016, con la estructura orgánica actualizada de acuerdo con el Reglamento Interior, se constató que la dependencia se constituyó por 23 direcciones generales, de las cuales 5 se correspondieron con la Subsecretaría de Hidrocarburos.

7. Capacidad operativa

El resultado se dividió en dos apartados: el primero expone el análisis de la plantilla laboral y el segundo la revisión de los perfiles de puesto de los servidores públicos de la Subsecretaría de Hidrocarburos.

a) Plantilla laboral

En 2015, la plantilla laboral se ajustó a la estructura orgánica del manual de organización vigente en ese año, y no al Reglamento Interior, con la estructura actualizada. A septiembre de 2016, la plantilla se ajustó a la estructura del reglamento. Los resultados de las plazas ocupadas y vacantes de la plantilla de personal de 2015 y 2016 se muestran a continuación:

NÚMERO DE PLAZAS OCUPADAS Y VACANTES DE LA SENER, 2015-2016

Años	Plazas (Número)				Total (e)
	Ocupadas (a)	Participación (%) (b)=(a*100)/e	Vacantes (c)	Participación (%) (d)=(c*100)/e	
2015	872	97.4	23	2.6	895
2016	856	95.6	39	4.4	895
Diferencia absoluta	16	n.a.	(16)	n.a.	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SENER mediante el oficio 411/1123/16 de fecha 26 de julio de 2016.

n.a. No aplica.

Con la revisión de la información, se verificó que la plantilla del personal de la dependencia contó con un total de 895 plazas en 2015, de la cuales 872 estuvieron ocupadas, lo que representó el 97.4% y 23 (2.6%) estuvieron vacantes. Hasta septiembre de 2016, el número de plazas fue el mismo que en 2015; sin embargo, se presentaron 39 plazas vacantes, 16 más que en 2015. Respecto del personal que laboró en 2015 en la Subsecretaría de Hidrocarburos, los resultados se presentan a continuación:

PERSONAL QUE LABORA EN LA SUBSECRETARÍA DE HIDROCARBUROS, 2015-2016

Estructura 2015		Estructura 2016	
Áreas administrativas	Total de personal	Áreas administrativas	Total de personal
Subsecretaría de Hidrocarburos	31	Subsecretaría de Hidrocarburos	32
Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos	41	Dirección General de Exploración y Extracción de Hidrocarburos	40
Dirección General de Desarrollo Industrial de Hidrocarburos	29	Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos	25
Dirección General de Gas L.P.	47	Dirección General de Petrolíferos	43
		Dirección General de Contratos Petroleros	10
		Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos	0
Total	148	Total	150

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por SENER mediante los oficios 411/1364/16 de fecha 8 de septiembre de 2016 y 410.1.713/16 de fecha 6 de septiembre de 2016.

NOTA: En la Subsecretaría de Hidrocarburos se tomaron en cuenta las dos personas que se encontraban en las unidades de políticas de exploración y extracción de hidrocarburos; así como de transformación Industrial.

Se verificó que el número de personal en la Subsecretaría de Hidrocarburos, entre 2015 y 2016, aumentó el 1.4% con la contratación de 2 personas, al pasar de 148 personas a 150. A pesar de que se crearon dos direcciones generales, no se asignó más personal para su operación; la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos, de acuerdo con su plantilla de personal, tuvo asignada sólo una plaza de Director General, la cual, a septiembre de 2016, se encontró vacante.

Al respecto, la Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales aclaró que no existen suficientes plazas ni personal para contar con una plantilla adecuada para realizar de forma óptima las funciones de la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos, debido a que sólo una plaza fue autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los recursos destinados a la SENER fueron insuficientes para la creación de más plazas, por lo que se optó por ceder plazas de otras unidades administrativas; en consecuencia, la Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales

realizó, en 2015, las gestiones necesarias para que se hicieran los cambios de los perfiles de puestos en su adscripción, denominación, objetivo y funciones y se procediera a la aprobación y registro de su estructura ante la Secretaría de la Función Pública para formalizar el traspaso de las plazas a la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos, proceso que aún no concluye. Esta situación significó un riesgo para la dependencia, ya que, en 2015 y hasta septiembre de 2016, no hubo un área encargada de garantizar que se cuente con un análisis técnico y normativo en materia de hidrocarburos para asegurar que los actos administrativos y actividades de planeación se realicen conforme a la normativa vigente, lo cual es una gestión sustantiva para el desarrollo de la política de hidrocarburos.

b) Perfiles de puesto

Con la revisión de la plantilla de personal de 2015, se verificó que el total de las plazas no contó con el perfil de puesto actualizado de acuerdo con la estructura orgánica establecida en el Reglamento Interior.

Se verificó qué, como hechos posteriores, la SENER elaboró los perfiles de puesto correspondientes a 2016, los cuales estuvieron actualizados con la nueva estructura orgánica de la SENER. Para completar la revisión se procedió a analizar dichos perfiles, con lo que se constató que, de las 150 personas adscritas a la Subsecretaría de Hidrocarburos, 51 contaron con plazas operativas de base, las cuales no estuvieron sujetas a un perfil específico de puestos, por lo que no se revisaron sus expedientes. En este contexto, se revisaron 99 expedientes, las cuales se cotejaron con los perfiles de puestos que la dependencia proporcionó, de acuerdo con los criterios siguientes: carrera específica, grado académico y experiencia laboral. Los resultados del análisis se muestran a continuación:

CUMPLIMIENTO DEL PERFIL DE PUESTOS DEL PERSONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE HIDROCARBUROS,
2016
(Número)

Rubro	Personas que cumplieron con todas las características	Cumplimiento (%)	Personas que no cumplieron con todas las características
Total de personal	150		
Total de personal con perfiles de puesto	99	86.9	13
Servidores públicos de carrera	87	85.1	13
Personal de confianza	12	100.0	0

FUENTE: Realizado por la ASF con base en la revisión de los expedientes revisados entre el 21 y 23 de septiembre de 2016, como consta en la minuta de trabajo que se realizó el 23 de septiembre del presente año en las oficinas de la SENER, ubicadas en la calle de Vito Alessio Robles número 174, Colonia Florida, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01030, en la Ciudad de México.

Con el análisis de los perfiles de puesto se constató, a septiembre de 2016, lo siguiente:

Se verificó que de las 150 personas que laboraron en la Subsecretaría de Hidrocarburos, 99 contaron con perfiles de puesto por ser de confianza y de carrera. Con la revisión de sus expedientes, se verificó que 86 personas (86.9%) cumplieron con todas las características requeridas en su perfil de puesto. El personal con perfiles de puesto presentó una división: 12 funcionarios fueron clasificados como personal de confianza y cumplieron con todos los requisitos establecidos; 87 fueron servidores públicos de carrera, de los cuales 74 (85.1%) cumplieron con todos los requisitos.

Cabe señalar que la SENER informó que los 87 funcionarios contaron con una plaza con “Código maestro de puesto”, el cual fue asignado y autorizado por la Secretaría de la Función Pública y que sirve para identificar los puestos sujetos a la aplicación del Servicio Profesional de Carrera. Para verificar que dichos servidores públicos contaran con las constancias que los acreditaran como servidores públicos de carrera se procedió a la revisión de sus expedientes, los resultados se presentan a continuación:

CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA SUBSECRETARÍA DE
HIDROCARBUROS, 2016

(Número)

Rubro	Personas que exhibieron su constancia	Cumplimiento (%)	Personas que no exhibieron su constancia
Servidores públicos de carrera	87	71.3	25

FUENTE: Realizado por la ASF con base en la revisión de los expedientes revisados entre el 21 y 23 de septiembre de 2016, como consta en la minuta de trabajo que se realizó el 23 de septiembre del presente año en las oficinas de la SENER, ubicadas en la calle de Vito Alessio Robles número 174, Colonia Florida, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01030, en la Ciudad de México.

Con la revisión de sus expedientes se constató que 62 funcionarios (71.3%) exhibieron la constancia que los acreditó como servidores públicos de carrera; en 25 expedientes no se encontró dicha constancia, a pesar de contar con una plaza con el código maestro de puesto que requiere el Servicio Profesional de Carrera, por lo que, si bien la SENER solventó la observación durante la auditoría, su Servicio Profesional de Carrera presenta aún áreas de oportunidad, respecto de las cuales no se generan observaciones por no corresponderse con el año en revisión.

8. Capacidad técnica

El resultado se dividió en dos apartados, de acuerdo con los mecanismos de capacitación implementados por la SENER: el Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética (PEFRHME) y el Programa Anual de Capacitación (PAC).

a) Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética

Con la revisión de la información, se verificó que el PEFRHME surgió como parte de las 10 acciones inmediatas instituidas por el Presidente de la República para hacer efectiva la implementación de la Reforma Energética que se publicó el 11 de agosto de 2014. El fin del PEFRHME es aprovechar y potenciar la formación de talento en áreas de ingenierías, económicas, sociales y legales, a fin de afrontar la diversidad de situaciones como la complejidad tecnológica de la producción, transporte y transformación de hidrocarburos y una serie de retos que enfrentará el sector energético en los siguientes años. Las dependencias participantes de este programa son la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como las entidades que forman parte de sus respectivos sectores coordinados.

En el PEFRHME se instituyeron 4 estrategias, de las cuales, la de “Personal capacitado para atender las operaciones del sector” es la única que se refiere a la capacitación de servidores públicos, en la cual se señala que “La formación de talento para atender las necesidades que imponen el sector y se basa en la armonización de políticas y programas de las dependencias federales y la participación de centros e institutos de investigación e instituciones educativa

que ofrecen programas de posgrado, licenciatura, técnicos superiores y medios, y de capacitación para el trabajo, mediante acciones de fomento e impulso a la formación de recursos humanos calificados”. Para esta estrategia se establecieron cinco objetivos, de los cuales sólo el de “Fomentar la oferta de programas de adiestramiento y certificación de competencias” compete al análisis de este resultado.

Los hallazgos encontrados en la revisión de la información del PEFRHME se presentan a continuación:

AVANCES REALIZADOS EN 2015 Y AL PRIMER SEMESTRE DE 2016 DEL PROGRAMA ESTRATÉGICO DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN MATERIA ENERGÉTICA (PEFRHME), ESTRETEGIA 2, OBJETIVO 4

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Acción tomada	Resultado
4.- Fomentar la oferta de programas de adiestramiento y certificación de competencias.	Establecer el Programa especial de formación y actualización para la certificación de competencias.	Identificar estándares internacionales de competencias para la enseñanza del sector.	El Comité Técnico y de Administración del Fondo de Hidrocarburos, mediante el Acuerdo 04-CT-17aEXT.-2015, de la Décima Séptima Sesión Extraordinaria, aprobó la propuesta de Convocatoria denominada "Fortalecimiento Institucional para el Subsector Hidrocarburos" así como una primera ronda de financiamiento por un monto total de hasta mil quinientos millones de pesos. (Convocatoria FISH).	En la Modalidad B "Programas de Capacitación" de la convocatoria, se establece que las categorías de proyectos a ser apoyados incluyen, entre otros, aquellos de capacitación y certificación de competencias en las modalidades de cursos cortos, talleres, diplomados y programas para la reconversión de profesionales. Se considerarán proyectos que incluyan el fortalecimiento de los programas existentes, la ampliación de capacidades para ofrecer programas de formación continua de alta calidad, la creación de nueva oferta educativa, y becas a funcionarios públicos para la capacitación y certificación de competencias.
		Establecer con el CONOCER los mecanismos para la certificación de competencias para el sector.	La SENER Informó que estas actividades están pendientes de realizar.	
		Establecer el programa de certificación de competencias.	La SENER Informó que estas actividades están pendientes de realizar.	
	Definir y desarrollar perfiles de competencias para niveles gerenciales en las empresas del sector.	Identificar los estándares internacionales de competencias.	Convocatoria FISH	En la Modalidad B "Programas de Capacitación" se establece que tiene por objeto fortalecer las capacidades de formación de recursos humanos especializados del sector energía. Busca dotar al subsector hidrocarburos de una oferta de programas de capacitación de alta calidad, acreditados conforme a los estándares internacionales de la industria y alineados a resolver las principales necesidades cualitativas y cuantitativas de personal especializado para el subsector hidrocarburos en México.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información proporcionada con los oficios números AI-SADC-131/2016 del 11 de febrero de 2016 y AI-SADC-849/2016 del 28 de julio de 2016.

CONOCER: Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

FISH: Fortalecimiento Institucional para el Subsector Hidrocarburos.

Con la revisión de la información, se constató que, en 2015, no se plantearon metas en el objetivo 4 con una temporalidad específica para concluir las. El avance reportado en relación con la primera estrategia fue que el Comité Técnico y de Administración del Fondo de Hidrocarburos aprobó la propuesta de convocatoria denominada "Fortalecimiento Institucional para el Subsector Hidrocarburos (FISH)", cuyo resultado fue la descripción de su Modalidad B "Programas de Capacitación", pero no se especificó cuántas personas presentaron propuestas para proyectos de formación de capacidades y fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, con objeto de coadyuvar al desarrollo y fortalecimiento de grupos de investigación altamente especializados y enfocados en atender los principales problemas del subsector hidrocarburos, ni cuántas personas o propuestas fueron aprobadas en el programa. Asimismo, se señaló que se deben establecer, conjuntamente con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, los mecanismos para la certificación de competencias para el sector, así como el programa de certificación de competencias, pero dichas actividades se reportaron pendientes.

En la segunda estrategia establecida en el objetivo 4, que se refiere a definir y desarrollar perfiles de competencias para niveles gerenciales en las empresas del sector, se reportó que la Modalidad "B" de la Convocatoria de "Fortalecimiento Institucional para el Subsector Hidrocarburos" buscó dotar al subsector hidrocarburos de una oferta de programas de capacitación de alta calidad, acreditados de acuerdo con los estándares internacionales de la industria y alineados para resolver las principales necesidades cualitativas y cuantitativas de personal especializado para este subsector en México; sin embargo, no se establecieron datos cuantitativos para verificar que el personal realizó los tramites de la convocatoria o que comenzó el curso.

Por lo anterior, es importante señalar que dado que no existen metas para 2015, ni una temporalidad específica para realizar las actividades establecidas en el Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética, no fue posible evaluar que los datos reportados en ese año representaron un avance significativo para el logro de los objetivos, ni que las actividades pendientes serán atendidas en un corto o mediano plazo.

b) Programa Anual de Capacitación (PAC)

Con la revisión del acta del Comité Técnico de Profesionalización de la Secretaría de Energía del 13 de marzo de 2015, proporcionada mediante el oficio número 411/1364/16 del 8 de septiembre de 2016, se verificó que, para la integración del Programa Anual de Capacitación (PAC), se realizó un ejercicio de Detección de Necesidades de Capacitación (DNC), el cual consistió en la aplicación de una cédula electrónica dirigida a todo el personal. De acuerdo con el acta del comité, esta cédula se diseñó con la finalidad de determinar las actividades de capacitación enfocadas en la actualización de conocimientos y desarrollo de aptitudes, actitudes y habilidades que requieren los servidores públicos para desempeñarse efectivamente en su puesto.

Con la revisión de la información, se verificó que participaron 735 personas, lo que representó el 84.3% del total de personal de la SENER. Concluido el proceso de la DNC, se integró el proyecto del Programa Anual de Capacitación (PAC) 2015. Los resultados del PAC se muestran a continuación:

CURSOS DEL PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACIÓN 2015 (Número)

Programados (a)	Realizados (b)	Diferencia c=(a-b)	Cumplimiento (%)
38	37	1	97.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios 410.1.713/16 del 6 de septiembre de 2016 y 411/1364/16 del 8 de septiembre de 2016.

Con la revisión del PAC 2015 se constató que se programaron 38 cursos, de los cuales se impartieron 37, el 97.4%. Cabe mencionar que, además, 37 servidores públicos de la SENER tomaron 14 cursos que impartió la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), en ese año.

Los resultados del personal que fue capacitado en 2015 se presentan a continuación:

RESULTADOS DE LOS CURSOS IMPARTIDOS DEL PAC, 2015

Cursos realizados	Personal inscrito	Personal			
		Aprobados	Participación %	Reprobados	Participación %
37	976	904	92.6	72	7.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SENER mediante los oficios 410.1.713/16 de fecha 6 de septiembre de 2016 y 411/1364/16 de fecha 8 de septiembre de 2016.

NOTA: En 2015, la plantilla del personal fue de 872 plazas ocupadas, a los cursos se inscribieron 976 personas, lo que significa que una persona pudo participar en uno o más cursos.

Con la revisión de la información se verificó que, en 2015, en los 37 cursos que realizó la SENER participaron 976 personas, de las cuales 904 (92.6%) aprobaron el curso, mientras que 72 (7.4%) no alcanzaron una calificación aprobatoria.

15-0-18100-07-0479-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la SENER considere la pertinencia de programar metas para cumplir las estrategias y objetivos establecidos en el Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en materia Energética, para impulsar y promover la formación de recursos especializados para el sector energético, con objeto de cumplir el artículo 3 de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

9. Capacidad financiera

En 2015, la Secretaría de Energía destinó recursos a los programas presupuestarios P001 “Conducción de la política energética” y P003 “Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos”, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO POR LA SENER PARA LA CONDUCCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, 2015
(Miles de pesos)

Programa presupuestario	Presupuesto		Variación porcentual
	Original	Ejercido	
Total de programas			
Presupuestarios (a)= (b+c)	470,016.4	462,972.1	(1.5)
P001 (b)	261,930.6	299,106.7	14.2
P003 (c)	208,085.8	163,865.4	(21.3)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información publicada en el PEF 2015 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2015. Cabe mencionar que se le restó a las cifras el rubro “Otros de corriente”.

En 2015, se destinaron 299,106.7 miles de pesos al programa presupuestario P001, 14.2% más que lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al respecto, la SENER informó que se debió a que se necesitaron recursos para incrementar las asesorías, estudios y diversas partidas del capítulo 1000 “Servicios personales” por la creación de plazas y gastos de fin de año.

En el Pp P003, se ejercieron 163,865.4 miles de pesos, lo que significó 21.3% menos que lo destinado en el PEF, esto se debió a la disminución de presupuesto en diversas partidas con objeto de cumplir con las “Medidas de Responsabilidad Fiscal para Mantener la Estabilidad” dadas a conocer por la SHCP el 30 de enero de 2015, con las que se comunicó la reducción de gastos de operación mediante medidas de austeridad y disciplina para prevenir un entorno adverso en los ejercicios fiscales siguientes y para abandonar la práctica de elaborar presupuestos inerciales; por ello, se autorizó un menor número de plazas a las inicialmente consideradas, lo cual provocó que, de acuerdo con la SENER, el presupuesto asignado no fuera suficiente para incrementar su personal y ofrecer sueldos competitivos respecto del sector privado, lo que ocasionó la falta de personal en la Subsecretaría de Hidrocarburos, la cual, a pesar de reorganizarse estructuralmente y crear dos direcciones generales, no contó con personal para operar la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos.

Los recursos aprobados y ejercidos en el bienio 2014-2015 se presentan a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR LA SENER PARA LA CONDUCCIÓN
Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, 2014 -2015
(Miles de pesos)

Programa presupuestario	2014	2015	Variación porcentual(2014-2015)
P001			
Ejercido (a)	669,807.8	299,106.7	(55.3)
P003			
Ejercido (b)	142,822.0	163,865.4	14.7
Total ejercido (c)=(a+b)	812,629.8	462,972.1	(43.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información publicada en el PEF y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014 y 2015.

En 2015, se ejercieron 462,972.1 miles de pesos en los programas presupuestarios P001 y P003, cifra menor en 43.0% respecto de 2014, ya que los recursos ejercidos en el Pp P001 fueron menores en 55.3%, al pasar de 669,807.8 miles de pesos (mdp) en 2014 a 299,106.7 mdp en 2015, debido a que, en 2014, hubo ampliaciones líquidas en la partida 36101 “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales” que tuvieron como fin llevar a cabo la Campaña de la Reforma Energética Tercera Etapa, que ya no fueron necesarias en 2015.

En el Pp P003, se observó que el presupuesto ejercido se incrementó 14.7%, al pasar de 142,822.0 mdp en 2014 a 163,865.4 mdp en 2015. El cambio se debió al aumento en el gasto de las partidas del capítulo 3000 “Servicios Generales” para desarrollar las diversas rondas de asignación para actividades de exploración y extracción hidrocarburos, que se establecen como parte de las nuevas atribuciones de la SENER.

10. Matriz de Indicadores para Resultados

La revisión de los programas presupuestarios (Pp) P001 “Conducción de la política energética” y P003 “Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos” se dividió en dos apartados.

a) Programa presupuestario P001

Los resultados del análisis de la MIR se presentan a continuación:

-Se elaboró el árbol del problema; sin embargo, las causas, los efectos y el problema central no se refieren a la materia de hidrocarburos, sólo a la de electricidad.

-Alineación con la planeación nacional y sectorial: el objetivo de Fin de la MIR no se vinculó con el objetivo rector del PND, sino con el establecido en el PROSENER respecto de fortalecer la seguridad operativa, actividades de apoyo, conocimiento, capacitación, financiamiento y proveeduría. Este objetivo no permite observar en qué contribuye a la conducción de las

actividades de exploración, extracción, transporte, almacenamiento y distribución del sector hidrocarburos.

-Lógica vertical: el objetivo de Fin no se vinculó con la conducción de las actividades de exploración, extracción, transporte, almacenamiento y distribución sector hidrocarburos, porque está enfocado en el tema de optimizar la seguridad operativa, actividades de apoyo, conocimiento, capacitación, financiamiento y proveeduría.

-Hubo relación causa-efecto entre los niveles de Actividad, Componente y Propósito, pero no existe tal relación con el nivel de Fin, ya que el hecho de que los sectores social y público estén informados no contribuye a optimizar la seguridad operativa, ni las actividades de apoyo, conocimiento, capacitación, financiamiento y proveeduría en las distintas industrias energéticas nacionales.

-Lógica horizontal: el indicador del nivel Propósito no es congruente con su objetivo particular, porque el total de publicaciones descargadas no garantiza que los sectores social, privado y público estén informados de las políticas públicas en materia energética. Los demás indicadores fueron congruentes con sus objetivos particulares, pero, en su conjunto, no fueron útiles para medir cómo la SENER logró una conducción adecuada de la política energética en materia de hidrocarburos, ya que se refieren a informar a la sociedad y no a conducir dicha política.

b) Programa presupuestario P003

Los resultados del análisis de la MIR se presentan a continuación:

-Árbol del problema: se elaboró el árbol del problema enfocado en la materia de hidrocarburos, en el cual se identificó el problema central, sus causas y sus efectos.

-Alineación con la planeación nacional y sectorial: la MIR se vinculó con el objetivo rector establecido en el PND 2013-2018, en razón de que la coordinación de la implementación de la política energética contribuye a asegurar el abastecimiento de petróleo crudo, gas natural y petrolíferos que demanda el país con precios competitivos, calidad y eficiencia en la cadena productiva.

-Lógica vertical: se verificó que el objetivo del nivel Fin se vinculó con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 relacionado con la coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos. Asimismo, se comprobó que hubo relación causa-efecto entre los niveles de Fin y Propósito; sin embargo, no hubo dicha relación entre los niveles de Componente y Propósito, porque el primero se enfocó en gas natural y el segundo en los hidrocarburos. Tampoco hubo relación entre los niveles de Actividad y Componente, porque utilizan los mismos criterios de medición: para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios, se verifican sus reportes, y para realizar las visitas de verificación y supervisión a instalaciones de procesamiento de gas natural, se realizan visitas de verificación.

-Lógica horizontal: en el nivel de Fin se presentaron tres indicadores, de los cuales dos fueron incorrectos, ya que sólo contaron con una variable, y el tercero no es adecuado porque no midió la eficiencia en la planeación, sino la publicación de los planes quinquenales. En los niveles de Propósito y Componente los indicadores presentados fueron adecuados; sin

embargo, dos indicadores del nivel Actividad fueron los mismos que los presentados en el nivel de Componente.

15-0-18100-07-0479-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Energía considere la pertinencia de realizar las gestiones necesarias para que la MIR del programa presupuestario P001 "Conducción de la política energética" sea una herramienta de planeación estratégica que permita organizar los objetivos, indicadores y metas en materia de hidrocarburos, y que el árbol del problema identifique el origen, comportamiento y consecuencias del problema, con objeto de dar cumplimiento al apartado IV.2.2 y a los numerales 2 y 3 de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, la fracción IV, numeral 18, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

15-0-18100-07-0479-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Energía considere la pertinencia de realizar las gestiones necesarias para que la MIR del programa presupuestario P003 "Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos" sea una herramienta de planeación estratégica que permita organizar los objetivos, indicadores y metas en materia de hidrocarburos, con objeto de dar cumplimiento a los numerales 2 y 3 de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

11. Control Interno

El resultado se dividió en tres apartados: el control interno de acuerdo con las Normas Generales de Control Interno; el análisis de la administración de riesgos, y la emisión del informe del estado que guarda el Sistema de Control Interno y el cumplimiento de sus características.

a) Control interno de acuerdo con las Normas Generales de Control Interno

Con la revisión y análisis de la información que proporcionó la Secretaría de Energía, se constató que, en 2015 y al tercer trimestre de 2016, la dependencia implementó el Sistema de Control Interno para promover el desarrollo organizacional; reducir los riesgos; asegurar la observancia del marco normativo; tener mayor flujo de información interna y externa, y fortalecer a la institución por medio de la mejora continua, en cumplimiento de lo establecido en las cinco Normas Generales de Control Interno. Lo anterior se realizó para garantizar la seguridad razonable en el logro de sus objetivos y metas conforme a lo establecido.

b) Análisis de la evaluación de riesgos en Matriz de 2015

Con el análisis de la Matriz de Riesgos 2015, se verificó lo siguiente:

-La SENER identificó y clasificó los riesgos en internos o externos. Se establecieron 6 riesgos generales y 27 específicos. Los riesgos generales se relacionan con la reducción de los niveles de producción de petróleo y gas; la saturación de la red de transporte de gas natural y desabasto de dicho hidrocarburo; el crecimiento de actividades informales de distribución y venta de gas; el beneficio de otros países derivado de la explotación de yacimientos

transfronterizos; el insuficiente desarrollo de la industria mexicana en el sector hidrocarburos, así como de la red de poliductos, y la sustracción ilegal de combustibles. Los riesgos específicos se relacionan con la infraestructura insuficiente para el transporte y distribución de combustibles; la falta de coordinación entre las diferentes partes relacionadas con el desarrollo de la infraestructura; la falta de información estadística; el acceso limitado a recursos financieros, y la vulnerabilidad de la infraestructura.

Se verificó que 15 riesgos fueron considerados internos, mientras que 12 fueron externos. El riesgo número 27 "La carencia de recursos humanos especializados para atender las necesidades del sector" fue clasificado como externo; al respecto, y con base en los resultados obtenidos respecto de la capacidad financiera y operativa de la SENER, se comprobó que el personal que laboró en la SENER fue insuficiente por falta de recursos para su contratación, lo cual provocó que, a pesar de la reestructura en la dependencia y la creación de dos direcciones generales, la Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos no contó con personal para su operación y representó un riesgo para cumplir con el objetivo de garantizar que se cuente con un análisis técnico y normativo en la materia para asegurar que los actos administrativos y actividades de planeación se realicen conforme a la normativa vigente, por lo que, en opinión de la ASF, este riesgo debió ser clasificado como interno, porque es un elemento que la dependencia debe controlar.

- c) Emisión del informe del estado que guarda el Sistema de Control Interno y el cumplimiento de sus características

Con la revisión del oficio 413.-0175/2016, se verificó que el Secretario de Energía presentó, con corte al 30 de abril de 2015, al Secretario de la Función Pública, el "Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional".

Con la revisión del informe, se verificó que, en 2015, la Secretaría de Energía cumplió con los requisitos mínimos que debe contener el documento; asimismo, realizó un diagnóstico sobre los aspectos importantes derivados de la aplicación de las encuestas de Autoevaluación de Control Interno, así como de los resultados relevantes alcanzados con la implementación de las gestiones de mejora comprometidas en el año anterior y las establecidas en el Programa de Trabajo de Control Interno.

15-0-18100-07-0479-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la SENER considere la pertinencia de realizar las gestiones necesarias para modificar su matriz de riesgos a fin de reclasificar el riesgo "La carencia de recursos humanos especializados para atender las necesidades del sector" como interno, con el fin de que proponga actividades que le permitan disminuirlo, con objeto de cumplir el numeral 38, fracción I, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

12. Rendición de cuentas

Con el propósito de evaluar la rendición de cuentas, se consideraron como elementos de análisis las metas, los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y el gasto ejercido de la Secretaría de Energía (SENER) establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y

la Cuenta Pública 2015, vinculados con el proceso de conducción de la política energética en materia de hidrocarburos y con la coordinación misma y de las entidades del sector.

En la revisión de los documentos de rendición de cuentas, se observó que, para informar sobre el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción establecidas en el PND 2013-2018 y PROSENER 2013-2018, encaminadas al cumplimiento del objetivo nacional de “Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva”, la Secretaría de Energía señaló, en términos generales, las principales actividades y resultados de la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos, vinculados con el ejercicio de los recursos federales, entre los que destacó la verificación y supervisión en instalaciones de gas L.P; el otorgamiento de permisos para el procesamiento de gas natural; la asignación de campos de exploración y explotación, así como el proceso de licitación para las etapas de las rondas Cero y Uno.

Se verificó que la SENER reportó, en la Cuenta Pública 2015, los resultados de la evaluación de desempeño (indicadores de desempeño) referente a los programas presupuestarios P001 “Conducción de la política energética” y P003 “Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos”; sin embargo, como se muestra en el resultado número 10 de este informe sobre el análisis de la MIR, los indicadores definidos en los Pp no permitieron hacer un seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de sus programas, por lo tanto, la rendición de cuentas fue insuficiente para conocer los resultados de la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos, como resultado de la reforma energética.

Consecuencias Sociales

La SENER realizó la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos, así como la regulación y supervisión de los permisos que le compete otorgar, por lo que estableció las reglas y condiciones necesarias para otorgar certeza jurídica al sector, y así contribuir al desarrollo de una industria petrolera nacional productiva, competitiva y confiable, capaz de asegurar el abastecimiento de hidrocarburos y derivados que demanda el país, en beneficio de los participantes en la industria, los sectores productivos y los usuarios finales.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 4 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de las atribuciones de conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos que tiene como fin asegurar el abasto de combustibles que demanda el país. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2013, los diagnósticos del sector indicaron que el Estado carecía de la capacidad suficiente para garantizar la producción y el abasto de hidrocarburos y derivados, lo que comprometió la seguridad energética del país y provocó el incremento de las importaciones de gas, petrolíferos y petroquímicos. Esta situación motivó la Reforma Energética, con la que se abrió el mercado de los hidrocarburos a la participación de agentes privados. En este contexto de transformación, la Secretaría de Energía no contaba con los medios para conducir el sector en un escenario de competencia abierta, por lo que enfrentó la necesidad de emitir los instrumentos de planeación; establecer mecanismos de coordinación con los órganos reguladores, y poner en operación mecanismos de regulación y supervisión, así como de fortalecer sus capacidades institucionales, a fin de otorgar certeza jurídica al sector.

Con la Reforma Energética, se fortalecieron las atribuciones jurídicas de la SENER y se le confirieron las responsabilidades de conducir y coordinar la política energética del país en materia de hidrocarburos, mediante la planeación del sector y la vinculación con los órganos reguladores coordinados en materia energética, así como de regular y supervisar los permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, el procesamiento de gas natural, y la importación y exportación de hidrocarburos y sus derivados.

En cuanto a la conducción de la política, con la auditoría se verificó que, en 2015, la SENER emitió los instrumentos de planeación de corto y mediano plazos para conducir el sector en materia de hidrocarburos: las prospectivas para las industrias de gas natural, gas L.P., petróleo crudo y petrolíferos; el plan quinquenal de expansión del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural, y el plan quinquenal de licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos 2015-2019, e implementó mecanismos de coordinación con la CNH y la CRE, pues instaló el Consejo de Coordinación del Sector Energético, con la finalidad de establecer mecanismos de vinculación para el intercambio de información en la materia.

En relación con la regulación y supervisión, la SENER diseñó y puso en operación mecanismos para la regulación y supervisión de los permisos de tratamiento y refinación de petróleo, y procesamiento de gas natural, así como para la regulación y supervisión de la exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos.

Respecto del desarrollo de sus capacidades institucionales, se verificó que la SENER actualizó su estructura orgánica para adecuarla a las funciones que se le asignaron con la Reforma Energética; no obstante, se constató que careció del personal suficiente para operarlas.

En opinión de la ASF, la SENER estableció las reglas y condiciones necesarias para otorgar certeza jurídica al sector, ya que emitió los instrumentos de planeación para conducirlo; implementó mecanismos de coordinación con la CNH y la CRE, así como para la regulación y supervisión de los permisos para procesar petróleo crudo y gas natural, e importar y exportar hidrocarburos y petrolíferos, y adecuó su estructura orgánica para ajustarla a sus nuevas funciones. No obstante, la insuficiencia de recursos humanos para ejercer sus funciones constituye un riesgo para la conducción del sector que puede afectar el desarrollo de una industria petrolera nacional productiva, competitiva y confiable, que asegure el abastecimiento de los hidrocarburos y derivados que demanda el país.

En el marco de la reestructuración institucional tras la Reforma Energética en materia de hidrocarburos y con el fin de fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Energía, la ASF

emitió 4 recomendaciones, las cuales se enfocan a que la SENER concluya los procesos para contar con la capacidad institucional necesaria para conducir la política energética en materia de hidrocarburos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la SENER emitió los documentos de planeación del sector y en materia de licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos.
2. Evaluar que la SENER estableció mecanismos de coordinación con los órganos reguladores e instancias internacionales.
3. Verificar que la SENER reguló y supervisó los permisos de tratamiento y refinación de petróleo y procesamiento de gas natural.
4. Verificar que la SENER reguló y supervisó los permisos para la exportación e importación de hidrocarburos de petrolíferos.
5. Verificar que la SENER realizó el seguimiento estadístico de los indicadores en materia de hidrocarburos.
6. Verificar que la SENER actualizó su estructura orgánica.
7. Determinar la capacidad operativa para la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos.
8. Determinar la capacidad técnica para la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos.
9. Determinar la capacidad financiera para la conducción y coordinación de la política energética en materia de hidrocarburos.
10. Evaluar la matriz de indicadores para resultados de los programas presupuestarios P001 y P003.
11. Evaluar el control interno de las áreas administrativas.
12. Verificar la rendición de cuentas de la SENER.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales; Adjunta de Administración de Personal; Adjunta del Servicio Profesional de Carrera; Planeación y Transición Energética y de Programación y Presupuesto, así como la Subsecretaría de Hidrocarburos.

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. Ley de Planeación: Art. 3
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados: apartado IV.2.2; numerales 2 y 3; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño: Frac. IV, numeral 18; 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: Numeral 38, Frac. I.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Resultado Núm. 8

La Dirección General de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Formación de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética propuso un programa de trabajo para avanzar en el establecimiento del Programa Especial de Formación y Actualización para la Certificación de Competencias, el cual consta de 4 actividades que se realizarán de enero de 2017 a agosto de 2018.

Resultado Núm. 10

Las metas de indicadores de nivel de Fin de los Pp P001 y P003 fueron registradas por la Unidad de Evaluación y Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información que las dependencias y entidades a cargo de los programas respectivos reportaron a la SHCP durante enero de 2015; por lo que la Subsecretaría de Hidrocarburos no actualiza los indicadores de Fin.

La Subsecretaría de Hidrocarburos propone la mejora del indicador del nivel Fin de la MIR del Pp P003, en la planeación de la MIR para 2018, ya que las MIR 2016 y 2017 ya fueron

aprobadas y enviadas a la SHCP. El programa de trabajo para el replanteamiento de la MIR 2018 se realizará de enero a agosto de 2017, con las siguientes actividades: mesas de trabajo; revisión y actualización de la MIR; revisión por parte de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SENER, revisión por parte de la SHCP, captura de indicadores en el PASH y actualización de la MIR por parte de la SHCP.

Respecto de la MIR del Pp P001, se considera pertinente revisar el diseño del árbol del problema y realizar trabajos, en coordinación con las unidades administrativas que reportan indicadores, para revisar y actualizar el diseño de la MIR.

Resultado Núm. 11

La Coordinadora de Asesores de la Subsecretaría de Hidrocarburos informó al Director General de Recursos Humanos y Materiales que un riesgo no reflejado en la Matriz de Riesgos Institucionales es la limitación para la contratación de personal calificado, el cual se consideró como un riesgo inminente para el cumplimiento de las metas y objetivos de la Secretaría de Energía; por lo que se solicitó la inclusión del tema en el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

En la Tercera Sesión Ordinaria 2015 del COCODI, se propuso el riesgo “Plantilla de personal contratado insuficiente para el cumplimiento de los objetivos y metas de la implementación de la Reforma Energética en su debido tiempo y forma”.

Al respecto, con el oficio núm. 400.-120/2015 del 3 de julio de 2015, la Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, informó, a la Coordinadora de Asesores de la Subsecretaría de Hidrocarburos, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, autorizaron la creación de 9 plazas de mandos medios y superiores.

Asimismo, con el oficio 500.DA.-262/2016 del 25 de noviembre de 2016, la Dirección Administrativa de la Subsecretaría de Hidrocarburos informó al Director General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales que en el segundo semestre de año 2015 se autorizó la creación de plazas nuevas y la ocupación de plazas vacantes, por lo que riesgo número 27 de la Matriz de Riesgos Institucionales se encuentra administrado; por lo que se solicita que el riesgo sea eliminado de la matriz.