

Secretaría de Energía

Transformación del Sistema Eléctrico Nacional según la Reforma Energética

Auditoría de Desempeño: 15-0-18100-07-0481

481-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 los compromisos y disposiciones establecidos en la normativa para la transformación del Sistema Eléctrico Nacional.

Alcance

La auditoría núm. 481-DE “Transformación del Sistema Eléctrico Nacional según la Reforma Energética” de la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) comprendió la revisión de la planeación, conducción, control operativo y la regulación del Sistema Eléctrico Nacional en el proceso de transformación en función del establecimiento de instrumentos y mecanismos que permitan alcanzar los objetivos de corto plazo establecidos para operar la Reforma Energética en materia de energía eléctrica; el diseño y operación del nuevo modelo operativo de la CFE respecto de su tránsito a Empresa Productiva del Estado; la capacitación del personal de los entes que participaron en la transformación; el ejercicio presupuestal en la materia; así como los mecanismos de control y rendición de cuentas. Se consideró el cumplimiento de los compromisos establecidos para 2015.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa de 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, de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Los datos proporcionados por los entes fiscalizados 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 el cumplimiento de objetivos y metas de la transformación del Sistema Eléctrico Nacional según la Reforma Energética.

Antecedentes

En la historia del sector energético del país se han realizado cuatro reformas energéticas, las cuales se clasifican de la manera siguiente: 1960 nacionalización de la industria eléctrica, 1992 apertura a la participación del sector privado en la industria eléctrica, 2008 transición energética y 2013 industria eléctrica mediante el Mercado Eléctrico Mayorista.

1960. Nacionalización de la industria eléctrica

En 1960, se llevó a cabo la primer Reforma Energética al modificarse el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estableció que “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.^{1/}

Durante los años sesenta, la CFE, como responsable de proporcionar el servicio público de energía eléctrica, se adhirió a los dos principios básicos siguientes: satisfacer la demanda creciente de electricidad y mantener los precios bajos de la electricidad para promover la competitividad. La CFE logró consolidarse en la industria eléctrica al conectar a millones de personas a la red eléctrica, unificar la frecuencia en el país, obtener una cobertura nacional; así como la interconexión del Sistema Eléctrico Nacional.^{2/}

A partir de 1962, la CFE fundó la Oficina Nacional de Operación de Sistemas basándose en principios técnicos y económicos, con el fin de integrar bajo una misma dirección y administrar de manera más eficiente el despacho de carga utilizando una metodología uniforme. En razón de la evolución del sistema, en 1976 se creó el Despacho Nacional de Carga, como órgano coordinador responsable de las oficinas de operación de sistemas de todo el país, dependiendo de la Dirección General, con objeto fundamental de operar los sistemas de todo el territorio nacional, aplicando las medidas necesarias para mantener el suministro de energía eléctrica en forma continua, con óptima calidad, con seguridad de los sistemas y al mínimo costo de generación, dentro de las normas establecidas.^{3/}

En 1975, el proceso de nacionalización y consolidación del control estatal de la industria eléctrica se formalizó legalmente con la publicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)^{4/} que declaró a la Secretaría del Patrimonio Nacional^{5/} como responsable de fijar la Política Nacional de Energéticos y dictar las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, y a la CFE como la encargada de la prestación de dicho servicio.

1992. Apertura a la participación del sector privado en la industria eléctrica

En 1992, la LSPEE fue reformada para permitir la participación privada de manera limitada en la generación eléctrica con el fin de corregir la crisis del suministro de electricidad causada por las dificultades de la CFE para financiar las inversiones requeridas. Bajo esas condiciones, las organizaciones privadas sólo podían participar en el sector como generadoras y la energía

^{1/} Diario Oficial de la Federación, Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de diciembre de 1960.

^{2/} Center for Energy Economics Bureau of Economic Geology, The University of Texas at Austin e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Guía de la Industria Eléctrica en México, Primera Edición, 2006, P. 14.

^{3/} Diario Oficial de la Federación, Reglas de Despacho y Operación del Sistema Eléctrico Nacional, 3 de noviembre de 2005.

^{4/} Diario Oficial de la Federación, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 22 de diciembre de 1975, última reforma del 9 de abril de 2012, abrogada el 11 de agosto de 2014.

^{5/} Secretaría del Patrimonio Nacional (1958-1976), actualmente Secretaría de Energía.

eléctrica producida únicamente podía ser usada para su propio consumo, para exportaciones, o para venderse al único comprador, la CFE.

Con la reforma se estableció que para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) ^{6/} en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondría de una comisión reguladora, por lo que mediante decreto del Ejecutivo Federal, el 4 de octubre de 1993, fue creada la CRE como Órgano Administrativo Desconcentrado de la SEMIP, el cual entró en vigor el 3 de enero de 1994, y con la promulgación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el 3 de octubre de 1995, se le otorgó autonomía técnica, operativa, de gestión y decisión. ^{7/}

Asimismo, el 9 de febrero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el cual se creó el Organismo Público Descentralizado Luz y Fuerza del Centro, con el fin de prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las compañías de Luz y Fuerza del Centro, de Pachuca, de Toluca, y Mexicana Meridional de Fuerza.

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, y se le confirió la facultad de conducir la política energética del país, con lo que fortaleció su papel como coordinadora del sector energético al ejercer los derechos de la Nación sobre los recursos no renovables; así como el manejo óptimo de los recursos materiales que se requieren para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

En 1994, el CENACE se transformó en una unidad de coordinación, con la función básica de dirigir la operación y supervisión de la infraestructura eléctrica propiedad de la CFE, para garantizar como fin último la prestación del servicio público de energía eléctrica a los usuarios con seguridad, calidad, continuidad y economía. ^{8/}

En 2007, el 64.0% de la electricidad generada se basó en la utilización de hidrocarburos como fuente primaria; el costo de los energéticos se incrementó notablemente, lo que ejerció presiones sobre el costo de producción de la electricidad, y aumentó los cargos que enfrentaban los consumidores. También las pérdidas de energía en Luz y Fuerza del Centro se ubicaban en alrededor del 33.0%, lo cual excedía los estándares de la industria eléctrica en el ámbito nacional e internacional, lo que significó que una tercera parte de la energía disponible para venta se perdía o no se cobraba.

2008. Transición energética

En 2008, se publicaron en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y el decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Estas reformas fortalecieron a la CRE en cuanto a su naturaleza,

^{6/} Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (1982-1994), actualmente Secretaría de Energía.

^{7/} Comisión Reguladora de Energía, 20+1 CREando confianza para los mexicanos, Libro de aniversario, 2015.

^{8/} Diario Oficial de la Federación, Reglas de Despacho y Operación del Sistema Eléctrico Nacional, 3 de noviembre de 2005.

estructura y funcionamiento, además le confirieron mayores atribuciones para regular el sector de gas y electricidad; así como la generación con fuentes renovables de energía.

El 11 de octubre de 2009, se publicó en el DOF el decreto por el que se extinguió el Organismo Público Descentralizado Luz y Fuerza del Centro, debido a que sus costos casi duplicaban a sus ingresos por ventas; de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738.0 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de 433,290.0 millones de pesos (incluyendo energía comprada a la CFE); por lo cual la CFE adquirió la responsabilidad de prestar el servicio de energía eléctrica en todo el territorio nacional.

2013. Industria eléctrica mediante el Mercado Eléctrico Mayorista

En el diagnóstico incluido en el Dictamen de la Comisión de Energía del Senado de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señaló que en 2012, la CFE presentó un déficit financiero de 77,000.0 millones de pesos, y en el primer semestre de 2013, su patrimonio disminuyó en 35,000.0 millones de pesos. También la comisión enfrentó dificultades en la sustitución de capacidad obsoleta, debido a restricciones de planeación, financiamiento y ejecución de proyectos.

Aunado a lo anterior, el costo de la energía eléctrica era elevado lo que afectaba la economía de los mexicanos, de la pequeña y mediana empresa y de los comerciantes, frenando la creación de empleos. La CFE como generadora de electricidad decidía de cuáles plantas se tomaba la electricidad, por lo que estaba obligada a ser juez y parte al elegir entre la electricidad que generaban sus propias plantas y la de los particulares.

Por lo anterior, el 20 de diciembre de 2013 se aprobó el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, con el cual se determinó que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional; así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda llevar a cabo contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Como consecuencia, el 11 de agosto de 2014, en materia de electricidad, se aprobaron tres leyes secundarias y se reformaron 12 que permitieron el ejercicio de la reforma constitucional.^{9/} En las referidas disposiciones se establece lo relacionado con la inversión privada en las actividades de generación y comercialización de electricidad; así como en las actividades de transmisión y distribución mediante sus respectivos contratos.

En la misma fecha, la CRE se transformó en un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética encargado de ejercer la regulación técnica y económica en materia de electricidad,

^{9/} De nueva creación: Ley de la Industria Eléctrica; Ley de Energía Geotérmica; Ley de la Comisión Federal de Electricidad. Reformadas: Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; Ley de Asociaciones Público Privadas; Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Derechos; Ley de Coordinación Fiscal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley General de Deuda Pública.

a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético. Asimismo, el 28 de agosto de 2014 se constituyó el CENACE como Organismo Público Descentralizado encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional con el objetivo de ofrecer a los usuarios la energía eléctrica al menor costo de generación, de operar el Mercado Eléctrico Mayorista, y de garantizar a los generadores el acceso abierto a la red de transmisión.

El 13 de octubre de 2014, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad entró en vigor con la designación de su Consejo de Administración, con esta ley, la CFE se transformó en Empresa Productiva del Estado, a fin de competir con la iniciativa privada en los mercados de generación y comercialización, y prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. El 10 de noviembre de 2014, el Consejo de Administración de la CFE aprobó la creación de las empresas filiales “CFE International, LLC”, y “CFEnergía, S.A. de C.V”.

Los artículos transitorios de la Reforma Energética establecieron un plazo de dos años para la transformación del Sistema Eléctrico Nacional.

Resultados

1. Planeación y conducción del Sistema Eléctrico Nacional

En 2015, la SENER definió y contó con instrumentos y directrices para establecer, conducir y coordinar la política energética en materia de energía eléctrica, ya que en ese año diseñó el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2019, la Prospectiva del Sector Eléctrico 2015-2019, los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE y el Sistema de Información del Mercado y contaba con el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, y la Estrategia Nacional de Transición Energética y Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2014, documentos que se alinean con los objetivos de la Reforma Energética en materia de electricidad.

La SENER publicó el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2019, el cual es el principal instrumento de planeación de la política energética en materia de energía eléctrica, y acreditó las acciones de coordinación con el CENACE para la elaboración de los programas indicativos de instalación y retiro de centrales eléctricas y de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista; estos últimos con opinión de la CRE.

En materia de coordinación y evaluación para la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, en 2015, la SENER no instauró el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE); sin embargo, designó al Secretario Técnico, elaboró el proyecto de reglas para la operación, y sometió a estudio la participación del consejo en el procedimiento de adhesión de México a la Agencia Internacional de Energía; al respecto, en hechos posteriores al 2015 el CCSE fue instalado. En cuanto a la creación del Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del Mercado Eléctrico Mayorista, en coordinación con la CRE, la SENER informó de la reunión de trabajo que llevó a cabo con la CRE el 20 de octubre de 2016 para constituir dicho comité y señaló que tiene previsto programar su constitución durante el primer trimestre de 2017; sin embargo, la SENER no dispuso de información que acreditara que en 2015 se coordinó con la CRE para la constitución del Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del Mercado Eléctrico Mayorista aun cuando éste inició operaciones en 2016.

En materia de energías limpias, en el primer semestre de 2015, la SENER estableció los requisitos para la adquisición de certificados de energías limpias a ser cumplidos durante los tres años posteriores a la emisión de los mismos, publicados el 31 de octubre de 2014. También, en 2015, la SENER elaboró el proyecto de Informe Pormenorizado del Desempeño y las Tendencias de la Industria Eléctrica correspondiente a 2014, el cual es un instrumento que acumula la información sobre el desempeño del sector en un año, situación que implicó el recuento de los datos de cierre de año con comparativos internacionales cuya fuente de información fue publicada en 2015, lo cual fue congruente con el programa de trabajo de la secretaría.

15-0-18100-07-0481-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Energía, en coordinación con la Comisión Reguladora de Energía, analice la factibilidad de identificar las causas por las cuales no constituyó el Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del Mercado Eléctrico Mayorista, y con base en los resultados considere la pertinencia de establecer un programa de trabajo para su instalación, con el fin de dar cumplimiento al artículo 11, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

2. Coordinación de la reestructura de la industria eléctrica

En 2015, la SENER emitió las primeras reglas del mercado que incluyeron las bases del mercado eléctrico y publicó el Manual de Subastas de Largo Plazo, que significó una de las 22 disposiciones operativas del mercado, ya que se dio prioridad a los documentos para la operación del mercado de energía de corto plazo y para llevar a cabo subastas de largo plazo, lo cual fue consistente con dos de los cinco mercados (de corto plazo y de subastas) que iniciaron sus operaciones en 2016, los tres restantes se refieren a los mercados de balance de potencia, de certificados de energías limpias, y de subastas de derechos financieros de transmisión, los cuales se encuentran en proceso de implementación.

En cuanto a la definición de plazos para la emisión de normativa en el periodo de reestructura de la industria eléctrica, en 2015 la SENER diseñó un plan de trabajo para la publicación de las reglas del mercado dividido en cinco etapas de 2014 a 2017; en la primera etapa, de agosto de 2014 a diciembre de 2015, estableció y publicó en el DOF las Bases del Mercado Eléctrico y el Manual de Subastas de Largo Plazo; en la segunda etapa, de marzo de 2015 a junio de 2016, estableció publicar cinco manuales los cuales se emitieron en 2016; en la tercera etapa, de junio de 2015 a diciembre de 2016, programó cuatro manuales de los cuales, en 2015, avanzó en el anteproyecto de uno, y en 2016 publicó dos en el DOF y estableció uno como anteproyecto; respecto de la cuarta etapa, de septiembre de 2015 a junio de 2017, programó cinco manuales, de los que, en 2015, los cinco tuvieron un estatus de anteproyecto, y en la quinta etapa, de junio de 2016 a diciembre de 2017, programó siete manuales los cuales en 2015 estuvieron en desarrollo.

En diciembre de 2015, la SENER notificó a la CFE los Términos para su Estricta Separación Legal, lo cual implicó que en 2016 la comisión comenzara con la creación de sus empresas subsidiarias y una filial por medio de la separación de las actividades de generación, distribución, transmisión y suministro de energía eléctrica para su operación como Empresa Productiva del Estado.

Asimismo, se verificó que como hechos posteriores a 2015 y de acuerdo con su plan de trabajo, la SENER publicó el manual para determinar los derechos y las obligaciones de los contratos de interconexión legados que se asumirán por la CFE y el CENACE, el cual tiene como objetivo establecer los procedimientos, reglas, instrucciones y directrices para que el generador de intermediación pueda representar en el Mercado Eléctrico Mayorista a las centrales eléctricas y a los centros de carga incluidos en los contratos de interconexión legados.

En cuanto al mercado de energía de corto plazo para el Sistema Interconectado Nacional y el de Baja California, iniciaron operaciones el 27 y 29 de enero de 2016, respectivamente, con 27 y 29 días de desfase de la fecha programada (31 de diciembre de 2015), en tanto que el Sistema Interconectado Baja California Sur inició operaciones el 23 de marzo de 2016; asimismo, se verificó que en 2015 no se realizó la declaratoria de entrada en operación del Mercado Eléctrico Mayorista, sino en 2016, debido a que la SENER emitió una resolución en la que actualizó el calendario para dictar el inicio de operaciones del mercado y emitir la declaratoria correspondiente, con el fin de asegurar el desarrollo completo de las reglas del mercado y de los sistemas requeridos para su ejecución confiable y eficiente.

3. Transferencia de recursos de la CFE al CENACE

El CENACE elaboró y notificó a la SENER y a la CRE, dentro del plazo establecido, el cronograma y listado de actividades referentes a la transferencia de los recursos de la CFE al CENACE; sin embargo, este cronograma no implicó la totalidad del proceso de transferencia de recursos, sino únicamente aquéllas relacionadas con la identificación de requerimientos y procesos.

En cuanto a la eficiencia y eficacia de la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros y la atención de aspectos corporativos y de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC); en 2015, las TIC y los recursos financieros reportaron un avance del 100.0%; en tanto que, en la de recursos materiales se concluyeron tres de las cinco actividades definidas, las no finalizadas fueron las relativas a bienes inmuebles y bienes en comodato; en los recursos humanos se terminó una de cinco, las actividades pendientes fueron las relacionadas con los sistemas de recursos humanos y seguridad social, la transferencia de plazas sindicalizadas a confianza y sindicalizadas a ese mismo estatus; así como ratificar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de la relación laboral de los trabajadores ante la CFE, y firmar el nuevo Contrato Individual de Trabajo con el CENACE; y en los aspectos corporativos se finalizaron tres de cinco, las acciones que no se concluyeron se refirieron a las obligaciones de seguridad social y la emisión de manuales, normas y procedimiento del CENACE. Al respecto, el centro informó que el procedimiento para la emisión de manuales, normas y procedimientos, se inició una vez que se conformó el Comité de Transparencia, lo cual se llevó a cabo el 11 de mayo de 2016, con la inscripción al Padrón de Sujetos Obligados que autorizó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; asimismo, se designó al Titular de la Unidad de Transparencia, y se aprobaron los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia; así como para la operación del Módulo de Transparencia del CENACE; por lo cual el organismo justificó que la emisión de manuales, normas y procedimientos inició a partir de la constitución del Comité de Transparencia; sin embargo, no cumplió con las fechas establecidas en el cronograma y listado de acciones que el centro le notificó a la SENER y a la CRE.

En materia de rendición de cuentas, en 2015 el CENACE actualizó el “Libro blanco del proceso de transferencia de los aspectos corporativos, recursos financieros, materiales y humanos al CENACE”, y presentó en septiembre, octubre y noviembre de 2014 un informe ejecutivo mensual a la SENER y a la CRE sobre el avance y estado que guardaba el procedimiento de transferencia; sin embargo, no continuó rindiendo cuentas a la SENER y a la CRE mediante estos informes, aun cuando la transferencia de recursos no se concluyó durante 2015; asimismo, el Informe Final Pormenorizado del Director General no se presentó porque no se finalizó el proceso.

15-1-18TOM-07-0481-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Centro Nacional de Control de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales en 2015 no se concluyó con la transferencia de recursos materiales, humanos y de asuntos corporativos y, de acuerdo con los resultados, realice las acciones necesarias para establecer un programa en el que se definan los plazos y los responsables para su conclusión, con el fin de dar cumplimiento los artículos quinto transitorio, párrafo primero, del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía y quinto transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

15-1-18TOM-07-0481-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Centro Nacional de Control de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales no presentó mensualmente el "Informe ejecutivo de transferencia de recursos de la Comisión Federal de Electricidad al Centro Nacional de Control de Energía" a la Secretaría de Energía y a la Comisión Reguladora de Energía y, con base en los resultados, realice las acciones necesarias para rendir cuentas respecto de este procedimiento, con el propósito de dar cumplimiento al artículo quinto transitorio, párrafo primero y fracción V, del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

4. Constitución del CENACE para ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional

En 2015, se transfirió el control físico de la Red Nacional de Transmisión a CFE-Transmisión y se ejerció el control operativo por parte del CENACE en la totalidad de la Red Nacional de Transmisión, para lo cual se elaboró el “Manual de Coordinación Operativa” en el que se establece la coordinación entre el personal de los diferentes centros de control.

El Consejo de Administración del CENACE aprobó el Programa Estratégico 2016-2024, el cual es un instrumento que ratifica la visión estratégica de la entidad y formula su programa institucional, y la Estrategia de Tecnología Informática 2015-2018, que servirá de guía para proporcionar los servicios de tecnologías de información, comunicaciones y seguridad de la información a los procesos del CENACE para el logro de los objetivos de la organización.

En 2015, el CENACE ejerció el control operativo en la totalidad de la Red Nacional de Transmisión y transfirió el control físico de la misma a CFE-Transmisión, además constituyó un comité y ocho subcomités regionales con el fin de apoyar su gestión para operar el Sistema Eléctrico Nacional. Asimismo, con el propósito de desempeñar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, la entidad fiscalizada emitió la primera convocatoria de subasta de largo

plazo; impartió tres cursos de capacitación a potenciales participantes del mercado; desarrolló, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Eléctricas, las herramientas para operar el mercado de corto plazo y realizó las primeras pruebas modulares. Con objeto de garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, el CENACE presentó a la SENER los programas de ampliación y modernización y los elementos de estas redes, para la emisión del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2019, y sometió a aprobación de la CRE los modelos de convenio para la operación técnica y comercial de la transmisión y de la distribución.

En asuntos administrativos para su constitución como Organismo Público Descentralizado, en 2015, el CENACE no emitió el Código de Ética previsto para ese año. Al respecto, el centro informó que el 25 de agosto de 2016 se emitió el Código de Ética del CENACE, una vez que se instauró el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) el cual fungió como supervisor para la emisión del código y es el responsable de vigilar la aplicación y el cumplimiento del mismo. Sin embargo, no elaboró los manuales de organización para los órganos superiores y unidades administrativas conforme al estatuto vigente.

15-1-18TOM-07-0481-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Centro Nacional de Control de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales en 2015 no expidió los manuales de organización y procedimientos necesarios para el funcionamiento de las unidades administrativas que integran el organismo y, de acuerdo con los resultados, adopte las medidas que considere necesarias para establecer un programa en el que se definan los plazos y los responsables para su elaboración y publicación, con el fin de dar cumplimiento al artículo vigésimo primero, fracción V, del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

5. Constitución de la CRE como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética y la emisión de regulación

La CRE programó realizar 25 regulaciones en materia del sector eléctrico en 2015, de las cuales el 24.0% (seis) se publicó dentro del plazo establecido, el 52.0% (trece) se resolvió en 2015; sin embargo, su publicación se llevó a cabo en 2016; el 20.0% (cinco) se resolvió y publicó en 2016, fuera del año programado, y el 4.0% (una) está pendiente de resolver, por lo que no cumplió con los plazos previstos. En cuanto a esta última, la comisión notificó que estima publicar las disposiciones administrativas sobre la determinación de tarifas en materia de servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista para el primer trimestre de 2017.

Asimismo, con la revisión del Programa Regulatorio del Sector Eléctrico 2015, se constató que las 25 regulaciones que la CRE determinó realizar en ese año no englobaron los 22 temas señalados en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 en los cuales la entidad fiscalizada debió emitir disposiciones, ya que con la auditoría se verificó que en 10 de ellos no se programó emitir regulación. Al respecto, la comisión informó que se encuentra desarrollando disposiciones en siete de los diez temas que se establecieron en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, y que no se incluyeron en su Programa Regulatorio 2015. En cuanto a las tres restantes, en materia de

red eléctrica emitió opinión de los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución incluidos en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2019 que fue publicado por la SENER; en materia de centrales eléctricas señaló que para 2015 contó con un programa de visitas de verificación a permisos en materia de generación e importación de energía; así como para el año 2016; en cuanto a los procedimientos para la resolución de controversias, reclamaciones, quejas, mediación y arbitraje e intervención, mencionó que por única vez, y de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, esta atribución en 2015 le correspondió a la SENER, para lo cual ésta publicó en 2016 el manual respectivo; así como para lo relativo a las funciones de vigilancia del Mercado Eléctrico Mayorista. No obstante, la CRE no estableció en su Programa Regulatorio 2015 la totalidad de temas incluidos en Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, lo cual implica que debe fortalecer sus mecanismos de programación, para que tanto la Estrategia Programática como su Programa Regulatorio sean congruentes, a fin de que el Mercado Eléctrico Mayorista cuente con la regulación necesaria de manera oportuna.

Se verificó que, en 2015, la normativa emitida por la CRE (contratos, criterios, cumplimiento y verificación, y permisos y autorizaciones) respondió a cinco de los ocho elementos que conforman el Mercado Eléctrico Mayorista referidos a energía eléctrica; adquisición de potencia para garantizar la suficiencia de recursos y satisfacer la demanda eléctrica; importación o exportación de energía eléctrica; derechos de cobro y penalizaciones para el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, y requisitos para ser participante del mercado (derechos, obligaciones y resolución de controversias); en tres componentes: servicios conexos que se incluyan en el mercado, certificados de energías limpias y derechos financieros de transmisión, la comisión no emitió normativa, debido a que lo relativo a los certificados de energías limpias fue publicado por la SENER y en cuanto los servicios conexos que se incluyan en el Mercado Eléctrico Mayorista y los derechos financieros de transmisión son componentes cuyos avances se establecieron en los numerales 10.4.1 y 13 de las Bases del Mercado publicadas por la SENER en 2015. Como hechos posteriores se verificó que en 2016, la CRE emitió regulación en las categorías de criterios; así como de cumplimiento y verificación, relacionadas con los certificados de energías limpias.

En cuanto a su organización como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, en 2015 la CRE expidió su Reglamento Interno dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de su ley.

15-0-45C00-07-0481-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Reguladora de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales no emitió con oportunidad las disposiciones referentes a tarifas establecidas en su Programa Regulatorio del Sector Eléctrico 2015 y, con base en los resultados, adopte las medidas que considere necesarias con el fin de dar cumplimiento al artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

15-0-45C00-07-0481-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Reguladora de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales no incluyó en el Programa Regulatorio del Sector Eléctrico 2015 la totalidad de

temas en los que debió emitir disposiciones de acuerdo con la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y, con base en los resultados, se adopten medidas que estime necesarias para que éstos sean considerados en su programación, con el propósito de cumplir con el artículo 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

6. Establecimiento de las directrices de la Empresa Productiva del Estado

En el ejercicio fiscal 2015, la CFE se encontraba operando como Empresa Productiva del Estado, ya que por ministerio de ley adquirió tal calidad, instituyó el Consejo de Administración y se designó al titular de la Auditoría Interna de la CFE. Asimismo, en ese año, el Consejo de Administración aprobó el Plan de Negocios 2015-2019 en la sesión 5 ordinaria, mediante el acuerdo CA-034/2015.

En cuanto a la creación de empresas filiales y subsidiarias, en 2014 el Consejo de Administración de la CFE aprobó la creación de dos empresas filiales “CFE Gas Natural” y “CFE Internacional LLC”, y en 2015, se autorizó la filial “CFE Suministrador Calificado”.

Respecto de la filial “CFE Suministrador Calificado” que fue aprobada en 2015, se verificó que cumplió con el requisito de llevar a cabo actos corporativos para su constitución, ya que el 23 de mayo de 2016 se registró ante el notario público en escritura pública como Sociedad Anónima de Capital Variable.

Asimismo, como hechos posteriores se verificó que los documentos de creación de las nueve empresas subsidiarias de la CFE, que se aprobaron en 2016, cumplieron con los requisitos establecidos en la ley, ya que todas fueron aprobadas por el Consejo de Administración, su acuerdo de creación se publicó en el DOF, se definió su objeto, patrimonio y órganos de administración; así como las facultades de éstos y se señalaron mecanismos de control y vigilancia.

Por lo que respecta a la separación contable, operativa, funcional y legal que corresponda a cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, la entidad fiscalizada señaló que en 2015 no realizó ninguna actividad al respecto, debido a que la SENER le notificó los términos para su separación el 28 de diciembre de 2015, entraron en vigor el 29 de diciembre de 2015 y se publicaron en el DOF el 11 de enero de 2016. En el análisis del documento emitido por la SENER, se identificó que se programó que el periodo del proceso de separación se realizará del 29 de diciembre de 2015 al 30 de junio de 2018; sin embargo, dicho plazo puede ser modificado por la SENER.

En materia de generación de energía eléctrica, en 2015, la CFE solicitó a la SENER la adjudicación de 33 áreas geotérmicas, a fin de continuar los trabajos de exploración o explotación. Asimismo, para dar continuidad al suministro eléctrico, en el último cuatrimestre del año, la CFE solicitó a la CRE 159 permisos para generar energía eléctrica y remitió a la SENER las evaluaciones de impacto social.

Respecto de las directrices del Plan de Negocios 2015-2019, en 2015, la CFE replanteó las condiciones estructurales en los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, ya que estableció imperativos de negocios; diseñó programas de retiro de centrales y de software para la reducción de pérdidas en la

distribución de energía eléctrica; implementó programas de electrificación, de infraestructura y de estrategias de eficiencia, operación y mantenimiento en las redes de transmisión y distribución; así como de comercialización de energía eléctrica; en materia transversal, realizó un diagnóstico relacionado con el nuevo modelo operativo de la comisión, firmó convenios para el desarrollo de su función social y atendió requerimientos de la CRE para la regulación de tarifas de transmisión de energía eléctrica.

7. Capacitación del personal

En 2015, la SENER creó tres unidades administrativas en la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética, y seis en la Subsecretaría de Electricidad; todas relacionadas con las nuevas funciones del Mercado Eléctrico Mayorista.

En las direcciones generales de nueva creación en la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética, destaca que en la Dirección General de Eficiencia y Sustentabilidad Energética se capacitó al 40.7% (11 personas) de un total de 27. En la Subsecretaría de Electricidad, la Dirección General de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica y Vinculación Social registró la mayor participación de capacitación con 46.9% (45 personas) del total de su personal (96 personas). Asimismo, se identificó que la Dirección General de Planeación e Información Energética, de la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética no tuvo modificación con motivo de la Reforma Energética en 2015 y mantuvo a su personal (36 servidores públicos) respecto de 2014; sin embargo, obtuvo un incremento en la capacitación del 28.6%.

En 2015, la estructura orgánica de la CRE se modificó como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le asignaron con la Reforma Energética a este órgano regulador, ya que se crearon seis unidades administrativas y se eliminaron tres direcciones generales; en las unidades de nueva creación, destaca la Coordinación General de Mercados Eléctricos que fue la que registró la mayor capacitación con 60.0% (6 personas), la cual en su totalidad tuvo relación con sus nuevas atribuciones como Órgano Regulador Coordinado consecuencia de la Reforma Energética en materia de electricidad.

Respecto del CENACE, se identificó que capacitó a 41 personas, el 47.1% respecto del total de trabajadores (87 trabajadores), y realizó la capacitación a 200 personas externas interesadas en los temas de la industria eléctrica.

En cuanto a la CFE, se verificó que el 10.5% (321 trabajadores) de los servidores públicos de la Dirección de Operación recibió capacitación vinculada con las nuevas atribuciones de la industria eléctrica, respecto de los 3,058 trabajadores.

8. Recursos financieros

En 2015, en el Programa presupuestario (Pp) P002 "Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector electricidad", la SENER ejerció 201,059.7 miles de pesos, cantidad menor en 3.8% respecto del presupuesto original de 209,040.1 miles de pesos, e igual al presupuesto modificado; en éste la Subsecretaría de Electricidad fue la que ejerció la mayor parte de los recursos con 69.6%. Se observaron diferencias entre el presupuesto original y el ejercido, debido a diversas adecuaciones presupuestarias, de las que destacan dos ampliaciones que se realizaron con el fin de que la subsecretaría implementara y diera continuidad a los compromisos de la Reforma Energética. Asimismo, se llevaron a cabo

reducciones, a causa de los movimientos del personal en diferentes áreas de la SENER por la reestructura a consecuencia de la Reforma Energética.

En 2015, la CRE ejerció 300,845.4 miles de pesos en el Pp G001 “Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de éstos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo”, presupuesto superior en 67.4% al original de 179,717.0 miles de pesos e inferior en 0.005% al modificado de 300,860.7 miles de pesos. De acuerdo con el Órgano Regulador Coordinado se realizaron ampliaciones al presupuesto, principalmente para arrendar un edificio y contratar los servicios de audio y video para las sesiones del Órgano de Gobierno, y el menor ejercicio fue consecuencia de la transferencia de recursos al Ramo 23.

Asimismo, el CENACE ejerció 461,059.8 miles de pesos en el Pp E568 “Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional”, monto superior en 786.7% respecto del original de 52,000.0 miles de pesos e inferior en 63.3% al modificado de 1,255,563.7 miles de pesos. La entidad fiscalizada señaló que se realizaron ampliaciones para la creación de plazas y servicios generales; sin embargo, ejerció menos presupuesto del modificado, debido a que el pago de salarios del personal de confianza se llevó a cabo a partir del 1 de junio de 2015, y se acordó con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana que la contratación del personal sindicalizado se realizaría a partir del 1 de enero de 2016.

En 2015, en el Pp P553 “Planeación del Sistema Eléctrico Nacional”, la CFE erogó 272,431.2 miles de pesos, cifra superior en 13.3% respecto del original de 240,488.4 miles de pesos y similar al modificado. De acuerdo con la Empresa Productiva del Estado, ante la Reforma Energética, no tuvo la responsabilidad de realizar la planeación del Sistema Eléctrico Nacional; sin embargo, en 2014 el proyecto de presupuesto del Pp P553 propuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó el procedimiento establecido para la asignación presupuestal del ejercicio 2015, por lo que la Subdirección de Programación, quien era el área encargada de atender la función de la planificación del Sistema Eléctrico Nacional, utilizó el presupuesto como gasto corriente, cuyas funciones ante la Reforma Energética fueron reenfocadas en tres vertientes: análisis del entorno y regulación; medición del desempeño empresarial de la CFE, sus empresas productivas subsidiarias y filiales, y construcción de escenarios para proyectos de inversión de la comisión. Asimismo, durante 2015 la subdirección destinó recursos para formalizar la transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos de la CFE al CENACE.

En cuanto a la ampliación presupuestal por 31,942.8 miles de pesos, la CFE señaló que ésta se debió a la contratación consolidada de la membresía con Electric Power Research Institute, con el nuevo enfoque de integrar las necesidades de toda la CFE en las actividades de estrategia empresarial; la cual incluyó los requerimientos de las subdirecciones de Programación, Generación, y de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde. Asimismo, el presupuesto original de la Subdirección de Programación consideró la atención de sus necesidades; no obstante, la ampliación presupuestal correspondió a la aportación de presupuesto de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde y de la Subdirección de Generación, sin que esta ampliación haya implicado incremento presupuestal para la CFE.

9. Evaluación del desempeño

En 2015, la SENER y la CRE alinearon los objetivos de los Pp P002 “Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector electricidad” y G001 “Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de éstos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo”, respectivamente, de acuerdo con las nuevas atribuciones que les fueron concedidas con la Reforma Energética, ya que el objetivo del Pp P002 a cargo de la SENER contó con elementos para medir la manera en que la dependencia dirigió y coordinó la política energética del país, y el objetivo y la denominación del Pp G001 se modificaron, en agosto de 2015, para que en el ejercicio 2016 permitiera medir la regulación técnica y económica que realizó el Órgano Regulador Coordinado en Materia de Energética.

Asimismo, la SENER modificó las matrices de indicadores para resultados del Pp P002, correspondientes a 2015 y 2016, con el fin de ajustar los indicadores de éstas con sus nuevas atribuciones producto de la Reforma Energética, destaca que se eliminó el indicador “Porcentaje de cumplimiento en la autorización del Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE)” y se adicionó el que medirá el “Porcentaje de cumplimiento en la elaboración del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN)”, ya que el POISE fue un instrumento elaborado por la CFE para la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, función que se transfirió a la SENER mediante el PRODESEN.

Respecto del objetivo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E568 a cargo del CENACE, se identificó que éste señala que mediante la planeación, dirección, supervisión, coordinación, control de despacho y la operación del Sistema Eléctrico Nacional se contribuye a optimizar la operación y expansión de la infraestructura eléctrica nacional; sin embargo, no se señalaron elementos relativos a la Red Nacional de Transmisión, las Redes Generales de Distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los cuales forman parte del objetivo estratégico del CENACE. El centro informó que elaboró una propuesta de MIR, cuyos componentes se analizaron con las unidades administrativas del organismo; y dicho documento se encuentra en revisión por parte del Consejo de Administración, a fin de garantizar la congruencia con la estructura analítica definida para el Pp a partir de la definición de la problemática susceptible de atención por parte del CENACE; de las relaciones causa-efecto establecidas en la MIR, y de los indicadores de desempeño propuestos. Sin embargo, al cierre de este informe no se concluyó su elaboración, lo cual implica que el organismo debe fortalecer sus mecanismos de programación con el fin de actualizar los indicadores contenidos en dicha MIR para que cuente con instrumentos de medición congruentes con sus nuevas atribuciones producto de la Reforma Energética.

En la CFE el objetivo del Pp P553 no fue consistente con su objetivo estratégico como Empresa Productiva del Estado, debido a que actualmente no tiene a su cargo la planeación del Sistema Eléctrico Nacional; sin embargo, en 2016, se realizaron adecuaciones a la MIR de ese programa con el fin de que sea congruente con las atribuciones de la CFE, en materia de planeación de la infraestructura de la empresa.

Asimismo, en 2015, la Empresa Productiva del Estado publicó los Lineamientos de Evaluación del Desempeño de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Subsidiarias y Filiales,

y determinó 102 indicadores “objetivo”, que fueron presentados en el Plan de Negocios de 2016-2020, con el fin de establecer métricas claras para la medición del desempeño.

15-1-18TOM-07-0481-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Centro Nacional de Control de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales el objetivo del nivel de Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E568 "Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional" no se alineó a su objetivo estratégico y, en función de los resultados, estudie la factibilidad de incluir en el objetivo del nivel de Fin lo referente a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, con el propósito de dar cumplimiento al numeral 18, fracción IV, 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.

10. Rendición de cuentas

En la Estrategia Programática del PEF 2015, se establecieron los objetivos y las metas que la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE debían cumplir de conformidad con las disposiciones de la Reforma Energética en materia de energía eléctrica.

Al respecto, la SENER rindió cuentas de los resultados de la transformación del sector eléctrico, ya que en la Cuenta Pública 2015 señaló que coordinó el desarrollo de la política energética, consolidó manuales para la puesta en marcha del Mercado Eléctrico Mayorista, notificó los términos para la escisión de la CFE, y participó en la regulación de la oferta y de la demanda del mercado nacional de energías renovables y no renovables. Asimismo, el CENACE reportó los mecanismos que instrumentó para ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la transferencia de recursos que recibió por parte de la CFE. Tanto lo reportado por la SENER como por el CENACE se verificó con los resultados de esta auditoría, en los cuales se observó que fueron consistentes.

En 2015, la CRE emitió su informe anual en el cual señaló los avances respecto de las regulaciones que debía realizar como Órgano Regulador Coordinado en los temas relacionados con la industria eléctrica. En cuanto a lo reportado en la Cuenta Pública, la CRE señaló que en el ejercicio presupuestario 2015 se tenía autorizado el Pp G001 “Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de éstos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo” y considerando el calendario de los lineamientos para la revisión y de actualización de la MIR 2015, se retomó la estructura de la correspondiente a 2014, ya que en la elaboración de la MIR 2015 se desconocían las nuevas atribuciones conferidas en la Reforma Energética, por lo cual los resultados reportados en la Cuenta Pública, tuvieron relación con los temas de regulación de la industria eléctrica; sin embargo, para el ejercicio fiscal 2016, se realizó la desagregación de dos programas presupuestarios: G001 “Regulación y permisos de electricidad” y G002 “Regulación y permisos de hidrocarburos”, en los cuales ya se tiene previsto el reporte de resultados con base en las nuevas atribuciones de la Reforma Energética.

La CFE reportó en la Cuenta Pública y en su Informe Anual 2015 los avances en la implementación de los imperativos de su Plan de Negocios 2015-2019 relacionados con sus objetivos para desarrollarse como Empresa Productiva del Estado.

11. Establecimiento del control interno

La SENER y la CFE establecieron un entorno y clima organizacional de control mediante sus códigos de ética y de conducta, dieron cuenta de las metas y los objetivos; así como de la estructura organizacional y manuales de organización, congruentes con los valores éticos del servicio público, que fomentaron la transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, el CENACE no elaboró los manuales de organización (se relaciona con la observación del resultado 4 de este informe).

En tanto que en 2015, la CRE no terminó la elaboración del Manual de Organización. Al respecto, la comisión señaló que como hechos posteriores a 2015, en junio de 2016, elaboró el proyecto de Manual de Organización General; sin embargo, debido a la designación del Comisionado Presidente de la CRE y de un Comisionado adicional, se encuentra en elaboración un nuevo Reglamento Interno, por lo cual fue necesario suspender la elaboración del Manual de Organización General, en tanto se detectan áreas de oportunidad en la estructura desarrollada y en el nuevo Reglamento Interior. Al respecto, la ASF determinó que es necesario que el Órgano Regulador Coordinado realice una programación, con el fin de emitir con oportunidad tanto el nuevo Reglamento Interno y el Manual de Organización General, para contar con un adecuado clima organizacional, congruente con sus nuevas atribuciones producto de la Reforma Energética.

La SENER, la CRE, el CENACE y la CFE contaron con sistemas, matrices y manuales de riesgos y diseñaron planes de acción y estrategias de trabajo, para implementar un proceso sistemático que permitió establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que pueden obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

En 2015, la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE realizaron evaluaciones de desempeño, informes de autoevaluación y de resultados para establecer y actualizar políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y las metas institucionales, en alineación con la transformación del Sistema Eléctrico Nacional.

Se verificó que la SENER mediante el Sistema de Control de Gestión, la CRE con la Oficialía de Partes Electrónica, el CENACE mediante reuniones de seguimiento y la CFE por medio de la normateca en línea contaron con información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que les permitió la toma adecuada de decisiones, transparencia y rendición de cuentas del proceso de transformación del Sistema Eléctrico Nacional como resultado de la Reforma Energética en materia de electricidad.

En relación con la supervisión y mejora continua en la operación, se verificó que la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE contaron con los mecanismos necesarios para el cumplimiento de las metas y los objetivos del 2015, mediante la elaboración de informes, reportes de seguimiento, programas y lineamientos para la regulación del control interno.

15-0-45C00-07-0481-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Reguladora de Energía analice la pertinencia de identificar las causas por las cuales no emitió su Manual de Organización y, con base en los resultados, determine la factibilidad de implementar estrategias para establecer un instrumento que incluya el marco jurídico, las atribuciones, la estructura orgánica, el objetivo, las funciones, el

organigrama y los elementos que se consideren necesarios para la operación de la comisión, de conformidad con artículo tercero, título segundo, capítulo II, numeral 14, apartado a, primera norma general de control interno "Ambiente de Control", 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.

Consecuencias Sociales

En 2013, el sector eléctrico registraba deficiencias financieras, técnicas y operativas, ya que no contaba con recursos suficientes para modernizar y ampliar la industria eléctrica y aprovechar en mayor medida las energías renovables; existían restricciones de planeación para el financiamiento de proyectos y el costo elevado de la energía eléctrica afectaba la economía de los hogares mexicanos. Para atender este problema el Gobierno Federal llevó a cabo la Reforma Energética, la cual pretende fomentar el desarrollo de un mercado eléctrico competitivo y con mayor participación de energías renovables; sin embargo, en 2015 no se concluyó el proceso de transformación del Sistema Eléctrico Nacional en aspectos organizacionales, normativos y operativos. Lo anterior puede comprometer la consolidación del nuevo modelo del mercado eléctrico y continuar con un suministro de energía eléctrica a los sectores doméstico, servicios, agrícola e industrial con precios poco competitivos, tarifas eléctricas altas y sin potenciar el aprovechamiento de energías renovables.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 8 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emitió el 23 de diciembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos y disposiciones establecidos en la normativa para la transformación del Sistema Eléctrico Nacional. 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, el sector eléctrico registraba deficiencias financieras, técnicas y operativas, ya que no contaba con recursos suficientes para modernizar y ampliar la industria eléctrica y aprovechar en mayor medida las energías renovables; existían restricciones de planeación para el financiamiento de proyectos y el costo elevado de la energía eléctrica afectaba la economía de los hogares mexicanos.

Para atender esta problemática, el Gobierno Federal llevó a cabo la Reforma Energética la cual, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Energía 2014-2028, traerá cambios que permitirán aprovechar los recursos energéticos en beneficio de la población; con la participación de la iniciativa privada en la generación y comercialización de energía eléctrica, a fin de fomentar el desarrollo de un mercado eléctrico competitivo, y con mayor

aprovechamiento de energías renovables. Para la implementación de la reforma fue necesaria la transformación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Con la auditoría se verificó que a fin de lograr esta transformación, el nuevo marco legal fortaleció a la SENER para planear y conducir el SEN, para lo cual en 2015 estableció como directrices de la política energética en electricidad el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2019 y la Prospectiva del Sector Eléctrico 2015-2019, en congruencia con el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Transición Energética y Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2014, y en alineación con los objetivos de la Reforma Energética; además, para la adquisición de certificados de energías limpias, publicó los requisitos para ser cumplidos durante los tres años posteriores a su emisión; notificó a la CFE los Términos para su Estricta Separación Legal (TESL), y se coordinó con la CRE para emitir su opinión respecto de los Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión (RNT) y de las Redes Generales de Distribución (RGD) del mercado eléctrico, de acuerdo con los compromisos establecidos para el plazo de reestructura del sector; sin embargo, no consolidó el Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), que fue un compromiso adquirido con la reforma.

El CENACE se constituyó como Organismo Público Descentralizado e instauró su Consejo de Administración, su estructura básica y su estatuto orgánico, además sometió a aprobación de dicho consejo el Programa Estratégico 2016-2024 y la Estrategia de Tecnología Informática 2015-2018. En 2015, ejerció el control operativo en la totalidad de la Red Nacional de Transmisión, transfirió el control físico de la misma a CFE-Transmisión y, constituyó un comité y ocho subcomités regionales con el fin de apoyar su gestión para operar el Sistema Eléctrico Nacional. Asimismo, emitió los programas indicativos de instalación y retiro de centrales eléctricas; para garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio de la RNT y de las RGD, presentó a la SENER la propuesta de los programas de ampliación y modernización de la RNT y los elementos de las RGD y sometió a la CRE los modelos de convenios para operación técnica y comercial de la transmisión y la distribución; sin embargo, no se concluyó con la transferencia de recursos de la CFE al CENACE como se estableció en el cronograma y listado de actividades, los aspectos pendientes de concluir se refieren a la transferencia de recursos materiales, humanos y aspectos corporativos, lo cual podría poner en riesgo la estabilidad del CENACE en su consolidación como Organismo Público Descentralizado.

La CRE se constituyó como Órgano Regulator Coordinado en Materia Energética para emitir la regulación correspondiente a la operación del MEM. Al respecto, programó realizar 25 regulaciones, de las cuales el 24.0% (seis) se publicó dentro del plazo establecido, el 52.0% (trece) se resolvió en 2015; sin embargo, su publicación se llevó a cabo en 2016; el 20.0% (cinco) se resolvió y publicó en 2016, fuera del año programado, y el 4.0% (una) quedó pendiente de resolver en 2015, por lo que no cumplió con los plazos previstos.

Como consecuencia de la publicación de las bases normativas para la operación del nuevo modelo en el último trimestre del 2015, por parte de la SENER en coordinación con la CRE y el CENACE, en hechos posteriores entraron en operación dos de los cinco mercados que constituyen el MEM: de energía de corto plazo y de subastas de largo plazo, lo cual fue congruente con la declaratoria de inicio del mercado de energía de corto plazo, para el Sistema Interconectado Nacional, el de Baja California y el de Baja California Sur, las cuales se

emitieron con desfase de lo programado, debido a que era necesario contar con los elementos normativos suficientes para su operación.

La CFE pasó de ser un Organismo Público Descentralizado a una Empresa Productiva del Estado, en el marco del nuevo modelo operativo, la comisión continuó prestando los servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; estableció el Plan de Negocios 2015-2019; diseñó e implementó instrumentos para la inversión en el proceso de generación, la modernización de la infraestructura en transmisión y distribución, y creó modelos de negocio para el suministro y comercialización de energía eléctrica. En materia administrativa, instauró su Consejo de Administración y la Auditoría Interna.

En cuanto a la separación contable, funcional y estructural, debido a que los TESL le fueron notificados por la SENER el 28 de diciembre de 2015, por lo cual como hechos posteriores en 2016 se verificó que la CFE instituyó nueve empresas subsidiarias, seis en materia de generación, una de suministro básico, una de distribución y una de transmisión, las cuales cumplieron con los requisitos que debe contener su acuerdo de creación.

En opinión de la ASF, en 2015, la CFE estableció directrices para constituirse como Empresa Productiva del Estado; la SENER, la CRE y el CENACE continuaron con la transformación del SEN en materia de planeación, conducción, regulación y control operativo; así como en la actualización del marco normativo y su reestructuración organizacional básica para incentivar el desarrollo eficiente del sector. Sin embargo, éstos no se llevaron a cabo en los plazos señalados, por lo que, en 2015, se reprogramó el inicio de operación del nuevo modelo del SEN mediante el MEM y no se instalaron en los plazos señalados el Consejo de Coordinación del Sector Energético y el Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y el MEM; esta situación podría poner en riesgo la consolidación de éste y el logro de objetivos de la Reforma Energética en materia de electricidad.

Como resultado de la intervención de la ASF, se establecieron recomendaciones orientadas a que se concluya la transformación para la operación del nuevo modelo del SEN, a fin de que la SENER y la CRE se coordinen para instaurar el Comité de Evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del MEM; para que la CRE y el CENACE establezcan los manuales de operación necesarios para sus unidades responsables, en materia de regulación y control operativo del SEN, respectivamente, y a efecto de que el CENACE concluya e informe sobre la transferencia de recursos que recibió de la CFE.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar que la SENER, en el proceso de planeación del SEN, elaboró, autorizó y emitió programas e instrumentos normativos en alineación con los objetivos de la Reforma Energética en materia de energía eléctrica; así como verificar el avance en la instalación de las instancias para la coordinación y revisión del desempeño del sector en 2015.
2. Verificar que la SENER coordinó la reestructura de la industria eléctrica de acuerdo con los plazos señalados para: emitir las primeras reglas del mercado; declarar la entrada en operación del Mercado Eléctrico Mayorista; elaborar los Términos para la Estricta

- Separación Legal de la CFE, y determinar los derechos y obligaciones de los contratos de interconexión legados.
3. Comprobar que la transferencia de recursos de la CFE al CENACE se realizó con eficiencia, eficacia, transparencia y oportunidad en 2015.
 4. Verificar que el CENACE instaló su Consejo de Administración, emitió su Programa Estratégico de mediano plazo y estableció los manuales y los instrumentos normativos necesarios para ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional.
 5. Comprobar que la CRE emitió su reglamento interno; designó al titular del Órgano Interno de Control, y aplicó la regulación necesaria para la operación del Sistema Eléctrico Nacional en 2015.
 6. Verificar que la CFE realizó la separación contable, operativa, funcional y legal de cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, y que estableció mecanismos e instrumentos para avanzar en el cumplimiento de los imperativos estratégicos del Plan de Negocios 2015-2019 como Empresa Productiva del Estado.
 7. Revisar los avances registrados en 2015, en la capacitación del personal de la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE como responsables de desarrollar las nuevas atribuciones que fueron resultado de la Reforma Energética en materia de electricidad.
 8. Analizar el comportamiento del presupuesto autorizado y ejercido en materia de electricidad por parte de la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE durante 2015, a fin de identificar las variaciones que fueron consecuencia de la Reforma Energética.
 9. Revisar las métricas de evaluación del desempeño establecidas en 2015 por la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE, a fin de verificar si estas entidades contaron con parámetros para medir el cumplimiento de sus nuevas atribuciones señaladas en la Reforma Energética en materia de electricidad.
 10. Verificar que los resultados reportados por la SENER, la CRE, el CENACE y la CFE en la Cuenta Pública 2015 y en sus informes de labores, respecto de la transformación del Sistema Eléctrico Nacional, permitieron dar a conocer el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos en la normativa y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
 11. Revisar el sistema de control interno que estableció la CFE como Empresa Productiva del Estado y el sistema de control interno institucional de la SENER, la CRE, y el CENACE en 2015, a fin de determinar si estas entidades contaron con mecanismos de control para cumplir con sus nuevas atribuciones establecidas en la Reforma Energética en materia de electricidad.

Áreas Revisadas

En la SENER: las subsecretarías de Electricidad, y de Planeación y Transición Energética.

En la CRE: las unidades de Análisis Económico, de Asuntos Jurídicos, de Planeación y Evaluación, de Regulación, y de Sistemas Eléctricos.

En el CENACE: el Consejo de Administración, la Unidad Administrativa del Abogado General, y las direcciones generales de Operación y Planeación del Sistema, de Administración y Finanzas, de Administración del Mercado, y de Estrategia y Normalización.

En la CFE: las direcciones de Administración, de Finanzas, y de Operación.

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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 45, párrafos primero y cuarto.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: artículo 11, fracción VI; y artículo quinto transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica; artículo quinto transitorio, párrafo primero y fracción V; artículo vigésimo primero, fracción V, del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía; Programa Regulatorio del Sector Eléctrico 2015; numeral 18, fracción IV, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; artículo tercero, título segundo, capítulo II, numeral 14, apartado a, primera norma general de control interno "Ambiente de Control", 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.

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.