

Comisión Reguladora de Energía

Control Interno y Gobernanza de la Comisión Reguladora de Energía

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2023-0-45100-21-0118-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 118

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional de la Comisión Reguladora de Energía; y de los elementos de Gobernanza ejercidos por sus órganos de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de sus procesos para fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar la adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios en la materia; a fin de verificar su contribución al desarrollo económico del país y el cumplimiento de sus objetivos; así como la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió a la revisión del ejercicio fiscal 2023. En cuanto al alcance temático, éste comprendió la revisión y análisis de los elementos de Gobernanza y del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), respecto de las facultades de la CRE para regular y promover el desarrollo eficiente de la gestión de sistemas integrados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; de la compresión, descompresión, licuefacción y regasificación del gas natural, así como las actividades relacionadas con los bioenergéticos y los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, y la comercialización de la electricidad. Se incluyeron los planes o programas de trabajo institucionales a corto, mediano y largo plazo; el establecimiento de objetivos estratégicos e indicadores de evaluación al desempeño institucional, la gestión y el desempeño de las unidades administrativas y se utilizaron como criterios de evaluación la eficiencia, la eficacia, la economía, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, comprendió la revisión de la estructura organizacional de la Comisión Reguladora de Energía

y las disposiciones jurídicas y normativas que los regulan, además de la verificación de la implementación de un Sistema de Control Interno Institucional con un enfoque transversal, y la articulación de la administración en el diseño, implementación y mejora continua del SCII, asentado en una administración integral de riesgos.

Antecedentes

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) está directamente vinculada con las reformas en materia energética y con el desarrollo de la industria eléctrica y de hidrocarburos del país de los años 1993 y 1995, y que motivaron su creación.¹ Sin embargo, su operación cobró relevancia dentro del aparato gubernamental derivado de la Reforma Constitucional en Materia Energética aprobada el 20 de diciembre de 2013, que tuvo como finalidad fortalecer el Sistema Energético de México y mejorar su competitividad a nivel internacional.²

Con la Reforma Constitucional en Materia Energética aprobada el 20 de diciembre de 2013 se propuso la actualización de los artículos 25,³ 27⁴ y 28⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo que implicó la apertura de la cadena de valor de las industrias eléctrica y de hidrocarburos a la inversión privada, a fin de favorecer la creación de un sector energético que no se limitara a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como únicos oferentes de bienes y servicios, pero que se

¹ Comisión Reguladora de Energía, **20 + 1, Creando Confianza para los mexicanos**, 2015, México, pp. 29-34.

² Gobierno de la República, **Reforma Energética**, 2013, México, p. 3. Documento en línea, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 25, párrafos quinto y séptimo, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2023 y vigente durante la fiscalización de la Cuenta Pública 2023. “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. (...)

“Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 27, párrafos sexto y séptimo. “(...) 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 celebrar 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.

“Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones (...)”

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 28, párrafo cuarto. “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión (...)”

conservara la inalienabilidad e imprescriptibilidad del petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo como propiedad de la Nación, así como la potestad para su exploración y extracción por tratarse de actividades estratégicas para el país. Asimismo, se estableció como salvaguarda imponer a las empresas las modalidades que dicte el interés público, y especificar en el artículo 28 Constitucional que el Poder Ejecutivo contaría con dos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ORCME): la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la CRE para el ejercicio de las actividades regulatorias.⁶

El 11 de agosto de 2014 se publicó la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME), en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en la que se definieron los mandatos, ámbitos de autoridad y la estructura de los ORCME,⁷ a fin de definir facultades para el ejercicio de la gobernanza en materia de regulación energética. En 2015 se emitió la legislación secundaria reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 Constitucional que comprendió nueve leyes nuevas,⁸ entre las que destacan la de la Industria Eléctrica y la de Hidrocarburos, en las cuales se establecieron las principales atribuciones y facultades de la CRE para regular el sector energético y se inició la implementación de un nuevo modelo que le permitiría ejercer sus nuevas atribuciones jurídicas.

Las facultades regulatorias de la CRE en materia de electricidad y de hidrocarburos tienen como fin fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.⁹ Adicionalmente, la CRE está facultada para verificar y supervisar las actividades reguladas en términos del marco normativo vigente para evaluar el funcionamiento de la industria conforme a los títulos de permisos concedidos, imponer sanciones y revocar permisos cuando así corresponda.

Para cumplir con sus atribuciones, la CRE estableció su estructura, organización y funcionamiento en el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, publicado el 28 de abril de 2017 en el DOF. En el Reglamento se constituyó una estructura operativa para el desempeño de las actividades sustantivas de la comisión, inicialmente, para las unidades de Gas Natural; de Gas Licuado de Petróleo; de Petrolíferos, y de Electricidad.

⁶ Senado de la República, Análisis de la reforma Energética, Instituto Belisario Domínguez, 2016, pp. 44 y 45. Disponible en línea:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3404/ENERGETICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁷ Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

⁸ Vigente durante la fiscalización de la Cuenta Pública 2023.

⁹ Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Artículos 4 y 42.

El 11 de abril de 2019 se publicó en el DOF el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica el Reglamento Interior de la Comisión Reguladora de Energía, en cuyos considerandos Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno se indicó que, debido a los recortes presupuestales mandatados por la Cámara de Diputados, la CRE aprobó una reestructura en su organización y funcionamiento, con el objetivo de promover el desarrollo eficiente del sector con los recursos disponibles, y concentró en la Unidad de Hidrocarburos las funciones y facultades de las hasta entonces existentes unidades de Gas Natural; de Gas Licuado; de Petróleo, y de Petrolíferos.¹⁰

Como respuesta a la Política Pública en Materia Energética de la administración 2018-2024 en la que se estableció el objetivo de recuperar la soberanía energética, incrementar la producción nacional de hidrocarburos y posicionar al sector energético como una palanca del desarrollo nacional en beneficio de la población, en 2020, la CRE emitió el Plan Estratégico 2020-2022 en el que se definieron nuevos objetivos estratégicos orientados a las prioridades de la nueva política energética, entre los que destacan promover la regulación para propiciar un mercado energético eficiente y garantizar la cobertura nacional de productos y servicios energéticos.¹¹

En 2023, como consecuencia de la designación de un nuevo Comisionado Presidente, la CRE estableció el Plan Estratégico 2023-2029, cuyos objetivos estratégicos se orientaron principalmente a fortalecer las operaciones sustantivas de este ORCME mediante la regulación para un mercado energético eficaz; la atención oportuna de trámites y servicios; el fortalecimiento de la captación de los ingresos derivados del cobro de derechos, productos y aprovechamientos; el establecimiento de una plataforma tecnológica única de información institucional, y el análisis y actualización de los documentos rectores que orientan las atribuciones y actividades de la Comisión, a fin de impulsar una reestructura interna.¹²

Naturaleza Jurídica del ente fiscalizado

El equipo auditor identificó que los artículos 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente durante la fiscalización de la Cuenta Pública 2023; 2, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 2, fracción VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, clasifican a la CRE como dependencia de la Administración Pública Centralizada; además, que tiene un régimen especial previsto en el artículo 3 de la LORCME que consiste en contar con: (i) personalidad jurídica; (ii) autonomía técnica; (iii) autonomía operativa; (iv) autonomía de gestión; (v) potestad de disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se

¹⁰ ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía que modifica el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2019.

¹¹ Comisión Reguladora de Energía, Plan Estratégico 2020-2022, p.14. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814526/Plan_estrategico_v2.2.pdf.

¹² Comisión Reguladora de Energía, Plan Estratégico 2023-2029, p.14. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/896162/Plan_estrategico_2023.pdf

establezcan para financiar su presupuesto; (vi) atribuciones para emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (vii) atribución de interpretar la LORCME para efectos administrativos.¹³

El 20 de diciembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*”, entrando en vigor a partir del día siguiente. Este Decreto reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de simplificación orgánica, incluyendo el artículo 28, que reconocía la naturaleza jurídica de la CRE.

En el párrafo noveno del artículo 28 vigente se establece que:

“El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país, contará con las atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica; así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos, en los términos que determine la ley.”

De acuerdo con el artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Energía:

“I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia [...].”

En consecuencia, las funciones de la CRE serán asumidas por la Secretaría de Energía (SENER) conforme al precepto citado. Por ello, el Constituyente Permanente dispuso en los artículos transitorios del Decreto que el Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para realizar las adecuaciones necesarias a las leyes que correspondan.

Asimismo, se estableció que, en términos del párrafo tercero del artículo 134 constitucional:

“Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana, eliminando todo tipo de duplicidades funcionales u organizacionales, atendiendo a las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública.”

Respecto a la CRE, el legislador determinó su extinción al momento de la entrada en vigor del Decreto. Para ello, deberá emitirse el correspondiente *decreto de extinción*, conforme al

¹³ Considerando Décimo Tercero del Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, publicado en el DOF el 11 de abril de 2019.

artículo 134, párrafo tercero, del propio Decreto. No obstante, se precisó que todos los actos jurídicos emitidos por la CRE antes de la entrada en vigor de la ley secundaria “[...] surtirán todos sus efectos legales”, conforme al artículo quinto transitorio.

Sobre los instrumentos jurídicos, convenios, acuerdos interinstitucionales, contratos o actos equivalentes, se dispuso que se consideran vigentes y obligarán en sus términos a las instituciones que asuman las funciones de los entes públicos que se extinguen, salvo que las partes acuerden ratificarlos, modificarlos o rescindirlos posteriormente.¹⁴

Adicionalmente, los recursos materiales, así como los registros, padrones, plataformas y sistemas electrónicos de los entes públicos que se extinguen pasarán a formar parte de las dependencias del Ejecutivo Federal o del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, según lo disponga el Decreto y la legislación secundaria.¹⁵

En cuanto a los Comisionados de la CRE, el artículo sexto transitorio establece que quienes permanezcan en su encargo concluirán sus funciones a la entrada en vigor de la legislación secundaria (a más tardar el 20 de marzo de 2025), salvo aquellos cuyo nombramiento concluya previamente.

Cuando para efectos de integrar el quórum del organismo público de que se trate, requiera realizarse un nuevo nombramiento, su temporalidad no podrá exceder en ningún caso a la entrada en vigor de las leyes secundarias.

Estos antecedentes destacan el papel de la CRE desde su creación, en las reformas energéticas de 1993 y 1995, hasta su extinción con las modificaciones constitucionales en materia de simplificación orgánica, efectuadas mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

Finalmente, es importante señalar que, con la extinción de la CRE y la transferencia de sus funciones a la SENER, los resultados de la Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño, correspondiente al ejercicio fiscal 2023 y realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), adquieren gran relevancia. Dichos hallazgos permitirán a la SENER dar continuidad a sus funciones, mejorar procedimientos y fortalecer la gobernanza energética en el país, además de cumplir con los objetivos y metas institucionales de la Administración Pública Federal.

En conclusión, los resultados, observaciones y recomendaciones derivadas de esta auditoría se convierten en herramientas clave para que la SENER asuma sus nuevas responsabilidades con eficacia y transparencia. Atender estos hallazgos es esencial para garantizar la continuidad administrativa, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la regulación del sector energético en beneficio del país.

¹⁴ Artículo quinto transitorio del Decreto.

¹⁵ Ídem.

Resultados

1. Marco jurídico de la Comisión Reguladora de Energía

Con el objetivo de verificar que el marco jurídico y normativo que en 2023 sustentó la operación de la CRE y estableció funciones y facultades para el ejercicio de la gobernanza de su estructura directiva (Órgano de Gobierno y Comisionado Presidente), mediante el oficio número OAED/DGAESCI/021/2024 del 16 de febrero de 2024, se solicitó a la entidad fiscalizada el marco legal y normativo vigente en 2023. En respuesta, por medio de los oficios números UA-500/31065/2024 y UA-500/32327/2024 de fechas 1 y 7 de marzo del 2024, respectivamente, la comisión proporcionó la documentación e información solicitada.

El presente resultado se relaciona con la revisión de los criterios formales establecidos en las leyes y regulaciones sobre las operaciones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y, en específico, sobre las funciones y facultades que ejerce la CRE como dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, responsable de fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

1. Análisis de la Naturaleza jurídica de la CRE

Se identificó que el mandato de la CRE se originó en el artículo 28, párrafo octavo, de la CPEUM,¹⁶ el cual define a la CRE como un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética (ORCME) perteneciente al Poder Ejecutivo, en los términos que determine la ley.

Al respecto, se identificaron tres leyes que regulan la naturaleza jurídica de la CRE:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁷ en su artículo 2º, fracción III, clasifica a la CRE dentro de la Administración Pública Centralizada.

En el artículo 43 Ter, párrafo primero, establece que “*La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia, así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.*”

El párrafo segundo de ese artículo enfatiza que “*Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.*”

¹⁶ DOF, 5 de febrero de 1917, reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2023.

¹⁷ DOF, 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el DOF el 5 de mayo de 2023.

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 2º, fracción VIII,¹⁸ define que se entenderá por dependencias, y en el concepto incluye a los ORCME.
- La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM, en su artículo 2, señala que “*Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y II. La Comisión Reguladora de Energía.*”

Con base en el análisis del marco jurídico, el equipo auditor identificó que, aun cuando la CRE fue ubicada y clasificada como parte de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, tiene un régimen especial establecido en el artículo 3º de la LORCME que consiste en contar con: (i) personalidad jurídica; (ii) autonomía técnica, que reconoce la capacidad de la Comisión de tomar libremente decisiones relacionadas con el ámbito de su competencia;¹⁹ (iii) autonomía operativa; (iv) autonomía de gestión; (v) potestad de disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto; (vi) atribuciones para emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,²⁰ y (vii) atribución de interpretar para efectos administrativos la LORCME.²¹

Por lo que respecta a su mandato, el artículo 42 de la LORCME establece que la CRE “*fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.*”

El artículo 4 de la LORCME señala que “*el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, por medio de los ORCME, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético(...).*”

¹⁸ DOF, 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2023.

¹⁹ LX Legislatura, **Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión**, 2008, p. 13, consultado el 5 de marzo de 2024, disponible en: https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1686/autono_gestion_final.pdf

²⁰ Artículo 22, fracción III, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

²¹ Considerando Décimo Tercero del Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, publicado en el DOF el 11 de abril de 2019.

Para cumplir con su mandato, la CRE dispone de un marco jurídico que comprende principalmente las leyes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, de Hidrocarburos²² y de la Industria Eléctrica,²³ las cuales le otorgan distintas atribuciones para desarrollar sus funciones reguladoras que pueden sintetizarse de la forma siguiente: a) emisión de instrumentos regulatorios (bases, lineamientos, disposiciones generales, modelos de contratos, normas oficiales, metodologías, etc.) y b) mecanismos de supervisión (otorgamiento de permisos, opiniones favorables, capacitación, visitas de inspección, sanciones, revocaciones, etc.).

El equipo auditor concluye que la CRE es una dependencia de la Administración Pública Centralizada con independencia técnica, operativa y de gestión que puede disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que presta, y ejerce sus facultades en materia de electricidad y de hidrocarburos, en términos de los artículos 3º y 4º de la LORCME.

2. Consideraciones para el Ejercicio de la Gobernanza²⁴

El artículo 5 de la LORCME establece que los ORCME contarán con un Órgano de Gobierno, y el artículo 12 del Reglamento Interno de la CRE (RICRE) señala que “el Órgano de Gobierno, integrado por siete Comisionados, incluyendo al Presidente, es la instancia suprema de decisión de la Comisión” a diferencia de las Secretarías de Estado, dependencias que tienen un titular.²⁵

Sin embargo, en la comparación de las previsiones para los Órganos de Gobierno señaladas en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno) con el RICRE, se identificaron áreas de mejora en el esquema de la gobernanza, en los temas siguientes:

- Vigilar el funcionamiento del control interno.
- Analizar y discutir la información relativa al logro de las metas y objetivos institucionales.

²² Ley de Hidrocarburos Artículos 4 fracción XXXVII ; 29 fracción III; 48; 50; 52; 53; 54; 55; 56; 60; 61; 62; 69; 70; 73; 74; 78; 79; 80 fracciones I, II, III, IV, V y VI; 82; 83; y 86 fracciones II, III y IV, última reforma publicada en el DOF el 20 de mayo de 2021.

²³ Ley de la Industria Eléctrica, Artículos 12, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI, XLIV, XLIX, L; 17; 18; 27; 28; 34; 37; 43; 44; 46; 48; 50; 52; 58; 68, fracciones III y IV; y 70, última reforma publicada en el DOF el 20 de mayo de 2021.

²⁴ La buena gobernanza puede ser definida como el ejercicio por parte del poder o la autoridad, ya sea política, económica, administrativa u otra, con el fin de administrar los recursos y asuntos de un país de una manera justa, equitativa, transparente, ética e imparcial. Ésta constituye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias. INTOSAI, GUID 5260 – Administración de los Bienes Públicos, 2019, p.13.

²⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 2, fracción I, y 14, párrafo primero.

- Examinar la naturaleza y alcance de las actividades de supervisión, así como las evaluaciones realizadas por ésta y las acciones correctivas implementadas para remediar las deficiencias identificadas.
- Tomar decisiones de vigilancia para asegurar que la institución logre sus objetivos en línea con el programa de promoción de la integridad, los valores éticos y las normas de conducta.
- Definir claramente las metas y objetivos institucionales mediante un Plan Estratégico asociado a su mandato legal y alineado con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecimiento de una estrategia de comunicación con el Órgano de Gobierno, tales como presentar para su conocimiento y aprobación el Plan Estratégico de la Comisión, la evaluación de la gestión, el informe del desempeño de las funciones, su funcionamiento y programas de mejora.

Lo anterior, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*”, “*Segunda. Administración de Riesgos*” y “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principios 2, 6 y 14, Elementos de control 2.02, 2.08, y 14.04, del Acuerdo de Control Interno.

Como resultado del análisis se identificó que el RICRE presentó áreas de mejora en el establecimiento de las facultades que le permitieran al Órgano de Gobierno y al Comisionado Presidente ejercer la vigilancia del Control Interno, en términos de los artículos 22, fracciones II y VII, y 23, fracción VI, de la LORCME; 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 18, fracciones I y XXXII, 22 y 23, fracción I, del RICRE.

Conclusión

Como resultado de las pruebas de auditoría aplicadas, se identificó que, en 2023, el marco jurídico y normativo que sustentó la operación de la CRE estableció su naturaleza jurídica como una dependencia de la Administración Pública Federal, con un régimen especial mandatado en la LORCME.

Igualmente, se identificaron áreas de mejora en las facultades establecidas en el RICRE para el Órgano de Gobierno y el Comisionado Presidente en la vigilancia del control interno, particularmente en el fortalecimiento de la planeación y el análisis y discusión de la información relativa al logro de las metas y objetivos institucionales.

2023-0-45100-21-0118-01-001 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere la inclusión en su normativa facultades para contar con un Sistema de Planeación Institucional con los elementos siguientes:

- a) Emitir la planeación y programación institucional vinculada con la planeación nacional, que señale objetivos, metas e indicadores de corto, mediano y largo plazos.
- b) Dar seguimiento a los planes de trabajo anuales de cada una de las unidades administrativas para garantizar que la planeación institucional se vincule con las actividades individuales de tales unidades, y aporten información y evidencia sobre el cumplimiento de los objetivos y los indicadores del Plan Estratégico.
- c) Asocie la evaluación de la gestión institucional y del desempeño de las unidades administrativas con los objetivos, metas e indicadores del Plan Estratégico.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General, "Segunda. Administración de Riesgos", Principio 6, Elementos de Control 6.02, 6.03 y 6.04, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

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

2023-0-45100-21-0118-01-002 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere el establecimiento de una Política, Lineamiento o cualquier otro instrumento

normativo que regule la conducción y vigilancia estratégica de la referida dependencia, para que intervenga en la aprobación y autorización de un Plan Estratégico, de análisis y discusión de la información relativa al logro de las metas y objetivos institucionales, de implantación de medidas correctivas, y para el establecimiento de una estrategia de comunicación entre la estructura directiva y la Administración que se ejecuten de acuerdo con un programa de trabajo y un calendario anual.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de los artículos Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Primera. Ambiente de Control", Principio 2, Elemento de Control 2.09 y 2.11, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

Esta recomendación vincula y refuerza los hallazgos reportados en el Resultado núm. 3 de este informe relativo al Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía.

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

2. Planeación Estratégica y evaluación del desempeño institucional de la Comisión Reguladora de Energía

Con el objetivo de verificar que, en el ejercicio fiscal 2023, la CRE efectuó un proceso de gestión para la formulación de objetivos y metas de carácter estratégico establecidos en un plan asociado con su mandato legal y sus funciones operativas, así como que contó con herramientas (indicadores) para evaluar el desempeño operativo, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/021/2024 del 16 de febrero de 2024, se solicitó a la entidad fiscalizada que proporcionara el marco jurídico y normativo vigente en 2023, el Programa Estratégico y los planes de trabajo de las unidades administrativas, así como las actas del Órgano de Gobierno y del Comité de Control y Desempeño Institucional de 2023.

En respuesta, por medio de los oficios números UA-500/31065/2024 y UA-500/32327/2024 de fechas 1º y 7 de marzo del 2024, respectivamente, la CRE proporcionó la documentación e información solicitada.

Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de la Dirección General de Planeación y Vinculación (DGPV) de la CRE, a fin de documentar el proceso de gestión que instrumentaron para la definición de la planeación estratégica de la CRE, cuyos hechos y declaraciones quedaron documentados en el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 002/CP2023 del 22 de marzo de 2023.

Al respecto, para facilitar el entendimiento de los elementos revisados, el resultado se divide en dos partes. En la primera, se analizan los documentos de planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos a nivel federal y se identifican las prioridades que, en materia energética, corresponde a la CRE contribuir en su atención; además, se evalúa el nivel de vinculación de sus objetivos estratégicos con los establecidos por la SENER para el sector energético. En la segunda, se examina si la CRE dispuso de un sistema de evaluación del desempeño operativo, integrado por indicadores que midieran el avance en la consecución de sus objetivos institucionales. Los resultados del análisis se presentan a continuación:

1. Planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos de la CRE, en 2023

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,²⁶ acuerdo multilateral suscrito por los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (entre ellos México), que establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, se definió el objetivo 7 “*Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*”, el cual compromete a los Estados firmantes a garantizar el acceso universal a servicios energéticos, aumentar el porcentaje de energías renovables y mejorar la tecnología de prestación de servicios en la materia.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024

La definición de la planeación estratégica de la CRE se sustenta en la Ley de Planeación, la cual mandata la obligación de sujetarse a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Con la revisión y análisis del PND 2019-2024,²⁷ se identificó que, en el Eje III. Economía, se definieron dos estrategias centrales vinculadas con la operación de la CRE: 1) “*Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada*”, que enfatiza en la definición de un marco de certeza jurídica, honestidad, transparencia y reglas claras, y 2) “*Rescate del sector energético*” que plantea la instrumentación de una nueva política energética para promover el desarrollo sostenible mediante la incorporación de poblaciones y comunidades a la

²⁶ Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, 2018, CEPAL, Lc/G.2681-P/Rev.3, p. 37.

²⁷ Publicada en el **DOF**, 12 de julio de 2019.

producción de energía con fuentes renovables, a fin de impulsar el surgimiento de un sector social en ese ramo, así como alentar la reindustrialización del país.

Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2020-2024

En el análisis del PROSENER 2020-2024, el equipo auditor identificó, en el apartado “*Análisis del Estado Actual*”, las actividades que el Ejecutivo Federal reconoció como competencia de la CRE, entre las que destacan expedir regulación en favor de PEMEX, garantizar el suministro confiable de diésel en la región Centro-Bajío, y revisar las metodologías para establecer las tarifas para la industria eléctrica.

Al respecto, el PROSENER, como instrumento rector que orienta las actividades a las que se encuentra sujeta la planeación energética nacional, estableció seis objetivos prioritarios, de los cuales el equipo auditor identificó que la operación de la CRE se vinculó con los siguientes: 1) *“Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional”*; 2) *“Fortalecer a las empresas productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado”*; 5) *“Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo”*, y 6) *“Fortalecer al sector energético nacional para que constituya la base que impulse el desarrollo del país como potencia capaz de satisfacer sus necesidades básicas con sus recursos, a través de las empresas productivas del Estado, las sociales y privadas.”*

De lo anterior se desprende que las actividades que constituyen la materia objeto del PROSENER comprenden las facultades expresas de la CRE, toda vez que, de conformidad con los artículos 22, fracción XIII, y 42, de la LORCME; 81, fracción VI, de la Ley de Hidrocarburos y 12, fracciones I y V, de la Ley de la Industria Eléctrica, la Comisión interviene en el fomento y desarrollo de infraestructura de transporte, importación y almacenamiento de etano; la vigilancia del cumplimiento de los contratos; la modificación de regulaciones; la revisión, corrección y autorización de permisos de generación de energía eléctrica y los ajustes en las tarifas.

Plan Estratégico de la Comisión Reguladora de Energía 2023-2029 (PECRE 2023-2029)

Por lo que respecta al proceso de gestión para la definición de su planeación estratégica de mediano y largo plazos, la DGPV de la CRE informó que *“durante 2023 desarrolló talleres de trabajo con los Jefes de Unidad y la Secretaría Ejecutiva, en los que se definieron las líneas de acción generales que conformaron el Plan Estratégico”*²⁸; con la revisión de la información se identificó que la comisión dio a conocer el plan a los referidos funcionarios mediante un correo electrónico del 20 de diciembre de 2022 y por medio del oficio número DGPV-220/9983/2023 del 9 de marzo de 2023, solicitó que emitieran sus comentarios al

²⁸ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría 002/CP2023 del 22 de marzo de 2024.

documento a fin de definir el Programa de Trabajo 2023; sin embargo, se identificaron áreas de mejora en la documentación del proceso.

Asimismo, de conformidad con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principios 2 y 6, Elemento de Control 2.08, del Acuerdo de Control Interno, se constató que en la elaboración del PECRE 2023-2029 intervino la DGPV, y aunque el plan contó con estrategias, líneas de acción e indicadores, el equipo auditor identificó como área de mejora el proceso para su aprobación y autorización.

Cabe señalar que el Órgano de Gobierno y el Comisionado Presidente contaron con facultades para aprobar, expedir, adicionar y modificar el RICRE y su norma interna, en términos de los artículos 22, fracción II, y 23, fracción VI, de la LORCME, y 18, fracciones I y XXXII, 22 y 23, fracciones I y XII, del RICRE.

Con la revisión del PECRE 2023-2029 se identificó que la Comisión planteó cinco objetivos estratégicos orientados: 1) “*Propiciar la regulación del mercado energético*”; 2) “*Atender oportunamente trámites y servicios derivados de solicitudes, determinación de precios y tarifas, verificaciones y asuntos jurídico-administrativos*”; 3) “*Fortalecer la captación de los ingresos, mediante el seguimiento al cumplimiento de obligaciones normativas de supervisión y sanción*”; 4) “*Diseñar una plataforma tecnológica única de información institucional para uso estratégico, táctico, operativo y de consulta interna y externa*”, y 5) “*Analizar y actualizar los documentos rectores que orientan las atribuciones y actividades de las áreas en la Comisión, enfocándose en una restructura interna*.”

Para el cumplimiento de los cinco objetivos, se diseñaron 26 líneas de acción generales, de las cuales, 3 se orientaron a la regulación focalizada; 8, a trámites y servicios; 7, a ingresos; 2, al diseño de un sistema de información institucional, y 6, a la administración interna.

Con la revisión del oficio número DGPV-220/5418/2023 del 10 de febrero de 2023, se verificó que la DGPV le presentó el PECRE 2023-2029 al Comisionado Presidente; sin embargo, se identificaron áreas de oportunidad en la difusión del documento en las unidades administrativas de la Comisión.

Adicionalmente, en observancia del artículo 26 Bis, fracción I, de la Ley de Planeación, se identificó que el PECRE 2023-2029 presentó áreas de oportunidad en el diagnóstico general sobre los problemas que busca atender la CRE.

Se verificó que, aun cuando el PECRE 2023-2029 se vinculó con el Eje III “Economía” del PND 2019-2024, así como con los principios rectores “*Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada*” y “*Rescate del Sector Energético*”, se identificaron áreas de mejora en la alineación con las previsiones contenidas en el PROSENER 2020-2024, en términos de lo establecido en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título

Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 6, del Acuerdo de Control Interno.

Programa de Trabajo 2023 de la CRE (PTCRE 2023)

En relación con la planeación estratégica de corto plazo de la Comisión, de conformidad con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principios 6 y 7, Elementos de Control 6.02, 6.04 y 7.01, del Acuerdo de Control Interno, el equipo auditor constató que la comisión contó con el PTCRE 2023, el cual fue aprobado por el máximo órgano de gobierno hasta el 6 de julio de 2023 y se documentó mediante el acuerdo número A/022/2023, por lo que se identificó un área de mejora en la oportunidad con la que se presenta el documento.

Con la revisión del Acta de la Vigésima Sesión Ordinaria del Órgano de Gobierno del 6 de julio de 2023, se verificó que el proceso de autorización del PTCRE 2023 inició con su presentación por parte de la Unidad de Planeación y Vinculación ante el Órgano de Gobierno, y la posterior votación de los comisionados, que emitieron cinco a favor y uno en particular, este último debido a que se formularon observaciones al proyecto del plan de trabajo que fueron parcialmente atendidas por el área responsable.

Con base en la revisión del PTCRE 2023, se verificó que la CRE estableció 45 actividades asociadas a 46 indicadores a cargo de seis Unidades Administrativas responsables, de las cuales 41 se orientaron a la contribución de alguno de los cinco objetivos estratégicos definidos en el PECRE; sin embargo, presentó áreas de mejora en la vinculación de los 4 Proyectos Estratégicos de Fortalecimiento Institucional con los objetivos estratégicos.

Asimismo, de conformidad con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 3, Elemento de Control 3.06, del Acuerdo de Control Interno, se identificaron áreas de oportunidad en la armonización del marco normativo.

Finalmente, de acuerdo con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, Principio 12, Elementos de Control 12.01 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno, se identificó que como situación de mejora que el proceso que documentó y desarrolló la Comisión fuera formalizado.

Sistema de Evaluación del Desempeño de la CRE

Con el propósito de verificar que, en 2023, la CRE contó con un sistema para la evaluación de su desempeño, integrado por indicadores cuantitativos que permitieran dar cuenta de los resultados alcanzados, la evaluación de los riesgos que amenacen el logro de objetivos y metas; y ofrecer información al Comisionado Presidente y al Órgano de Gobierno para la toma de decisiones, de conformidad con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 6, Elemento de control 6.03, del Acuerdo de Control Interno, se revisaron y analizaron los indicadores incluidos en el PECRE 2023-2029 y el PTCRE 2023.

Con la revisión de esos documentos se identificó que la CRE contó con un Comité de Evaluación del Desempeño y que estableció 46 indicadores asociados a sus cinco objetivos estratégicos (OE), 26 líneas de acción generales y a 41 actividades definidas en el PTCRE 2023,²⁹ los cuales se distribuyeron de la forma siguiente: 3 para valorar las actividades vinculadas a la emisión de instrumentos regulatorios (OE 1); 23 para medir la calidad de los trámites y servicios proporcionados, incluidas las visitas de verificación, las tarifas emitidas y los acuerdos y resoluciones aprobados por el Órgano de Gobierno (OE 2); 11 para cuantificar los ingresos percibidos (OE 3); 2 para valorar los avances en la mejora del Sistema de Información Institucional (OE 4), y 7 para monitorear las actividades orientadas a hacer eficiente la administración interna, incluyendo la transformación de la estructura operativa y la actualización del Reglamento Interno y los manuales de organización y procedimientos (OE 5). Al respecto, se determinaron áreas de oportunidad en ambos documentos en cuanto la definición de metas para el ejercicio 2023, así como para el periodo de vigencia del PECRE 2023-2029.

Por lo que respecta a los resultados obtenidos, con la revisión del “Informe de Labores 2023” de la CRE, se constató que, aun cuando la entidad fiscalizada dispuso de un instrumento para monitorear y evaluar el desempeño mensual de los cinco objetivos asociados a sus principales operaciones, se identificaron áreas de mejora en la definición de metas para cada uno de los indicadores asociados a los objetivos, por lo que la información se presentó en términos generales.

Por lo que respecta al Comité de Evaluación del Desempeño de la CRE, instancia responsable de analizar el cumplimiento de la estrategia, programas y proyectos de la comisión de conformidad con el artículo 38 del RICRE, se identificó que se instauró formalmente el 22 de septiembre de 2023 y estableció el calendario de sesiones ordinarias, siendo la primera el 7 de febrero de 2024, por lo que el equipo auditor determinó como área de oportunidad el ejercicio de sus atribuciones durante 2023.

²⁹ Cuatro actividades del Programa de Trabajo de la CRE no están alineadas a ningún objetivo ni líneas de acción.

Conclusión

Con base en los procedimientos de auditoría aplicados, se comprobó que, en 2023, existieron áreas de mejora en la formalización de la planeación estratégica de la CRE y en la evaluación de su desempeño institucional que regulara la formulación, gestión y seguimiento de los instrumentos de su planeación estratégica.

Adicionalmente, el PECRE 2023-2029 presentó un esfuerzo en la planeación estratégica de la CRE. No obstante, se identificaron áreas de oportunidad para fortalecer su alineación con las prioridades establecidas en el PROSENER 2020-2024, así como para integrar un diagnóstico que permitiera identificar con precisión las problemáticas a resolver. Asimismo, se resaltó la importancia de formalizar su aprobación y autorización.

Igualmente, durante el primer semestre de 2023, el equipo auditor identificó como área de oportunidad que la CRE cuente de forma oportuna con un instrumento de planeación de corto plazo en el que se definieran actividades para cada una de las unidades administrativas de manera coherente y ordenada, ya que el PTCRE 2023 se aprobó por el Órgano de Gobierno el 6 de julio de 2023. Además, en dicho instrumento se identificaron áreas de oportunidad en la armonización del marco normativo.

Por lo que respecta al Sistema de Evaluación del Desempeño operativo, se comprobó que la CRE dispuso de un instrumento integrado por 46 indicadores orientados a valorar el avance en la consecución de sus cinco objetivos estratégicos; sin embargo, se detectó como área de oportunidad realizar la definición de las metas que permitieran medir los resultados alcanzados, y reportar la información acerca de su instrumentación.

Asimismo se comprobó que en 2023 se instauró el Comité de Evaluación del Desempeño de la Comisión, no obstante, el equipo auditor determinó como área de oportunidad el ejercicio de sus atribuciones durante 2023.

2023-0-45100-21-0118-01-003 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere el diseño, la validación, la formalización y la instrumentación de una Política, Lineamiento o cualquier otro instrumento normativo para la definición y operación de un Sistema de Planeación Institucional en el que, a partir de un Plan Estratégico de alcance sexenal y programas anuales de trabajo, debidamente fundados, motivados y basados en un diagnóstico, defina objetivos, metas y estrategias de corto, mediano y largo plazos, expresados en términos medibles, alineados con su mandato, misión y visión institucional, así como con las prioridades nacionales en materia económica, energética y regulatoria; que incluya un sistema que genere, capte y sistematice información que permita valorar su desempeño operativo y contribución a la gobernanza energética nacional; que defina los responsables directos e indirectos para su elaboración, revisión, validación, aprobación,

autorización y difusión, calendarios de ejecución y plazos de entrega que garanticen el inicio, conclusión y vigencia efectiva del plan y programas anuales, y que disponga de mecanismos de comunicación ascendentes y descendentes, con la finalidad de establecer un instrumento que refleje su dirección estratégica.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de los artículos 2º, 26 Bis, fracción I, de la Ley de Planeación; 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Generales "Primera. Ambiente de Control", "Segunda. Administración de Riesgos" y "Tercera. Actividades de Control", Principios 2, 3, 6 y 12, Elementos de Control 2.09, 2.11, 3.06, 6.02, 6.03, 6.04, 12.01 y 12.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

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

3. Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía

Con el propósito de verificar que el Órgano de Gobierno de la CRE sesionó y estableció mecanismos para la comunicación de los aspectos relevantes de su operación necesarios para la toma de decisiones, a fin de propiciar un funcionamiento eficiente y eficaz en sus operaciones, bajo una normativa que establezca su estructura, funciones y responsabilidades, mediante el oficio OAED/DGAESCI/021/2024 de fecha 16 de febrero de 2024, se le solicitó a la CRE el marco normativo que reguló el funcionamiento del Órgano de Gobierno; el calendario de las sesiones ordinarias en 2023, la evidencia de las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas por el Órgano de Gobierno, correspondientes al cuarto trimestre de 2022 y las del ejercicio 2023; y copias de los acuerdos de 2023, así como los documentos que los soporten. Al respecto, mediante el oficio número UA-500/31065/2024 de fecha 01 de marzo de 2024, la CRE proporcionó la información y documentación solicitada.

Adicionalmente, como resultado de las entrevistas a las personas servidoras públicas de la Secretaría Ejecutiva de la CRE para conocer directamente el ejercicio de sus funciones, se firmó el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, de fecha 22

de marzo de 2024, suscrita con base en los artículos 29 de la LFRCF, y 58, fracción XII, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

El resultado se estructuró en tres apartados, en el primero se analizó el proceso para la organización de las sesiones del Órgano de Gobierno, en el segundo se revisó el desarrollo de las sesiones y en el tercero se comprobó la comunicación con los comités institucionales.

1. Proceso para la organización de las sesiones del Órgano de Gobierno

El artículo 27, fracción III, del RICRE establece que la Secretaría Ejecutiva de la CRE es la encargada de integrar las órdenes del día de las sesiones del Órgano de Gobierno. Al respecto, se identificó que la CRE presentó áreas de mejora en el establecimiento de manuales, lineamientos, procedimientos o de algún documento análogo, en los que se definieran las actividades a desarrollar por parte de la Secretaría Ejecutiva para la integración de las órdenes del día, que documentaran su responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos de ese proceso, en términos de lo señalado en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, Principio 12, Elementos de Control 12.01 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno.

Al respecto, el personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva de la CRE precisó que “se están elaborando los procedimientos que regularán la preparación de las sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE, y que su actuar se basa en lo que establece la LORCME.”³⁰

1.1 Proceso para la asignación de ponencias

El equipo auditor verificó que el proceso para la atención de asuntos por los comisionados está regulado por los artículos 25, fracción II, y 27, fracción IV, del RICRE, y los Lineamientos de Operación de las Ponencias, que fueron emitidos por el Órgano de Gobierno de la CRE mediante el acuerdo número A/040/2017 del 14 de septiembre de 2017. Con su análisis se determinó que el Lineamiento 11 establece que “*los asuntos recibidos (...) así como las resoluciones (...) que deban ser resueltos con una ponencia en los términos de los presentes lineamientos, serán turnados aleatoriamente de forma automatizada por el sistema de control de gestión interno al Comisionado que resulte sorteado para fungir como ponente (...).*”

Se solicitó al personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva de la CRE el procedimiento para la asignación de ponencias a los comisionados para su presentación en las sesiones, el cual señaló que “*utilizan un orden alfabético para designar al ponente de lectura para cada sesión, y que con el fin de presentar los temas al Órgano de Gobierno se selecciona a un solo*

³⁰ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, de fecha 22 de marzo de 2024, p. 2.

ponente para toda la sesión, sin que ese comisionado en particular sea responsable de la formulación del asunto, ya que eso es facultad de las unidades administrativas.”³¹

Adicionalmente, mediante una nota informativa de fecha 26 de abril de 2024, la Secretaría Ejecutiva informó que para la distribución de ponencias utilizaron los criterios siguientes:

- En términos del oficio DGN.191.01.2021.3665, la Secretaría de Economía previó que las asignaciones de ponencias de desarrollo relativas a la formulación de Normas Oficiales Mexicanas deben recaer en los Comisionados que presidan Comités Nacionales de Normalización, ya que deben ser desarrollados, concluidos y aprobados por el Comité Consultivo Nacional de Normalización.
- Realizó un ejercicio cuantitativo para determinar cuántas ponencias por Comisionado se encontraban pendientes de conclusión; al mismo tiempo, se consideraron aquellas ponencias que necesitaban ser reasignadas como consecuencia de la conclusión del encargo de un Comisionado y la próxima conclusión del encargo de otra.
- Una vez definido el número de ponencias por comisionado se estableció la asignación con las unidades sustantivas y la Dirección General de Planeación y Vinculación, quienes se encargan de la formulación y seguimiento de los proyectos en coordinación con el Comisionado Ponente.
- Se consideró el número de ponencias asignadas y las que estaban por asignarse a los Comisionados.

Con la revisión de las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE se identificó que, en 2023, las ponencias se distribuyeron de la manera siguiente:

PARTICIPACIÓN DE LOS COMISIONADOS EN LAS SESIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA CRE EN 2023

Comisionado	Actas	Resoluciones A	Acuerdos B	Actos generados (A+B)	%
Comisionado 1	8	740	31	771	38.7
Comisionado 2	8	530	11	541	27.1
Comisionado 3	8	425	12	437	21.9
Comisionado 4	5	202	10	212	10.6
Comisionado 5	8	17	16	33	1.7
Total	37	1,914	80	1,994	100.0

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE en 2023.

En el cuadro anterior se observó una distribución proporcional en la asignación de las ponencias para cada una de las sesiones del Órgano de Gobierno en 2023, y áreas de

³¹ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, de fecha 22 de marzo de 2024, p. 2.

oportunidad en las presentaciones de las resoluciones y acuerdos por parte de los comisionados, ya que al primer comisionado le correspondieron el 38.7% de éstos; al segundo, el 27.1%; al tercero, el 21.9%; al cuarto, el 10.6%, y al quinto, el 1.7%.

Se identificó que en 2023 la asignación de ponencias a los Comisionados mostró áreas de mejora en el turno de los asuntos de forma aleatoria y automatizada por medio del sistema de control de gestión interno, que señala el Lineamiento 11 de los Lineamientos de Operación de las Ponencias, en términos del artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principios 2 y 8, Elementos de Control 2.08, 8.03 y 8.04, del Acuerdo de Control Interno.

2. Desarrollo de las Sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE

El marco normativo que definió la actuación, atribuciones, integración y operación del Órgano de Gobierno de la CRE, en 2023, se establece en los artículos 10 y 22 de la LORCME³² y 18 del RICRE.³³

2.1 Sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE

Se analizaron las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Órgano de Gobierno de la CRE, correspondientes al ejercicio 2023, y se identificó que se realizaron 37 sesiones, de las cuales 18 fueron ordinarias y 19 extraordinarias; las primeras 4 sesiones ordinarias y 2 extraordinarias del primer trimestre se realizaron con cinco comisionados, las 14 sesiones ordinarias y 17 extraordinarias del resto del año, con seis comisionados,³⁴ por lo que sesionó válidamente ya que se requieren al menos cuatro de los siete comisionados que integran a ese órgano.³⁵

En el análisis de los asuntos y deliberaciones de los comisionados en las actas de las 37 sesiones celebradas en 2023, se identificó que el Órgano de Gobierno de la CRE determinó

³² Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículos 10 y 22, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014, última reforma publicada en el DOF el 20 de mayo de 2021.

³³ Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía, artículo 18, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017, última reforma publicada en el DOF el 11 de abril de 2019.

³⁴ El 30 de marzo el Senado designó a un nuevo comisionado como integrante del Órgano de Gobierno de la CRE.

³⁵ Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 5 señala (...) contarán con un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido el Presidente (...).

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 10 señala (...) Para que el Órgano de Gobierno sesione válidamente será necesaria la asistencia, física o remota de cuando menos cuatro de sus Comisionados (...).

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 22, fracción X, establece que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán entre otras atribuciones la de otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas.

1,914 resoluciones y 80 acuerdos. En cuanto a las resoluciones, éstas se refieren principalmente a los temas siguientes:

- Unidad de Hidrocarburos. Se identificaron 1,529 resoluciones que señalaron temas como la aprobación o negación de permisos de transporte, expendio, distribución, comercialización, descompresión y almacenamiento de petrolíferos; cambios de estructura social; planes de expansión; suministro y transporte de etano, entre otros.
- Unidad de Electricidad. Concentró 295 actos administrativos que se refieren a temas como la emisión de certificados de energías limpias, aprobación, negación o modificación de permisos en generación, aprovechamiento y autoabastecimiento de energía eléctrica, y acciones de la CRE como autoridad de vigilancia del mercado y determinación de tarifas. Así como la exclusión de centros de carga de diversos socios y establecimientos, de los permisos de autoabastecimiento y de cogeneración de energía eléctrica.
- Unidad de Asuntos Jurídicos. Se constató que agrupó 120 actos que comprendieron, entre otros asuntos, la aprobación de sentencias de amparo, proyectos de resolución de los procedimientos administrativos de sanción en materia de electricidad y de hidrocarburos, así como un proyecto por el que se da cumplimiento a la sentencia interlocutoria del 2 de marzo de 2022, dictada por la sala especializada en materia ambiental y de regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio de nulidad 2599/21-EAR-01-04.

Con el análisis de los asuntos tratados se determinó que el 65.8% correspondió al otorgamiento, negación o terminación anticipada de permisos, así como sus modificaciones, en cumplimiento de las atribuciones conferidas a la CRE en el artículo 22, fracción X, de la LORCME, correlacionadas con las determinadas a su Órgano de Gobierno en el artículo 18, fracción III, del RICRE.³⁶

Se identificó que, como parte del proceso de deliberación, los votos en contra deben ser razonados y hacerse del conocimiento de la Secretaría Ejecutiva³⁷ y se verificó que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 del RICRE, los comisionados emitieron 122 oficios dirigidos a la Secretaría Ejecutiva para hacer de su conocimiento el razonamiento de los votos que realizaron en contra o, en su caso, votos particulares. En análisis de los oficios emitidos por los comisionados se identificaron reconocimientos de diversas situaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

³⁶ **Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía**, artículo 18, fracción III, establece que el Órgano de Gobierno ejercerá entre otras, la siguiente atribución: aprobar el otorgamiento, modificación, cesión, transferencia, terminación anticipada, prórroga, autorización, caducidad y demás actos relacionados con los permisos para las actividades reguladas competencia de la Comisión.

³⁷ **Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética**, artículo 10 señala que (...) El voto en contra deberá ser razonado y hacerse del conocimiento de la Secretaría Ejecutiva.

- Atención a solicitudes:

- “Por lo que es indispensable que las Unidades sustantivas analicen los proyectos bajo un mismo criterio y bajo condiciones de igualdad y transparencia a todas las solicitudes evitando así discrecionalidad y falta de imparcialidad, trato discriminatorio o trato preferencial dependiendo el caso.”³⁸
- “(...) si bien, los asuntos de referencia cumplen con los requisitos mínimos indispensables para ser admitidos a trámite, se estima que no cumplen a cabalidad con aquellos otros indispensables para evaluar su procedencia.”³⁹
- “El requisito principal para la procedencia de la cesión del permiso es estar al corriente con el cumplimiento de obligaciones, sin embargo, en cada caso particular dicha condición no se cumplió (...).”⁴⁰
- “(...) se advirtió un trato discriminatorio en su atención por parte de la Unidad de Hidrocarburos, ello ya que no le fue requerido acreditar contar con el título jurídico que le permita hacer uso de terrenos o predios como centrales de guarda, tal como sí le fue requerido a otro solicitante, (...).”⁴¹
- “El voto se emite debido a que no existe consistencia en la aplicación del criterio para solicitar información sobre el número de vehículos a suministrar en la zona. Lo anterior, implica un trato discriminatorio en la atención de los asuntos por parte de la unidad administrativa responsable, ya que se observa que no se requiere esta información a todos los solicitantes. (...).”⁴²
- “El voto en contra se emite toda vez que, no se comparte el criterio consistente en otorgar las acreditaciones correspondientes con efectos retroactivos.”⁴³

- Plazos:

- “El voto particular se emite ya que si bien se comparte el sentido del proyecto no pasa desapercibido que la información ingresada por el solicitante a efecto de analizar la procedencia de su solicitud no cumplió con los plazos previstos en la normatividad aplicable.”⁴⁴

³⁸ Oficios números NLCA/048/2023 del 6 de julio de 2023, NLCA/053/2023 del 21 de agosto de 2023 y NLCA/074/2023 del 05 de diciembre de 2023.

³⁹ Oficio número LLZ/006/2023 del 31 de enero de 2023.

⁴⁰ Oficio número NLCA/008/2023 del 07 de febrero de 2023.

⁴¹ Oficio número LLZ/012/2023 del 01 de marzo de 2023.

⁴² Oficio número LLZ/088/2023 del 19 de diciembre de 2023.

⁴³ Oficios números LLZ/017/2023 del 16 de marzo de 2023, LLZ/031/2023 del 19 de mayo de 2023 y LLZ/035/2023 del 30 de mayo de 2023.

⁴⁴ Oficio número LLZ/004/2023 del 31 de enero de 2023.

- “*(...)se advirtió que la prevención formalizada por la unidad administrativa competente, así como la información ingresada, de manera voluntaria por el solicitante, no cumplieron con los plazos (...).*”⁴⁵
 - “*(...) en los procedimientos de verificación que motivaron el inicio de los asuntos antes señalados podría haber operado la caducidad. Lo anterior, considerando los plazos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para tal efecto, mismos que han sido ratificados por el poder judicial en diversos juicios.*”⁴⁶
 - “*(...) el solicitante desahogó el requerimiento referido fuera del plazo concedido; no obstante, la unidad administrativa consideró dicha información y admitió a trámite la solicitud.*”⁴⁷
 - “*(...) toda vez que se advierte un cambio de criterio constante por parte de la Unidad de Asuntos Jurídicos para justificar la caducidad en los procedimientos referidos sin que ninguno de dichos criterios tenga sustento en el marco jurídico aplicable, se emite voto en contra (...).*”⁴⁸
- Sanciones:
 - “*(...) el proyecto consistente en absolver al permisionario del procedimiento administrativo de sanción no es correcto, pues de las constancias que integran el expediente no se desprende que haya mediado un cumplimiento espontáneo de sus obligaciones (...).*”⁴⁹
 - “*La Unidad de Asuntos Jurídicos (...) no expone los argumentos por los cuales considera que en estos casos se actualiza el cumplimiento espontáneo, que es el requisito que la norma prevé de manera expresa para que la autoridad deje de sancionar.*”⁵⁰
 - “*No se comparte el criterio sostenido por la Unidad de Asuntos Jurídicos consistente en solventar de manera parcial las infracciones cometidas por los permisionarios y abstenerse de imponer la sanción correspondiente.*”⁵¹

⁴⁵ Oficio número LLZ/005/2023 del 31 de enero de 2023.

⁴⁶ Oficio número LLZ/007/2023 del 31 de enero de 2023.

⁴⁷ Oficio número LLZ/041/2023 del 16 de junio de 2023.

⁴⁸ Oficio número LLZ/063/2023 del 31 de agosto de 2023.

⁴⁹ Oficio número NLCA/020/2023 del 01 de marzo de 2023.

⁵⁰ Oficio número LLZ/013/2023 del 01 de marzo de 2023.

⁵¹ Oficios números LLZ/023/2023 del 30 de marzo de 2023, LLZ/028/2023 del 28 de abril de 2023, LLZ/034/2023 del 19 de mayo de 2023 y LLZ/054/2023 del 20 de julio de 2023.

- “*Fue omiso en remitir información y documentación requerida por la Unidad de Hidrocarburos en diversos requerimientos, sin que se hicieran efectivos los apercibimientos contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos.*”⁵²

En relación con el seguimiento de los argumentos de los votos “en contra” y “particulares” que emitieron los comisionados, a fin de que fueran tomados como criterios de mejora, la Secretaría Ejecutiva de la CRE informó que “*dada la naturaleza de cada asunto es complicado que se puedan homologar criterios de evaluación, ya que cada caso tiene sus particularidades.*”⁵³

Lo anterior representa áreas de mejora en la vigilancia del control interno en términos de los artículos 22, fracción II, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 18, fracciones III, XXVIII y XXIX, del RICRE y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 2, Elemento de Control 2.08, del Acuerdo de Control Interno.

Asimismo, el equipo auditor identificó que el Órgano de Gobierno presentó áreas de oportunidad en la estructura de vigilancia de los riesgos y en la implementación de un instrumento regulatorio que permitiera prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos pudieran afectar o repercutir en las actividades y resoluciones de la Comisión, en el otorgamiento de permisos o autorizaciones y la celebración de contratos, incluidos aquéllos para la exploración y extracción de hidrocarburos, en términos de lo establecido en los artículos 36 y 37 de la LORCME⁵⁴ y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas

⁵² Oficio número WJAJ/034/2023 del 23 de mayo de 2023.

⁵³ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, de fecha 22 de marzo de 2024, p. 3.

⁵⁴ **Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética**, artículo 36, establece que (...) el Órgano de Gobierno, a propuesta de su Presidente, emitirá las disposiciones y políticas necesarias para que el Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate cuente con mecanismos que le permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos pudieran afectar o repercutir en las actividades y resoluciones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (...)

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 37 manda que “las disposiciones y políticas a que se refiere el artículo anterior deberán prever, cuando menos, los mecanismos y procedimientos para: (...) I. Identificar, sistematizar y administrar los factores de riesgo que puedan presentarse o actualizarse durante los procesos para la suscripción u otorgamiento de contratos, autorizaciones o permisos, según corresponda, así como en la administración y supervisión de las actividades reguladas; II. Prevenir, detectar y canalizar con las instancias y autoridades competentes, los actos y omisiones que puedan constituir prácticas de corrupción, y III. Instrumentar un sistema de recepción de denuncias y quejas anónimas, mediante el cual cualquier interesado pueda denunciar actos u omisiones durante las distintas etapas de los procesos para la suscripción u otorgamiento de contratos, autorizaciones o permisos, según corresponda, así como en la administración y supervisión de las actividades reguladas.

Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principios 2 y 7, Elemento de Control 7.01, del Acuerdo de Control Interno.

Adicionalmente, en la revisión de los oficios para informar el razonamiento de los votos “en contra” y “particulares” se identificó que la Secretaría Ejecutiva de la CRE tuvo áreas de mejora en la atención a solicitudes de información presentadas por los comisionados y que requerían la solventación por parte de las áreas sustantivas de la Comisión.

Como resultado de lo anterior se determinaron áreas de oportunidad en el establecimiento de mecanismos para la solicitud de información y documentación a efecto de dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones por parte de la Secretaría Ejecutiva, y proporcionar a los comisionados información de calidad para el ejercicio de sus atribuciones, a fin de dar atención y seguimiento para su solventación, en atención a lo señalado en los artículos 13 y 27, fracciones VII y VIII, del RICRE, y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principio 14, Elemento de Control 14.04, del Acuerdo de Control Interno.

En términos del artículo 20 de la LFRCF, los hallazgos anteriores fueron remitidos a la entidad fiscalizada mediante el oficio número DGAESCI/065/2024 del 28 de mayo de 2024. Como resultado de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 13 de junio de 2024, la entidad fiscalizada no presentó justificaciones ni aclaraciones.

2.2 Seguimiento de Acuerdos y Resoluciones

El artículo 27, fracciones VII, X y XIII, del RICRE faculta a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Reguladora de Energía para dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones emitidos por su Órgano de Gobierno con el apoyo de las unidades administrativas competentes. Al respecto, el personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva de la CRE precisó que “*el seguimiento de las obligaciones derivadas de las resoluciones o acuerdos lo realizan las unidades administrativas conducentes, por lo que ese seguimiento no se asienta en las actas de las sesiones subsecuentes, siendo esto último inoperante al ser un volumen muy elevado de obligaciones que se generan con la aprobación por parte del Órgano de Gobierno, respecto de un proyecto de resolución o acuerdo.*”⁵⁵

En esta tesisura, en el análisis de las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno de la CRE se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con la presentación del seguimiento otorgado a cada uno de los acuerdos y resoluciones deliberados en 2023 por esa instancia máxima, en términos de lo establecido en los artículos 27, fracciones VII, X y XIII, del RICRE, y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar*

⁵⁵ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, de fecha 22 de marzo de 2024, p. 4.

de Control Interno”, Capítulo I “Estructura del Modelo”, Disposición 9 “Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”, Norma General “Primera. Ambiente de Control”, Principio 2, Elementos de Control 2.09 y 2.10, del Acuerdo de Control Interno.

3. Comunicación entre el Órgano de Gobierno y los comités institucionales

Consejo Consultivo

Regulado en los artículos 28 de la LORCME y 35 del RICRE, el Consejo Consultivo “*es el órgano que contribuye al procedimiento de consulta pública para la definición de los criterios de regulación contenidos en las disposiciones administrativas de carácter general que expida (...).*”

Como resultado de la consulta a las versiones públicas de los acuerdos de sesiones anteriores a 2023 del Órgano de Gobierno de la Comisión, se identificó el acuerdo A/043/2020 de fecha 27 de noviembre de 2020 publicado el 22 de febrero de 2021, mediante el cual se ordenó la emisión y publicación de la convocatoria para su integración por el periodo 2021-2023 en el DOF para integrar hasta 15 Consejeros no permanentes por cada Grupo de Trabajo, uno para electricidad y otro para hidrocarburos; sin embargo, mediante el Acuerdo A/078/2023 de fecha 14 de diciembre de 2023, tres años después de su emisión, la convocatoria para la integración del Consejo Consultivo de la Comisión por el periodo 2021-2023 se declaró desierta bajo el argumento de que “*no se reunió el número suficiente de integrantes para la conformación de los Grupos de Trabajo del dicho cuerpo colegiado.*”

Por lo anterior, para 2023, la CRE presentó áreas de oportunidad relacionadas con la instauración de un Consejo Consultivo que participara con propuestas y opiniones y como asesor de la Comisión en las definiciones y criterios de la regulación que expide, en términos de lo establecido en el artículo 27, fracción XXXVIII, del RICRE, en relación con las disposiciones generales Sexta, Décima Sexta y Vigésima Primera, del Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expedían las Reglas de Operación del Consejo Consultivo de la Comisión Reguladora de Energía.

Comité de Control y Desempeño Institucional

En el análisis de la información proporcionada respecto del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), se identificó que, en 2023, este Comité realizó cuatro sesiones, en términos de lo establecido en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Cuarto “*Comité de Control y Desempeño Institucional*”, Capítulo IV “*Políticas de Operación*”, Disposición 42 “*Del Tipo de Sesiones y Periodicidad*”, del Acuerdo de Control Interno.

A fin de verificar que en 2023, la CRE dispuso de mecanismos para asegurar que la información y comunicación relativa al logro de los objetivos institucionales generada por el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Comisión se hizo del conocimiento oportuno

del Órgano de Gobierno y del COCODI, se revisaron las actas de las 37 sesiones del máximo órgano, así como las cuatro actas de las sesiones ordinarias del COCODI,⁵⁶ debido a su atribución para aprobar acuerdos con el fin de fortalecer el desempeño institucional respecto de la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de los programas y de sus indicadores relacionados,⁵⁷ y se identificaron áreas de mejora en el seguimiento de los 46 indicadores del PTCRE 2023 reportado al Órgano de Gobierno y en las sesiones del COCODI.

Al respecto, se constató que el Comisionado Presidente no planteó los comentarios formulados por los demás Comisionados relativos a las diversas inconsistencias detectadas en los procesos de otorgamiento de permisos, así como de la sustanciación y su suspensión, informados en los votos en contra que se realizaron en las diferentes sesiones tanto ordinarias como extraordinarias durante 2023, en términos de lo establecido en el artículo Segundo, *"Disposiciones en Materia de Control Interno"*, Título Cuarto *"Comité de Control y Desempeño Institucional"*, Capítulo I *"De los Objetivos del Comité"*, Disposición 32 *"De los Objetivos del Comité"*, fracciones III y IV, del Acuerdo de Control Interno.

Conclusión

Como resultado de las actividades de fiscalización se concluye que, en 2023, la CRE mostró áreas de oportunidad en el establecimiento de un instrumento normativo para regular la preparación de las sesiones de su Órgano de Gobierno, que diera atención a lo señalado en el artículo Segundo, *"Disposiciones en Materia de Control Interno"*, Título Segundo *"Modelo Estándar de Control Interno"*, Capítulo I *"Estructura del Modelo"*, Disposición 9 *"Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno"*, Norma General *"Tercera. Actividades de Control"*, Principio 12, Elementos de Control 12.01 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno.

Además, se determinó que el Órgano de Gobierno de la CRE presentó áreas de mejora en la emisión de un instrumento regulatorio que permitiera prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos pudieran afectar o repercutir en las actividades y resoluciones de la

⁵⁶ Realizadas en las fechas 27 de febrero, 25 de mayo, 24 de agosto y 23 de noviembre de 2023.

⁵⁷ **Acuerdo de Control Interno**, artículo Segundo *"Disposiciones en Materia de Control Interno"*, Título Cuarto *"Comité de Control y Desempeño Institucional"*, Capítulo III *"Atribuciones del Comité y Funciones de los Miembros"*, Disposición 37, *"De las atribuciones del Comité"*, fracción IV, inciso b).

Comisión, en el otorgamiento de permisos o autorizaciones y la celebración de contratos incluidos aquellos para la exploración y extracción de hidrocarburos, en términos de los artículos 36 y 37 de la LORCME⁵⁸ y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principios 2 y 7, Elemento de Control 7.01, del Acuerdo de Control Interno.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva mostró áreas de oportunidad para dar respuesta y seguimiento a requerimientos de información presentados por los comisionados que requerían la solventación por parte de las áreas sustantivas de la Comisión, así como en el intercambio de información relevante y de calidad, en atención a lo señalado en los artículos 27, fracciones VII y VIII, del RICRE, y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principio 14, Elemento de Control 14.04, del Acuerdo de Control Interno. Este hallazgo se vincula con la recomendación 6 de este informe.

Asimismo, el equipo auditor identificó oportunidades de mejora en el seguimiento de los acuerdos y soluciones emitidos por el Órgano de Control, en atención a lo señalado en el artículo 27, fracciones VII, X y XIII, del RICRE, y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 2, Elementos de Control 2.09 y 2.10, del Acuerdo de Control Interno.

Por otro lado, el equipo auditor constató que, en 2023, la CRE presentó áreas de mejora en la instauración de un Consejo Consultivo, en atención a lo señalado en el artículo 28 de la LORCME.

Por último, se identificaron oportunidades de mejora en las sesiones del COCODI celebradas en 2023 relacionadas con la presentación de la planeación estratégica de la CRE y los comentarios formulados por los Comisionados relativos a las diversas inconsistencias detectadas en los procesos de otorgamiento de permisos, así como de la sustanciación y su suspensión, informados en su razonamiento de los votos en contra que realizaron en sesiones tanto ordinarias como extraordinarias del Órgano de Gobierno de ese año, en

⁵⁸ Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 36 establece que (...) el Órgano de Gobierno, a propuesta de su Presidente, emitirá las disposiciones y políticas necesarias para que el Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate cuente con mecanismos que le permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos pudieran afectar o repercutir en las actividades y resoluciones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (...)

Artículo 37 de la LORCME mandata que las disposiciones y políticas a que se refiere el artículo anterior deberán prever, cuando menos, los mecanismos y procedimientos para: (...)

términos de lo establecido en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Cuarto “*Comité de Control y Desempeño Institucional*”, Capítulo I “*De los Objetivos del Comité*”, Disposición 32 “*De los Objetivos del Comité*”, fracciones III y IV, del Acuerdo de Control Interno.

2023-0-45100-21-0118-01-004 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere la instrumentación de disposiciones y políticas necesarias para prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos pudieran afectar o repercutir en las actividades y resoluciones en el otorgamiento de permisos o autorizaciones y la celebración de contratos.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de lo señalado en los artículos Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 2 “*Ejercer la responsabilidad de vigilancia*”, Elementos de Control 2.09 y 2.10, y Principio 7 “*Identificar, analizar y responder a los riesgos*”, Elemento de Control 7.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

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

4. Proceso de Supervisión

A fin de verificar el desarrollo de las capacidades institucionales de la CRE para alcanzar los objetivos específicos relacionados con las actividades de supervisión y vigilancia por medio de visitas, inspecciones y vigilancia, sobre el cumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios, se solicitó a la entidad fiscalizada mediante el oficio número OAED/DGAESCI/021/2024 del 16 de febrero de 2024, que proporcionara el marco jurídico y

normativo vigente en 2023, copias de las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno y la evidencia de la ejecución de los acuerdos dictados por ese órgano colegiado.

En respuesta, por medio de los oficios números UA-500/31065/2024 y UA-500/32327/2024 de fechas 1º y 7 de marzo del 2024, la CRE proporcionó la documentación e información solicitada.

Como resultado de la revisión de la información proporcionada por la CRE, se identificó que, en 2023, la entidad fiscalizada no implementó un proceso articulado de supervisión, en el que estableciera controles y tramos de responsabilidad para las unidades administrativas que intervinieron en las actividades para verificar el cumplimiento de la regulación mediante visitas de verificación establecidas en el artículo 22 de la LORCME,⁵⁹ en materia de electricidad y de hidrocarburos, en los términos previstos en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, del Acuerdo de Control Interno.

Por lo anterior, el equipo auditor realizó entrevistas a los responsables de las operaciones para identificar los controles instrumentados por atribución y los resultados alcanzados, trabajos de auditoría que constan en las actas administrativas circunstanciadas de auditoría números 003/CP2023, 004/CP2023 y 005/CP2023, de fechas 22 de marzo, 18 y 19 de abril de 2024, respectivamente, suscritas con base en los artículos 29 de la LFRCF, y 58, fracción XII, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

El resultado se estructuró en cinco apartados, en función al orden de los procesos que el equipo auditor identificó que la CRE realizó para ejercer su facultad de supervisión mediante visitas de verificación. La trazabilidad del proceso se presenta a continuación.

A. Determinación de las visitas ordinarias y extraordinarias

Se constató que, en el ejercicio 2023, el Órgano de Gobierno de la CRE determinó los acuerdos números A/007/2023 y A/009/2023 del 8 y 9 de mayo de 2023, en los que se establecieron los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación en materia de electricidad y de hidrocarburos, respectivamente.⁶⁰

⁵⁹ Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 22, fracciones I, II, y XIII.

⁶⁰ Acuerdo Núm. A/007/2023 por el que la Comisión Reguladora de Energía modifica el Acuerdo A/037/2016, por el que se expiden los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo y se establecen los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación que deberán llevarse a cabo en materia de electricidad publicado en el DOF el 8 de mayo de 2023; y el Acuerdo Núm. A/009/2023 por el que la Comisión Reguladora de Energía modifica el Acuerdo A/037/2016, por el que se expiden los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo y se establecen los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo en materia de hidrocarburos publicado en el DOF el 9 de mayo de 2023.

Con base en la revisión de los referidos acuerdos, se identificó que, tanto la Unidad de Electricidad como la de Hidrocarburos, determinaron las visitas ordinarias mediante la realización de un seguimiento anual de las obligaciones de los permisionarios -revisiones de Gabinete- en términos de lo establecido en los artículos 33, fracción XXX, y 34, fracción XXII, del RICRE, que sirvió como insumo para determinar el grado de cumplimiento del marco regulatorio al que están sujetos los permisionarios y determinar la programación de las visitas de verificación.⁶¹ Se identificó que existieron procedimientos para la supervisión de pagos de derechos y aprovechamientos por concepto de supervisión anual en materia de electricidad y de hidrocarburos, pero únicamente la Unidad de Electricidad estableció medidas para el seguimiento de las obligaciones periódicas que se establecen en los permisos y autorizaciones.⁶²

Con el análisis de los acuerdos A/007/2023 y A/009/2023 que establecen los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección ordinarias que deberán llevarse a cabo en materia de electricidad y de hidrocarburos, se determinaron áreas de mejora en el establecimiento de los responsables de la ejecución del procedimiento de la metodología y la autorización de los resultados de su aplicación, así como en los manuales de procedimientos.

En los artículos 33, fracción XIX, y 34, fracción XII, del RICRE, se establece que las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos deben proponer al Órgano de Gobierno el programa anual de visitas de verificación, inspección y supervisión, así como las visitas de verificación, inspección y supervisión extraordinarias. Al respecto, se constató que, como resultado de la aplicación de la metodología, la Unidad de Electricidad presentó el Programa Anual de Visitas de Verificación Ordinarias 2023 (PAVV 2023) en materia de Electricidad con el detalle de 69 permisos, el cual fue aprobado por el Órgano de Gobierno mediante el Acuerdo número A/014/2023 del 18 de mayo de 2023, en cumplimiento del artículo 18, fracción XVI, del RICRE.

Respecto de la Unidad de Hidrocarburos, se constató que elaboró su PAVV 2023 en el que se establecieron 150 visitas, el cual fue aprobado por el Órgano de Gobierno con el Acuerdo número A/027/2023 del 30 de agosto de 2023; sin embargo, se identificaron áreas de mejora en la relación de los permisionarios que serían visitados. Asimismo, esa unidad informó que, para la determinación de los 150 permisionarios, se consideraron las características del permiso, su ubicación geográfica y el presupuesto disponible, pero no se reportó la realización de cada visita al Órgano de Gobierno, “*toda vez que sería improductivo*”.⁶³

⁶¹ Apartado A. Conceptos básicos, Índice de verificación, del Anexo Único del Acuerdo Núm. A/007/2023; y Numeral 1 Metodología, Apartado I, Número de Visitas de verificación, inciso a) Visitas de verificación Ordinarias, del Anexo Único del Acuerdo Núm. A/009/2023.

⁶² Procedimiento para la supervisión de informes estadísticos de operación eléctrica, Procedimiento para el monitoreo de las obligaciones derivadas de las Disposiciones en materia de Transmisión, Distribución y Suministro de Energía Eléctrica, y Procedimiento para la administración de permisos de suministro de energía eléctrica.

⁶³ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 004/CP2023, de fecha 18 de abril de 2024, p. 2.

En lo relativo a las visitas extraordinarias, la Unidad de Hidrocarburos indicó que “*surgen por medio de solicitudes de otras dependencias como la ASEA, PROFECO, SENER, SEMARNAT, la FGR o cualquier otra autoridad que lo solicite (...), para optimizar los recursos, así como el volumen de los hidrocarburos considerado en su permiso, para decidir que visita extraordinaria realizar.*”

Por su parte, la Unidad de Electricidad informó que “*el Órgano de Gobierno de la CRE es la instancia que tiene la atribución de ordenar las visitas extraordinarias. Éstas no se incluyen en el PAVV 2023, toda vez que deben ser a solicitud del Órgano de Gobierno y ordenadas por la Secretaría Ejecutiva.*”⁶⁴

En el análisis del marco jurídico aplicable a la determinación de las visitas extraordinarias, se determinaron áreas de oportunidad en el establecimiento de un procedimiento que garantizara la objetividad y de controles para evitar los factores de riesgo, como conflictos de interés, coalición entre servidores públicos, abuso, desperdicio, entre otras irregularidades, lo anterior en términos de lo establecido en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 8, Elementos de Control 8.01, 8.02 y 8.03, del Acuerdo de Control Interno.

B. Aprobación de las visitas

El artículo 18, fracción XVI, del RICRE señala que el Órgano de Gobierno ejercerá la atribución de “*aprobar el programa anual de visitas de verificación, inspección y supervisión ordinarias, así como las visitas de verificación, inspección y supervisión extraordinarias.*”⁶⁵

En relación con las visitas ordinarias, se constató que, en 2023, el Órgano de Gobierno autorizó los PAVV de las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos. De las visitas extraordinarias, se analizó la información reportada en el Informe de Labores 2023 de la CRE y se identificó que la Unidad de Electricidad no realizó ninguna visita, mientras que la de Hidrocarburos reportó 90 visitas en 2023.

Respecto del procedimiento de aprobación de las visitas extraordinarias realizadas en 2023, se consultó a la Unidad de Hidrocarburos y señaló que la programación de las visitas extraordinarias “*se le informa al Órgano de Gobierno, a través de la Secretaría Ejecutiva*”;⁶⁶ no obstante, con la revisión de las 37 actas de las sesiones del Órgano de Gobierno de 2023, se determinaron oportunidades de mejora en la formalización de las visitas extraordinarias

⁶⁴ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023, de fecha 19 de abril de 2024, p. 3.

⁶⁵ **Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía**, artículo 18 fracción, XVI, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017, última reforma publicada en el DOF el 11 de abril de 2019.

Considerando sexto, del Anexo Único del Acuerdo Núm. A/007/2023; y Considerando sexto, del Anexo Único del Acuerdo Núm. A/009/2023.

⁶⁶ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 004/CP2023, de fecha 18 de abril de 2024, p. 2.

mediante la propuesta del Jefe de la Unidad de Hidrocarburos, el ordenamiento de las mismas (incluyendo las solicitadas por otras dependencias), y la aprobación del máximo órgano, que se establece en el artículo 18, fracciones IV y XVI, del RICRE.

C. Ejecución de visitas de verificación

Con la revisión de la “*Guía para la ejecución de los procedimientos de visitas de verificación de la Comisión Reguladora de Energía*” emitida en octubre de 2017, se identificó que se establecen las responsabilidades de las unidades administrativas de la CRE, las cuales se indican a continuación:

- Órgano de Gobierno. Aprobar el Programa anual de visitas de verificación, inspección y supervisión.
- Secretaría Ejecutiva. Ordenar y dar por concluidas las visitas de verificación, tanto ordinarias como extraordinarias, que se deban llevar a cabo en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Unidades de Electricidad y de Hidrocarburos.⁶⁷ Elaborar el proyecto de orden de visita de verificación; señalar el personal que la realizará; efectuarla conforme al procedimiento de la guía; realizar un reporte de ésta; emitir el cierre de la misma y, en su caso, informar sobre los posibles incumplimientos a la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Lo establecido en la guía se comparó con las facultades establecidas en el RICRE y se constató que la facultad de ordenar las visitas es potestad tanto del Órgano de Gobierno como de la Secretaría Ejecutiva,⁶⁸ y de efectuarlas es responsabilidad de las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos, en cumplimiento de los artículos 33, fracciones XX y XXX, y 34, fracciones XII y XIII, del RICRE. La facultad de determinar la conclusión de las visitas sólo le corresponde a la Secretaría Ejecutiva;⁶⁹ sin embargo, se identificaron áreas de mejora en el ejercicio de las atribuciones que el Órgano de Gobierno tiene para ordenar las visitas, aprobar las visitas extraordinarias y autorizar a los servidores públicos que las llevarán a cabo, que se señalan en el artículo 18, fracciones IV, XV y XVI, del RICRE.⁷⁰

⁶⁷ Se hace referencia a las Unidades de Gas Natural, de Petrolíferos y de Gas Licuado de Petróleo; cuyas funciones se concentran en la Unidad de Hidrocarburos.

⁶⁸ **Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía**, artículos 18, fracciones IV y 27, fracción XX, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017, última reforma publicada en el DOF el 11 de abril de 2019.

⁶⁹ **Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía**, artículos 27, fracción XX; 33, fracción XX, y 34 fracción XIII, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017, última reforma publicada en el DOF el 11 de abril de 2019.

⁷⁰ **Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía**, artículo 18, fracciones IV, XV y XVI, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017, última reforma publicada en el DOF el 11 de abril de 2019.

Para verificar el cumplimiento de lo anterior, se analizó la documentación soporte de las visitas que realizaron las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos,⁷¹ con la cual se constató que la Secretaría Ejecutiva es quien ordena las visitas tanto ordinarias como extraordinarias, sin la intervención del Órgano de Gobierno, facultad señalada en el artículo 18, fracción IV, del RICRE; además se determinaron áreas de mejora en la documentación para la aprobación por parte del órgano colegiado y en la autorización de los servidores públicos para realizar las actividades de supervisión, inspección y verificación, como lo establece el artículo 18, fracción XV, del RICRE.

Respecto de la documentación del proceso, se constató que se levantaron actas circunstanciadas de las visitas, se emitieron reportes dirigidos a los jefes de unidad, y la Secretaría Ejecutiva emitió los oficios de cierre del procedimiento, en cumplimiento del artículo 27, fracción XX, del RICRE, que establece la facultad de dar por concluidas las visitas.

En relación con el cumplimiento del PAVV 2023, la Unidad de Electricidad informó la realización de 68 de 69 visitas, y documentó que la restante no se realizó debido a la problemática originada por el Huracán Otis en el estado de Guerrero. Por su parte, la Unidad de Hidrocarburos informó que realizó 129 de las 150 visitas aprobadas, las cuales se realizaron a partir de septiembre de 2023. En cuanto a las visitas no realizadas, se informó que 20 no se efectuaron debido a que los permisionarios no se ubicaron físicamente en el domicilio proporcionado a la CRE, situación que se informó al Jefe de la Unidad. Se señaló que los reportes de incumplimiento se enviaron a la Unidad de Asuntos Jurídicos.

D. Cobertura

En materia de cobertura, se identificó que las unidades determinaron las visitas considerando el riesgo de incumplimiento por parte de los permisionarios; sin embargo, su metodología considera los recursos humanos y presupuestales disponibles para realizarlas.⁷²

El equipo auditor determinó que, en 2023, la Unidad de Electricidad gestionó 1,132 permisos y autorizaciones, y programó 69 visitas, el 6.0% del universo de regulados. Por su parte la Unidad de Hidrocarburos estuvo a cargo de la supervisión de 23,591 permisos para actividades reguladas de su competencia (17,096 de petrolíferos; 5,744 de gas licuado de petróleo, y 751 de gas natural), de los cuales programó 150 visitas (107 para petrolíferos, 37 para gas licuado de petróleo y 6 para gas natural), equivalentes al 0.6% del padrón.

⁷¹ Derivada de los trabajos documentados en las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 004/CP2023 y 005/CP2023, de fechas 18 y 19 de abril de 2024.

⁷² Artículo Tercero, del ACUERDO Núm. A/007/2023 por el que la Comisión Reguladora de Energía modifica el Acuerdo A/037/2016, por el que se expiden los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo y se establecen los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación que deberán llevarse a cabo en materia de electricidad, publicado en el DOF el 8 de mayo de 2023.

Artículo Tercero, del ACUERDO Núm. A/009/2023 por el que la Comisión Reguladora de Energía modifica el Acuerdo A/037/2016, por el que se expiden los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo y se establecen los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación o inspección que deberán llevarse a cabo en materia de hidrocarburos, publicado en el DOF el 9 de mayo de 2023.

E. Seguimiento de las visitas

La “Guía para la ejecución de los procedimientos de visitas de verificación de la Comisión Reguladora de Energía” y el “Procedimiento para el seguimiento de los resultados de las visitas de verificación practicadas a los permisos y autorizaciones de energía eléctrica” de la Unidad de Electricidad, establecen el envío de un reporte de incumplimientos a la Unidad de Asuntos Jurídicos, en caso de que se determine alguno durante las visitas.

Para verificar que la unidad dispuso de mecanismos para la imposición de sanciones a los incumplimientos que se detectaron resultado de la supervisión, se constató que la CRE contó con un “Manual de Procedimientos Administrativos de Sanción de la CRE” aplicable a la Unidad de Asuntos Jurídicos, emitido en marzo de 2021 para dar cumplimiento al artículo 32, fracción XXV, del RICRE; no obstante, no se identificó que indicaran las líneas de reporte para que se comunicara información de calidad entre unidades para dar seguimiento a los informes de incumplimiento y generar una sanción una vez realizada la valoración jurídica por el área, en términos del artículo Segundo “Disposiciones en Materia de Control Interno”, Título Segundo “Modelo Estándar de Control Interno”, Capítulo I “Estructura del Modelo”, Disposición 9 “Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”, Norma General “Cuarta. Información y Comunicación”, Principio 14, Elementos de Control 14.01 y 14.07, del Acuerdo de Control Interno.

En relación con el reporte al Órgano de Gobierno, en los criterios y la metodología para determinar las visitas de verificación que deberán llevarse a cabo en materia de electricidad y de hidrocarburos, aprobados con los acuerdos números A/007/2023 y A/009/2023, se establece que la Unidad de Electricidad elaborará un reporte cada dos meses al Órgano de Gobierno, mientras que la Unidad de Hidrocarburos de forma trimestral, mediante los cuales se informen los hallazgos de las visitas de verificación, que incluya los incumplimientos y observaciones determinadas.

Del análisis de los reportes elaborados por las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos durante 2023, con base en la revisión de los oficios números UH-NV-M/912/2023 y UH-250/80965/2023 del 20 de diciembre de 2023; UH-NV-M/146/2024, UH-NV-M/209/2024 del 12 de febrero de 2024; UH-250/26290/2024 del 15 de febrero de 2024, y SE-300/26365/2024 del 16 de febrero de 2024 de la Unidad de Hidrocarburos; y UE-240/62597/2023, UE-240/62629/2023, UE-240/62631/2023, del 8 de diciembre de 2023, y UE-240/33057/2023 del 13 de marzo de 2024, de la Unidad de Electricidad,⁷³ se identificó lo siguiente:

- La Unidad de Hidrocarburos, por medio de la Dirección General de Normalización y Verificación de Hidrocarburos, emitió los cuatro informes trimestrales relacionados con el desarrollo del PAVV 2023; no obstante, los correspondientes a los dos

⁷³ Remitidos por la CRE mediante las actas administrativas circunstanciadas de auditoría números 004/CP2023 y 005/CP2023, de fechas 18 y 19 de abril de 2024.

primeros trimestres se enviaron a la Secretaría Ejecutiva el 20 de diciembre de 2023 y como hechos posteriores se constató que los dos restantes se enviaron el 12 de febrero de 2024. En relación con la remisión al Órgano de Gobierno, también como hechos posteriores, se constató la entrega de los informes del tercer y cuarto trimestre el 16 de febrero de 2024 por parte de la Secretaría Ejecutiva a cuatro comisionados.

- La Unidad de Electricidad acreditó la elaboración de cuatro de los seis informes bimestrales del Programa Anual de Visitas de Verificación 2023 que también fueron remitidos a la Secretaría Ejecutiva, los correspondientes al tercero, cuarto y quinto bimestre se reportaron el 8 de diciembre de 2023, como hechos posteriores se constató que el del sexto bimestre se entregó el 13 de marzo de 2024.

En consecuencia, se identificó que la administración de la CRE presentó áreas de mejora en los mecanismos de control en materia de generación, manejo y comunicación de la información de calidad; debido a los tiempos para comunicar los resultados del Programa Anual de Visitas de Verificación 2023 y su reporte al máximo órgano en 2023 por la Secretaría Ejecutiva, a fin de que estableciera actividades de control en términos de lo establecido en los artículos 27, fracción VI, del RICRE, y Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principios 2 y 14, Elementos de Control 2.02, 2.09, 2.10, 2.11 y 14.04, del Acuerdo de Control Interno.

También, se identificaron áreas de mejora para diseñar actividades de control que ayuden a enfrentar los riesgos identificados en la ejecución de los procesos de control, implementar actividades de control automatizadas, así como documentar y formalizar las responsabilidades, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, Principios 10 y 12, Elementos de Control 10.02, 10.05 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno.

Conclusión

Como resultado de las pruebas de fiscalización, el equipo auditor comprobó que la CRE ejerció sus facultades de supervisión y vigilancia mediante la determinación, ejecución y seguimiento de visitas ordinarias y extraordinarias a los permisionarios que regulan; no obstante, presentó áreas de oportunidad en la documentación y formalización de la responsabilidad de cada unidad administrativa en el cumplimiento de los objetivos de los procesos, de sus riesgos asociados, del diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia operativa en términos del artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar*

de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Tercera. Actividades de Control", Principios 10 y 12, Elementos de Control 10.02, 10.05 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno.

Adicionalmente, se identificó que el Órgano de Gobierno aprobó los Programas Anuales de Visitas de Verificación en materia de electricidad y de hidrocarburos, en términos del artículo 18, fracción XV, del RICRE; sin embargo, se detectaron áreas de mejora en el reporte de los permissionarios que serían visitados, la aprobación de las visitas extraordinarias y la autorización de los servidores públicos que llevaron a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación.

Aunado a lo anterior, las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos presentaron áreas de oportunidad en el reporte de los hallazgos de las visitas de verificación y las situaciones emergentes que comprometieron los objetivos del proceso.

2023-0-45100-21-0118-01-005 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere la inclusión de actividades de control en sus manuales de procedimientos específicos que regulen la operación de las funciones relacionadas con la supervisión de los sujetos regulados, en los que se definan objetivos específicos, tramos de control directos e indirectos de los procesos, los cuales estén sustentados en un análisis de administración de riesgos que incorpore controles preventivos, detectivos y correctivos.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Tercera. Actividades de Control", Principios 10 "Diseñar actividades de control" y 12 "Implementar Actividades de Control", Elementos de Control 10.02, 10.05 y 12.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de

Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Sistema de Control Interno Institucional

Con el propósito de verificar que la CRE, en el ejercicio 2023, diseñó e implementó un Sistema de Control Interno Institucional (SCII) conforme a lo establecido en el Acuerdo de Control Interno que contribuyó al cumplimiento de sus objetivos y metas, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/021/2024 del 16 de febrero de 2024, se solicitó, entre otros, el marco legal y normativo vigente en 2023 que reguló la gestión de la Comisión; la estructura orgánica vigente en 2023; los códigos de Ética y de Conducta, las actas del Comité de Ética; la documentación que acreditó las estrategias, las actividades y los procedimientos que realizó en 2023 en la evaluación del SCII; la identificación, medición y administración de los riesgos definidos en la Matriz de Riesgos Institucional (MARI); el PTAR; los reportes de avances trimestrales del PTAR; el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI); los informes de Resultados de la Evaluación del Titular del Órgano Interno de Control a los Reportes de Avances Trimestrales del PTCI, y el Informe de Resultados de la Evaluación del PTCI 2023.

Al respecto, mediante los oficios números UA-500/31065/2024 y UA-500/32327/2024 de fechas 1 y 7 de marzo de 2024, la CRE proporcionó la información y documentación solicitada.

El resultado se estructuró en cinco apartados que valoran la implementación de cada una de las normas de control interno y la suficiencia en su aplicación.

I. Ambiente de Control

A. Estructura Organizacional y perfiles de puesto

La estructura organizacional debe permitir la planeación, ejecución, control y evaluación de la CRE en la consecución de sus objetivos.⁷⁴ Bajo ese contexto y con la revisión de la estructura proporcionada de la Comisión, se identificó que ésta se integró de 188 puestos de estructura y 315 eventuales, los cuales se corresponden con los aprobados por la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública documentada mediante los oficios números CGGEP/UPRH/DGOR/0306/2023 y SRCI/UPRH/DGOR/0358/2023 del 16 de octubre de 2023 y del 23 de febrero de 2023, respectivamente.

Asimismo, se verificó que los 503 puestos se soportan con la descripción y perfil de éstos, de conformidad con lo establecido en el artículo Tercero, Disposición 18, del “Acuerdo por el

⁷⁴ **Acuerdo de Control Interno**, artículo Segundo, “Disposiciones en Materia de Control Interno”, Título Segundo “Modelo Estándar de Control Interno”, Capítulo I “Estructura del Modelo”, Disposición 9 “Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”, Norma General “Primera. Ambiente de Control”, Principio 3, Elemento de Control 3.01.

que se emiten las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de aplicación general en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera” (Acuerdo de Recursos Humanos), publicado en el DOF el 12 de julio de 2010, última reforma publicada el 27 de noviembre de 2018.

De la distribución del recurso humano que estableció la CRE, se revisó que su estructura de 503 puestos se repartió en las áreas de Presidencia, Órgano de Gobierno, Secretaría Ejecutiva, 5 unidades y el Órgano Interno de Control de la forma siguiente:

PLANTILLA DE PERSONAL DE LA CRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023
(Número de plazas)

Adscripción	Estructura				Eventual				Total Estructura y Eventual
	Mando	Enlace	Operativo	Total	Mando	Enlace	Operativo	Total	
Presidencia	4			4	4			4	8
Órgano de Gobierno	15	4		19	16			16	35
Secretaría Ejecutiva	3	3	3	9	14	1		15	24
Unidad de Planeación y Vinculación	4			4	6			6	10
Unidad de Asuntos Jurídicos	10	2		12	35	1		36	48
Unidad de Electricidad	18	2	2	22	51	2		53	75
Unidad de Hidrocarburos	42	9	3	54	117	3		120	174
Unidad de Administración y Finanzas ¹	18	8	13	39	39	5		44	83
OIC	7	2	1	10	8			8	18
Subtotal	121	30	22	173	290	12		302	475
Vacantes	7	5	3	15	12	1		13	28
Total	128	35	25	188	302	13		315	503

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CRE mediante el oficio número UA-DGRHTAG-501/30094/2024 del 27 de febrero de 2024.

¹ En el Reglamento Interno de la CRE se denomina Unidad de Administración.

Como resultado de la revisión de la plantilla por áreas se identificó que del total de puestos ocupados, la Unidad de Hidrocarburos contó con 174 (36.6%); la Unidad de Administración con 83 (17.5%); la Unidad de Electricidad con 75 (15.8%); la Unidad de Asuntos Jurídicos con 48 (10.1%), y el resto de las áreas concentraron en conjunto 95 puestos (20.0%). De su plantilla se identificó que 430 plazas son de mando, equivalentes al 85.5% de su personal. Igualmente se identificó que durante 2023 ingresaron 249 personas, el 49.5% del personal de la CRE, y que al 31 de diciembre de 2023 había 28 plazas vacantes.

Adicionalmente, se verificó que la plantilla de la CRE presentó áreas de oportunidad en la integración de los puestos señalados en el Manual de Organización General que se expidió el 24 de noviembre de 2017, entre las diferencias destacan las siguientes:

- El manual considera 3 unidades, la de Gas Natural, la de Gas Licuado de Petróleo y la de Petrolíferos, y en la plantilla vigente y aprobada están unificadas en la Unidad de Hidrocarburos.

- De acuerdo con el manual, la Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales está adscrita a la Oficialía Mayor; mientras que en la plantilla proporcionada por la CRE sus responsabilidades recaen en dos direcciones generales denominadas de Recursos Humanos, Transparencia y Archivo General, y de Recursos Materiales, Servicios Generales y Bienes Muebles e Inmuebles, adscritas a la Unidad de Administración y Finanzas.
- En el manual, la Unidad de Planeación y Vinculación cuenta con tres direcciones generales para el desarrollo de sus atribuciones: la de Planeación y Asuntos Internacionales; la de Vinculación, y la de Comunicación Social; en la plantilla se establecen dos direcciones generales, la de Planeación y Vinculación, y la de Proyectos Estratégicos.
- El manual señala las direcciones generales adjuntas de Coordinación de Asuntos Internos y de Asuntos Externos adscritas a la Secretaría Ejecutiva, y en la plantilla sólo se establece la Dirección General de Coordinación de Asuntos Internos y Externos.

Aunado a lo anterior, la descripción de las funciones en los perfiles de puestos tiene áreas de oportunidad en la alineación con lo señalado en el Manual de Organización General de la CRE. Por lo anterior, se concluye que la estructura definida en el Manual de Organización General de la comisión difiere de los puestos aprobados por la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 3, Elementos de Control 3.01 y 3.02, del Acuerdo de Control Interno.

B. Códigos de Ética y de Conducta

En relación con el establecimiento de directrices para comunicar las expectativas en materia de integridad, valores éticos y normas de conducta, se constató que, en 2023, la CRE se sujetó al Código de Ética de la Administración Pública Federal publicado el 8 de febrero de 2022 en el DOF.

Por lo que respecta al Código de Conducta, se verificó que la CRE publicó en el DOF el 19 de mayo de 2023 el “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se emite el Código de Conducta de la Comisión Reguladora de Energía”, documento con el que se constató que la comisión definió los elementos señalados en los artículos 15 y 16, fracciones I, II, III y IV, de la LORCME: principios rectores, valores y reglas de integridad observables para todo el personal de la Comisión (artículos 6 y 7); criterios para llevar a cabo audiencias con sujetos regulados (artículo 11); consideraciones para que los Comisionados o cualquier otro servidor público participe en eventos académicos o de difusión, o foros y eventos públicos, que se relacionen con el objeto de la CRE (artículo 13) y criterios generales para informar y dar seguimiento a posibles actos u omisiones que representen un conflicto de interés para los servidores públicos de la CRE (artículos 16, 17 y 18).

Asimismo, se identificó que la CRE difundió ambos documentos por medio del correo electrónico de la cuenta “Comunicados CRE” a los empleados de la comisión, durante febrero el Código de Ética y en mayo y junio el de Conducta, ambos durante 2023, en términos de lo establecido en el artículo Segundo *“Disposiciones en Materia de Control Interno”*, Título Segundo *“Modelo Estándar de Control Interno”*, Capítulo I *“Estructura del Modelo”*, Disposición 9 *“Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”*, Norma General *“Primera. Ambiente de Control”*, Principio 1, Elemento de Control 1.05, del Acuerdo de Control Interno; por lo que se determinó que la CRE implementó un Programa de Promoción y Prevención de la Corrupción, en términos de lo establecido en el artículo Segundo *“Disposiciones en Materia de Control Interno”*, Título Segundo *“Modelo Estándar de Control Interno”*, Capítulo I *“Estructura del Modelo”*, Disposición 9 *“Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”*, Norma General *“Primera. Ambiente de Control”*, Principio 1, Elemento de Control 1.10, del Acuerdo de Control Interno.

II. Administración de Riesgos de la CRE

Conforme al Acuerdo de Control Interno,⁷⁵ la Administración de Riesgos se concibe como “*el proceso dinámico desarrollado para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de las metas y los objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.*” Por lo anterior, en la CRE se revisaron los aspectos siguientes:

A. Metodología de Administración de Riesgos

Conforme a lo establecido en el artículo Segundo *“Disposiciones en Materia de Control Interno”*, Título Segundo *“Modelo Estándar de Control Interno”*, Capítulo II *“Responsabilidades y Funciones en el Sistema de Control Interno Institucional”*, Disposición 10 *“Responsabilidades y Funciones”*, fracción II, incisos f y g; y Disposición 23 *“Formalización y Etapas de la Metodología”*, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno, el Titular de la institución debe aprobar la metodología para la administración de riesgos, e instruir y supervisar que las unidades administrativas, el Coordinador de Control Interno y el Enlace de Administración de Riesgos inicien y concluyan el proceso de administración de riesgos institucional, además de acordar con el Coordinador de Control Interno la metodología de administración de riesgos.

Al respecto, la CRE respondió con el oficio número UA-500/31065/2024 del 1 de marzo de 2024, que la Metodología de Administración de Riesgos Institucional, aprobada por el

⁷⁵ **Acuerdo de Control Interno**, artículo Segundo, *“Disposiciones en Materia de Control Interno”*, Título Primero *“Disposiciones Generales”*, Capítulo I *“Objeto, Ámbito de Aplicación y Definiciones”*, Disposición 2 *“Definiciones”*, fracción IV. Administración de Riesgos.

Comisionado Presidente, vigente en 2023, se describe en el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 7; y Título Tercero, “*Metodología de Administración de Riesgos*”, Capítulo I “*Proceso de Administración de Riesgos*”, Disposiciones 23 “*Formalización y Etapas de la Metodología*” y 24 “*De los Riesgos de Corrupción*”; Capítulo II “*Proceso de Administración de Riesgos*”, Disposiciones 27 “*Programa de Trabajo de Administración de Riesgos*”; 28 “*Reporte de Avances Trimestral del PTAR*” y 30 “*Informe de Evaluación del Órgano Fiscalizador al Reporte de Avances Trimestral del PTAR*”, del Acuerdo de Control Interno. No obstante, la disposición 23 señala que esa metodología debe tomarse como base para la específica que aplique cada institución; por lo anterior, se concluye que la comisión presentó áreas de oportunidad relacionadas con la definición de un método específico, aprobado y autorizado por el Comisionado Presidente de la CRE vigente en 2023, como lo establece la disposición citada.

B. Matriz de Riesgos y Programa de Trabajo de Administración de Riesgos

De acuerdo con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Tercero “*Metodología de Administración de Riesgos*”, Capítulo I “*Proceso de Administración de Riesgos*”, Disposición 23 “*Formalización y Etapas de la Metodología*”, fracción III, inciso a, del Acuerdo de Control Interno, la identificación, selección y descripción de los riesgos se realiza con base en las metas y objetivos institucionales y los procesos sustantivos por los cuales se logran éstos; sin embargo, con el análisis de la Matriz de Riesgos Institucionales, se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con la alineación de los riesgos con el Plan Estratégico 2023-2029, en términos del artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Tercero “*Metodología de Administración de Riesgos*”, Capítulo I “*Proceso de Administración de Riesgos*”, Disposición 23 “*Formalización y Etapas de la Metodología*”, fracciones I, inciso a, y III, inciso d, del Acuerdo de Control Interno, que establece la metodología para la administración de riesgos.

Además, se identificaron áreas de mejora vinculadas con la actualización del RICRE, y la elaboración y actualización de Manuales de Organización, situación que se abordó en la Cuarta Sesión Ordinaria 2023 del COCODI.

Por otro lado, con el análisis de la Matriz de Riesgos Institucionales se constató que la CRE estableció diez riesgos en 2023 para los cuales estableció 21 acciones de control en el PTAR; de las cuales 11 se diseñaron para evitar la materialización de riesgos y 10 para reducir su ocurrencia.

Con el análisis del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2023 del COCODI se identificó que se incluyeron cuatro riesgos de corrupción, lo que le permitió cumplir con el artículo Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”,

Principio 8, Elemento de Control 8.03, del Acuerdo de Control Interno, el cual señala que la administración debe considerar riesgos de corrupción.

Del seguimiento que se realizó trimestralmente al PTAR en 2023, se identificaron seis acciones de mejora a fin de administrar el riesgo “Visitas de verificación practicadas con posibles deficiencias”, tres a cargo de la Unidad de Electricidad y tres de la Unidad de Hidrocarburos;⁷⁶ en el Reporte de Avances al Segundo Trimestre del PTAR se señaló que no se presentaron avances en las acciones a cargo de esa última unidad hasta el segundo semestre debido a los cambios de personal que se registraron en el área.

En relación con el Órgano de Gobierno, con la revisión de las actas de las sesiones efectuadas en 2023, se identificaron áreas de mejora en la vigilancia y evaluación de los riesgos realizada por la CRE, así como en el seguimiento a los riesgos asociados con la emisión de su reglamento y las situaciones emergentes en los avances del riesgo “Visitas de verificación practicadas con posibles deficiencias”, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 2, Elemento de Control 2.08, del Acuerdo de Control Interno, en lo referente a la Administración de Riesgos.

III. Actividades de Control

El artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, del Acuerdo de Control Interno, establece que las actividades de control son “*las acciones que define y desarrolla la Administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.*”

Se identificó que el RICRE actualizado el 29 de junio de 2019 y su Manual de Organización General publicado en el DOF el 24 de noviembre de 2017, presentaron áreas de mejora en 2023 en materia de armonización normativa por lo siguiente:

- El manual describe la cadena de mando siguiente: a) un Órgano de Gobierno; b) un Presidente y una Secretaría Ejecutiva; c) Seis unidades denominadas: de Planeación y Vinculación; de Asuntos Jurídicos; de Gas Natural; de Gas Licuado de Petróleo; de Petrolíferos, y de Electricidad, y d) una oficialía mayor; sin embargo, en la última actualización del reglamento se concentró en una sola unidad, denominada Unidad de

⁷⁶ Acciones de mejora 7.1.1 y 9.1.1 “Presentar reportes semestrales, actualizar cartas de conflictos de interés, efectuar encuestas de satisfacción en visitas de verificación realizada”; 7.2.1 y 9.2.1 “Proporcionar capacitación a los verificadores”; y 7.3.1 y 9.3.1 “Realizar las órdenes y cierres de visita de forma adecuada y oportuna”.

Hidrocarburos, a las Unidades de Gas Natural, de Gas Licuado de Petróleo y de Petrolíferos.

- El manual reconoce dentro de la estructura orgánica a las direcciones generales adjuntas, no así el reglamento.
- El reglamento establece que las infracciones que se derivan de los incumplimientos de los permisionarios de electricidad y de hidrocarburos serían atendidas por la Unidad de Asuntos Jurídicos sin intervención del Órgano de Gobierno, a efecto de llevar a cabo una política punitiva eficiente y efectiva que contribuya al desarrollo competitivo de los mercados energéticos en respuesta a la alta incidencia de infracciones en las que incurren los permisionarios y en el manual, esa facultad recae en el Órgano de Gobierno.
- El manual presenta áreas de oportunidad relacionadas con las actualizaciones establecidas en el reglamento, entre las que destacan las siguientes:
 - Reconocer la facultad que los jefes de unidad tienen para delegar en los directores generales las atribuciones que estimen convenientes.
 - Incluir las atribuciones para emitir opinión sobre la planificación de la expansión del transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, de gas licuado de petróleo y de propano como combustible, y sobre los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución.
 - Elaborar el programa anual de trabajo por la Unidad de Planeación y Vinculación.

Además, ambos instrumentos normativos mencionan como parte de la estructura de la CRE a las oficinas estatales o regionales, pero sin describir sus funciones o atribuciones.

Al respecto, se identificó que persiste esa área de oportunidad, debido a que el RICRE necesita reformarse, lo que ha incidido en la actualización de los manuales de Organización General y específicos, situación que ha sido observada por el Órgano Interno de Control Específico (OICE) de la CRE, por el Comisario de la Secretaría de la Función Pública y por la Auditoría Superior de la Federación. El estatus de esa reforma fue discutido en la cuarta sesión ordinaria del COCODI del 23 de noviembre de 2023, en la cual se identificó que el OICE de la CRE cuestionó que *"llama la atención la acción de mejora 1 'Actualizar y formalizar el Reglamento Interno de la CRE', porque se reportó un avance del 99%, y esta misma acción en el año 2022, se cerró con un 97%; entonces únicamente se ha avanzado un 2% en lo que va del año."*

En respuesta al OICE, el personal de la Comisión informó que incluso ese porcentaje se vería afectado como resultado de las modificaciones solicitadas por la DGPV a las atribuciones de las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos que consisten en que la referida dirección

general asuma las funciones de supervisión, regulación, mercados y normatividad, lo que implicaría un ajuste en todo el reglamento y en los perfiles de puestos, así como la autorización de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como resultado de las pruebas de auditoría, se determinaron áreas de mejora en la emisión del manual de organización alineado a la operación de la CRE y del manual de procedimientos debidamente formalizados y en el establecimiento de las actividades de control en respuesta a los objetivos y riesgos, la documentación de las responsabilidades del control interno mediante políticas, manuales, lineamientos y otros documentos de naturaleza similar, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y Segundo, “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, Principios 10 y 12, Elementos de Control 10.01 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno.

IV. Información y Comunicación

Para verificar que los sistemas de información y comunicación de la CRE generaron en 2023 información útil, confiable y oportuna, que permitiera determinar el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales, se analizaron los mecanismos de comunicación interna, y se determinó que:

- El Órgano de Gobierno tiene áreas de mejora en la vigilancia del control interno, particularmente en el análisis y discusión de la información relativa al logro de las metas y objetivos institucionales que se señala en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Disposición 9, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 2, Elemento de control 2.08, del Acuerdo de Control Interno, en lo relativo a sus responsabilidades de “*Información y Comunicación*”.
- La Administración de la CRE tiene áreas de mejora en el diseño del proceso que considera los objetivos institucionales y los riesgos asociados a éstos, para identificar los requerimientos de información necesarios para alcanzarlos y enfrentarlos, en términos de lo previsto en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principio 13, Elemento de control 13.01, del Acuerdo de Control Interno.
- No se establecieron sistemas de comunicación para generar información de calidad en relación con los indicadores que midieron el desempeño de los procesos operativos de la CRE, conforme lo establece el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control*

Interno”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principio 14, Elemento de control 14.03, del Acuerdo de Control Interno.

- Existieron área de mejora relacionadas con los mecanismos de comunicación ascendentes para reportar los temas relevantes al Órgano de Gobierno para la toma de decisiones oportunas sobre la elaboración de su planeación estratégica, el retraso en la emisión del RICRE, situaciones emergentes que afectaron las visitas de verificación y el seguimiento de los indicadores, a fin de que se realizara una vigilancia efectiva del control interno, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principio 14, Elemento de control 14.04, del Acuerdo de Control Interno.

V. Supervisión y Mejora Continua

El artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Quinta. Supervisión y Mejora Continua*”, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno señala que la supervisión y mejora continua son “*las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el Titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía.*”

Para verificar esta norma general se procedió a la revisión del Informe Anual del Estado que Guarda el SCII de la CRE del ejercicio 2023 y como resultado de ello se identificó que la principal área de mejora detectada por la comisión es la relativa a la emisión de normativa general respecto a las funciones de las diversas áreas que integran la CRE; no obstante, esa área de oportunidad fue determinada en el informe anual del ejercicio 2022, en el que se estableció la necesidad de contar con el RICRE actualizado, para proceder a la emisión de los manuales de organización y de procedimientos.

En relación con el PTCI, se constató que en el ejercicio 2023 se establecieron 14 acciones de mejora, de las cuales se concluyeron 13 y quedó pendiente la relativa a la actualización y formalización del RICRE.

En el Informe de Evaluación del OICE al reporte final del PTCI 2023, se informó la existencia de áreas de oportunidad respecto a la evidencia documental que se plantea en los medios de verificación, por lo cual, el órgano de control recomendó al Coordinador de Control Interno y a las unidades administrativas de la CRE, que analizaran la definición de las acciones de mejora implementadas en el PTCI, a efecto de que existiera congruencia con los elementos de control evaluados.

Finalmente, se revisaron las auditorías realizadas por el OICE y la Auditoría Superior de la Federación, en las que se identificaron áreas de mejora en el control interno de la CRE. Los hallazgos que se destacan en las auditorías realizadas por dichas instancias de control se señalan a continuación:

- OICE: Se consultaron las auditorías en la Plataforma Nacional de Transparencia a fin de verificar las revisiones efectuadas por éste durante el periodo en mención, de las cuales se enfatizan las dos siguientes:
 - Autorización de permisos del mercado de hidrocarburos. Se determinó que la Unidad de Hidrocarburos omitió instrumentar acciones eficaces en los ejercicios 2020, 2021 y 2022, para abatir la recurrencia de la problemática relacionada con la emisión de instrumentos regulatorios orientados a ordenar el desarrollo del mercado de hidrocarburos; generó inconsistencias en el proceso de otorgamiento de permisos para el expendio de petrolíferos, de gas natural y de gas licuado de petróleo, y no acreditó que la Dirección General de Georreferencia Energética cumplió con funciones de análisis estadístico.
 - Gestión financiera y operativa del gasto. Se señalaron debilidades en la operación y funcionamiento del sistema de pagos e5cinco en la CRE y presuntas irregularidades en la Planeación, Programación y Ejecución del Servicio de Impartición del Taller de Planeación Estratégica al amparo del contrato CRE/03/2023.
- Auditoría Superior de la Federación: En los últimos cinco años, se realizaron cinco auditorías a la CRE, de las cuales tres fueron de cumplimiento y dos de desempeño; las principales observaciones emitidas corresponden a las áreas de oportunidad siguientes:
 - En el sistema de evaluación del desempeño para verificar el cumplimiento de sus objetivos.
 - En la actualización del Manual de Organización General y manuales de procedimientos.
 - En la planeación y programación integral, fundamentada en un diagnóstico sobre el impacto de la regulación emitida, así como de las necesidades regulatorias del sector hidrocarburos para el desarrollo eficiente de la industria.
 - En la cobertura de las visitas de verificación.
 - En la emisión de disposiciones orientadas hacia un modelo de gobernanza regulatoria basada en estándares y mejores prácticas internacionales.

Ante éstas oportunidades de mejora identificadas en las evaluaciones internas y externas en materia de planeación estratégica, evaluación al desempeño, proceso de administración de

riesgos, diseño y operación de actividades de control, y de información y comunicación, la Comisión podría implementar medidas para hacer frente a las áreas detectadas a fin de fortalecer los mecanismos de mejora continua de su SCII para que se vigilen las acciones correctivas implementadas, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Normas Generales “*Primera. Ambiente de Control*” y “*Quinta. Supervisión y Mejora Continua*”, Principios 2, 16 y 17, elementos de control 2.08, 16.08 y 17.05, del Acuerdo de Control Interno.

Conclusión

Como resultado de la fiscalización del SCII de la CRE vigente en 2023, se comprobó que el componente Ambiente de Control presentó áreas de oportunidad en la congruencia entre la plantilla de su personal y el Manual de Organización General, así como en la definición de políticas para la prevención, identificación, subsanación y sanción de actos, omisiones, ilícitos y negligencias.

Respecto de las actividades que realizó en el componente de Administración de Riesgos, se concluyó que la CRE presentó áreas de mejora orientadas a incorporar los riesgos estratégicos asociados a la actualización del reglamento interno y a una metodología específica para la administración de riesgos específica propia y debidamente aprobada en 2023.

También, se verificó que, en 2023, la CRE mostró áreas de oportunidad relacionadas con la actualización de su reglamento interno y su Manual de Organización General.

Adicionalmente, se identificaron áreas de mejora en la Comunicación entre el Órgano de Gobierno y las unidades administrativas de la Comisión, relacionadas con la transmisión de información relevante que le permitiera analizar y discutir la relativa al logro de metas y objetivos, a fin de determinar oportunamente riesgos en su cumplimiento y, en su caso, efectuar actividades correctivas.

Por lo anterior, se concluye que el SCII de la CRE tiene oportunidades de mejora en los cinco componentes del control interno en 2023, principalmente en lo referente a la definición de la estructura necesaria para su operación; la identificación y respuesta a los riesgos; la constitución de las actividades de control, y la supervisión y mejora continua del control interno.

Finalmente, se determinó que la CRE se beneficiaría de la implementación de acciones correctivas y preventivas que atienda la causa-raíz de las desviaciones de control interno a efecto de evitar su recurrencia.

2023-0-45100-21-0118-01-006 Recomendación

Para que la Comisión Reguladora de Energía y el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere la elaboración e implementación de lineamientos o políticas en materia de control interno y administración de riesgos que definan los responsables, los insumos, los plazos, los entregables, la periodicidad, los riesgos, los tramos de control, los medios de comunicación y el seguimiento, que incluyan la evaluación del diseño, implementación y eficacia operativa de su Sistema de Control Interno Institucional, la identificación de los posibles riesgos en sus procesos, incluidos los de corrupción, el análisis de la pertinencia, suficiencia y efectividad de los controles establecidos para mitigar dichos riesgos en la planeación estratégica, en la estructura organizacional, en la emisión de normativa, en la supervisión de permisos y en el establecimiento de la estructura de comunicación y vigilancia.

Lo anterior, a fin de que la dependencia con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos tome como referencia las mejoras señaladas para el establecimiento y actualización de su sistema control interno institucional, en términos de los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Generales Primera, Tercera, Cuarta y Quinta, Principios 2, 3, 10, 14 y 16, Elementos de Control 2.08, 3.01, 3.02, 10.01, 14.04 y 16.08, y disposición 23, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y los transitorios Primero y Quinto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.

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

Consecuencias Sociales

Corresponde a la CRE el promover el desarrollo eficiente del sector energético a través de la regulación y supervisión de las actividades de los mercados de hidrocarburos y de electricidad en beneficio de la sociedad, a fin de que sus decisiones sean reconocidas por la sociedad en un entorno regulatorio participativo y confiable para el sector energético.

Como resultado de los trabajos de auditoría, se identificaron áreas de oportunidad y mejora en el fortalecimiento de la gobernanza y el SCII, mediante la revisión y mejora de sus

procedimientos referentes a la planeación estratégica, la evaluación del desempeño institucional y la supervisión.

La atención de las recomendaciones formuladas le permitirá a la CRE y al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuir a promover el desarrollo eficiente del sector energético a través de la regulación y supervisión de las actividades de los mercados de electricidad y de hidrocarburos, en beneficio de la sociedad.

En consecuencia, el fortalecimiento de la gobernanza en materia energética y las áreas de oportunidad detectadas en la auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño, correspondiente al ejercicio fiscal 2023 y realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), permitirán al ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país, dar continuidad a las funciones de la CRE, mejorar procedimientos y cumplir con los objetivos y metas institucionales de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente, contribuirá al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular a los objetivos 7 “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna” y 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, por medio de los cuales se pretende garantizar el acceso universal a servicio energéticos asequibles, fiables y modernos; aumentar la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas; crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, 5 generaron:

6 Recomendaciones.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

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

Dictamen

El presente se emite el 29 de enero de 2025, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional (SCI) de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y de los elementos de Gobernanza ejercidos por su órgano de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de sus procesos para fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar la adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios en la materia; a fin de verificar su contribución al desarrollo económico del país y el cumplimiento de sus objetivos; así como la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Su creación respondió a la necesidad de autonomía técnica de la autoridad reguladora en materia de energía, y le corresponde el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos que le encomiendan la LORCME, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, así como de la normativa que expide, a fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. Además, de que contribuye al objetivo 7 “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual compromete a los Estados firmantes a garantizar el acceso universal a servicios energéticos, aumentar el porcentaje de energías renovables y mejorar la tecnología de prestación de servicios en la materia.

Con base en lo antes expuesto, el equipo auditor consideró pertinente fiscalizar la Gobernanza y el Sistema de Control Interno de la CRE correspondiente a la Cuenta Pública 2023, tomando como base su marco regulatorio, para revisar la estructura, atribuciones y funcionamiento del Órgano de Gobierno y la Administración y la participación de éstos en el diseño e implementación de un SCII eficaz que otorgara una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos y las metas institucionales.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, durante 2023, el marco jurídico que sustentó la naturaleza jurídica de la CRE correspondió a un régimen especial mandatado en la LORCME, que la reconoció como dependencia de la Administración Pública Federal centralizada con capacidad para tomar decisiones relacionadas al ámbito de su competencia y garantizar el desarrollo independiente de sus funciones directivas y administrativas, además de atender el despacho de asuntos relativos a la regulación técnica y económica en materia de electricidad y de hidrocarburos.

Al respecto, se identificaron áreas de mejora en el Reglamento Interno de la CRE con la finalidad de que incorpore facultades que le permitan al Órgano de Gobierno vigilar, de manera general, el diseño, implementación y operación del control interno, particularmente en el fortalecimiento de la planeación; así como el análisis y discusión de la información relativa al logro de las metas y objetivos institucionales.

En lo referente a su planeación estratégica, se comprobó que, en 2023, la CRE implementó el Plan Estratégico 2023-2029 y a corto plazo el Programa de Trabajo 2023, documentos que alinearon y coordinaron a sus áreas en el logro de los objetivos; no obstante, el proceso para la formulación, gestión y seguimiento de los instrumentos de su planeación estratégica presentó áreas de mejora en su formalización.

Por lo que respecta al Sistema de Evaluación del Desempeño operativo, se verificó que la CRE dispuso de un instrumento integrado por 46 indicadores orientados a valorar el avance en la consecución de sus objetivos estratégicos; sin embargo, presentó áreas de oportunidad relacionadas con el establecimiento de metas que permitieran medir los resultados alcanzados e implementar acciones de mejora en sus procesos sustantivos y administrativos.

Adicionalmente, con relación a la Gobernanza ejercida por el Órgano de Gobierno de la CRE se constató que realizó 37 sesiones en 2023, en las que atendió, principalmente, asuntos relacionados con el otorgamiento, negación o terminación anticipada de permisos, así como sus modificaciones. En el desarrollo de las pruebas de auditoría también se identificó que su operación se fortalecería con la emisión de un instrumento regulatorio que permita la determinación clara de los niveles de decisión y de responsabilidad de los Comisionados, la Secretaría Ejecutiva y todas las personas servidoras públicas de la Comisión, para el otorgamiento de permisos o autorizaciones y la suscripción de contratos, su administración y supervisión.

En cuanto al proceso sustantivo de supervisión, se comprobó que, en 2023, las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos ejercieron sus facultades de vigilancia para determinar el grado de cumplimiento del marco regulatorio al que están sujetos los permisionarios, mediante la realización de 68 y 129 visitas ordinarias, respectivamente, así como 90 extraordinarias en materia de hidrocarburos; no obstante, se determinó que su ejecución tiene áreas de mejora debido a que no hubo un proceso integral que delimitara los tramos de control, que estableciera responsables directos e indirectos y que definiera plazos para las unidades administrativas que intervinieron. Además, con el análisis de los reportes que contienen los hallazgos de las visitas de verificación elaborados por las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos, se identificaron áreas de mejora en relación con la comunicación oportuna con el Órgano de Gobierno acerca de los resultados de las supervisiones y las situaciones emergentes.

Finalmente, de los resultados asociados al Sistema de Control Interno Institucional (SCII), se identificó que, en 2023, la CRE aplicó el Acuerdo de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, y con la revisión de la documentación relativa al establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua de su sistema se comprobó que promovió la evaluación de riesgos y la preservación de la integridad; no obstante, se identificaron áreas de mejora para generar herramientas que permitan enfrentar los riesgos mediante controles en su Reglamento Interno y los manuales de organización y procedimientos que se alineen a éste.

En opinión del equipo auditor, en 2023, la Gobernanza ejercida por la CRE presentó áreas de mejora en los mecanismos de comunicación y seguimiento para la toma de decisiones oportuna, en el desarrollo de su proceso de gestión para la definición de su planeación estratégica que garantizara el cumplimiento de los objetivos de la CRE, en el corto, mediano y largo plazos; en el esquema de gestión de riesgos estratégicos, directivos y operativos - especialmente en el proceso de supervisión-, y en el fortalecimiento del SCII para otorgar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos y las metas, así como la salvaguarda de los recursos. Además, la recurrencia en las oportunidades de mejora identificadas por la Fiscalización Superior en ejercicios fiscales anteriores muestra la necesidad de implementar medidas preventivas para evitar la materialización de riesgos, y aprovechar los cambios propuestos para la mejora de su desempeño institucional.

Los resultados de la auditoría fortalecerán la Gobernanza de la CRE, coadyuvando a la implementación, desarrollo y mejora continua del Sistema de Control Interno por conducto de las actividades del Órgano de Gobierno, las unidades de Electricidad y de Hidrocarburos, y las áreas encargadas de su planeación estratégica, asegurando que contribuyan a reducir los riesgos de corrupción, a promover la eficacia y eficiencia de la gestión pública, al impulso del logro de los objetivos y las metas institucionales de las dependencias y entidades de la APF.

El 20 de diciembre de 2024, el Poder Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación

orgánica". El referido Decreto, en el caso específico de la CRE, busca la reincorporación de sus funciones al Ejecutivo Federal —Secretaría de Energía—, por tal motivo, las recomendaciones formuladas tienen como propósito que la CRE y el Ejecutivo Federal, por medio de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país señalada en el artículo 28, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrolle e instrumente con oportunidad un SCII y de administración de riesgos integral, que considere controles de carácter preventivo, detectivo y correctivo para cada una de las unidades administrativas que la conformen, que favorezca la comunicación descendente y ascendente del Titular de la institución y la Administración; en el ejercicio de sus atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica; así como la facultad sancionatoria en materia energética y de hidrocarburos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Marco Antonio Calvo Sánchez

Dra. Norma Inés Aguilar León

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

La entidad fiscalizada no emitió comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el marco jurídico y normativo que, en 2023, sustentó la operación de la CRE, a fin de identificar el establecimiento de funciones y facultades para el ejercicio de la gobernanza de su estructura directiva (Órgano de Gobierno y Comisionado Presidente).
2. Verificar que, en 2023, la CRE efectuó un proceso de gestión para la formulación de objetivos y metas de carácter estratégico establecidos en un plan asociado con su mandato legal y sus funciones operativas; así como que contó con herramientas (indicadores) para evaluar el desempeño operativo.

3. Verificar que, en 2023, el Órgano de Gobierno de la CRE sesionó y estableció mecanismos de comunicación de los aspectos relevantes de la operación de la Comisión para la toma decisiones, a fin de propiciar un funcionamiento eficiente y eficaz en sus operaciones, bajo una normativa que establezca su estructura, funciones y responsabilidades.
4. Verificar el desarrollo de las capacidades institucionales de la CRE para alcanzar los objetivos específicos relacionados con las actividades de supervisión y vigilancia, sobre el cumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios, correspondientes al ejercicio fiscal 2023.
5. Verificar que, en 2023, la CRE diseñó e implementó un Sistema de Control Interno Institucional, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, que contribuyó a garantizar de manera razonable el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

El Órgano de Gobierno; la Secretaría Ejecutiva; las unidades de Hidrocarburos; de Electricidad; de Administración y Finanzas; de Planeación y Vinculación, y de Asuntos Jurídicos, de la Comisión Reguladora de Energía.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley de Planeación: Arts. 2; 26 Bis, Frac. I.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. I.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Segundo, "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Generales "Primera. Ambiente de Control", "Segunda. Administración de Riesgos" y "Tercera. Actividades de Control", Principios 2, 3, 6, 7, 10 y 12, Elementos de Control 2.08, 2.09, 2.10, 2.11, 3.01, 3.02, 3.06, 6.02, 6.03, 6.04, 7.01, 10.01, 10.02, 10.05, 12.01, 12.02, 14.04 y 16.08.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir Acciones y Recomendaciones

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

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

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