

Comisión Federal de Electricidad

Estricta Separación Legal

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-6-90TVV-15-0518-2018

518-DE

Criterios de Selección

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

a) Objetivos y metas del Plan Estratégico de la ASF 2011-2017

Objetivo 5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización

5.6 Promover el fortalecimiento del control interno de los entes auditados en la fiscalización superior

La mejora del control interno es un elemento fundamental para la administración, el cual tiene como objeto identificar eventos potenciales que pueden afectar a la organización. Como resultado del proceso fiscalizador, se detectan deficiencias en el control interno, los órganos fiscalizadores deberán hacer propuestas concretas a los entes auditados respecto a la necesidad de implementar medidas correctivas, destacando la importancia que tiene esta actividad para la gestión y cumplimiento de los objetivos del ente auditado, la reducción de la exposición al riesgo, así como la prevención y detección oportuna de irregularidades y la realización de una fiscalización superior más eficiente.

b) Dependencias y Entidades Relevantes para la Fiscalización Superior

La Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, son instituciones representativas para la labor de fiscalización de la ASF.

c) Importancia

La evaluación de un Sistema de Control Interno eficiente y eficaz, contribuirá al fortalecimiento de la gobernanza de la institución.

d) Pertinencia

Tomando como base los resultados de los estudios realizados por la ASF, la evaluación contribuirá a identificar las áreas de oportunidad del funcionamiento eficiente y eficaz de los mecanismos de control implementados en la integración y cálculo de las diversas tarifas aplicables a nivel nacional.

e) Factibilidad

Se tiene la capacidad operativa necesaria para llevar a cabo este estudio.

Objetivo

Evaluar los mecanismos de control implementados para administrar los riesgos en la ejecución y cumplimiento de los Términos de la Escrita Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, respecto de la división contable, operativa, funcional y legal que corresponda a cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, a fin de verificar su eficacia en la consecución de sus objetivos y la observancia del marco jurídico de estas disposiciones.

Consideraciones para el seguimiento

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

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

No se reportan montos de universo seleccionado y muestra auditada, ya que la auditoría comprendió la verificación y evaluación del control interno implementado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y las entidades vinculadas respecto de las actividades que realizaron para el cumplimiento de los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE, las cuales se ejecutaron bajo la coordinación de la Unidad de Transformación de dicha empresa productiva del Estado.

Se evaluó el diseño e implementación del Sistema de Control Interno aplicado en el proceso de la Estricta Separación Legal de la CFE, en el ejercicio fiscal 2017, en particular la asignación

de activos, personal y pasivos financieros y laborales en las empresas productivas subsidiarias (EPS) de la comisión. Al respecto, la Estricta Separación Legal fue una operación atípica que sólo ocurrió por única ocasión en cumplimiento de lo establecido en la Reforma Energética, sobre la separación de actividades en la industria eléctrica. Es importante señalar que la revisión comprendió tanto el cumplimiento de la norma en sentido estructural, como los posibles efectos no previstos en ella y que, como se reporta en este informe, generaron inconsistencias que afectaron el desempeño de la CFE.

Antecedentes

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Con esto se busca que el Sistema Eléctrico Nacional esté impulsado conjuntamente por la CFE y particulares bajo la rectoría del Estado, con el objetivo de reducir costos, elevar la productividad y eficiencia del sector energético, disminuyendo así las tarifas eléctricas. Mediante el decreto en cuestión se dispusieron modificaciones constitucionales respecto de la industria eléctrica, que en términos muy concisos se refieren a lo siguiente:

- Se establece la categoría de Empresas Productivas del Estado para que la CFE pueda consolidarse como una empresa con altos estándares de competitividad.
- 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.
- La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad son áreas exclusivas del Estado.
- La CFE y particulares podrán realizar actividades de generación de electricidad de forma libre, con una regulación sólida y eficiente.
- La CFE mantiene las actividades de generación eléctrica que realiza desde antes de la reforma, y podrá construir nuevas plantas, modernizando su base de generación.
- Los particulares podrán instalar nuevas plantas sin requerir que la CFE decida incluirlas dentro de la planeación de la empresa.
- La Secretaría de Energía (SENER) será responsable de establecer, conducir y coordinar la política energética del país en materia de electricidad.
- El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que formaba parte de la CFE, se constituirá como un organismo público descentralizado encargado del control operativo del SEN. También será el encargado de operar el mercado eléctrico mayorista, y de garantizar a los generadores el acceso abierto a la red nacional de transmisión.
- Se podrán formalizar contratos entre particulares y la CFE para el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. De esta forma se podrá aprovechar la tecnología y experiencia de particulares a fin de reducir costos y pérdidas de operación.

- La Comisión Reguladora de Energía (CRE) se encargará de la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como de las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad (LCFE) y Ley de la Industria Eléctrica (LIE)

El artículo 10 de la LCFE, señala que “(...) Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas. Para lo anterior, establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la LIE y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía (...).”

Asimismo, el artículo 8 de la LIE, establece que “la generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.” Para tal efecto, la SENER establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

De igual forma, el Transitorio Cuarto de la LIE, establece que “La Comisión Federal de Electricidad realizará la separación contable, operativa, funcional y legal que corresponde a cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus atribuciones, establecerán los términos bajos los cuales la CFE llevará a cabo dicha separación (...).”

Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad (TESL)

Con fecha 11 de enero de 2016, se publicaron los TESL cuyo objeto fueron:

- Fomentar la operación eficiente del sector eléctrico y el acceso abierto y no indebidamente discriminado a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de conformidad con lo previsto en la LIE y la LCFE (Numeral 1.1.2, inciso a);
- Permitir que la nueva organización de la CFE facilite a esta nueva empresa productiva del Estado, y a sus EPS y EF, participar con eficacia y de forma competitiva en la industria energética, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano (Numeral 1.1.2, inciso b); y
- Designar a las unidades de la CFE que serán responsables de administrar los contratos y llevar a cabo los distintos procesos a que se refiere el Transitorio Décimo Octavo de la LIE, y se instauran disposiciones aplicables a la transferencia y administración de dichos contratos (Numeral 1.1.1, inciso d).

Cabe mencionar que las disposiciones contenidas en los TESL son de observancia obligatoria tanto para la CFE como para sus Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) y Empresas Filiales (EF). Asimismo, se determinan las actividades independientes que serán realizadas por la CFE, bajo condiciones de estricta separación legal y mediante las EPS, EF o cualquier modelo de asociación previsto por la LCFE según corresponda.

Los TESL establecen la estricta separación legal que deberá observar la CFE para realizar actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y proveeduría de insumos primarios, y para que su participación en los mercados sea de manera independiente mediante cada una de las unidades en que se separe. Asimismo, formulan disposiciones generales de asignación de activos, gobierno corporativo, operación independiente de las EPS y EF, y se designan las unidades que serán responsables de administrar los contratos y realizar los distintos procesos señalados en el Transitorio Décimo Octavo de la LIE.

Como resultado de la revisión de los TESL, se identificaron las actividades clave a realizar por la CFE para conseguir la separación contable, operativa, funcional y legal de la industria eléctrica. Por lo anterior, se analizó la documentación relacionada, así como los mecanismos de control interno implementados por la CFE para el debido cumplimiento de las actividades determinadas en los TESL respecto de:

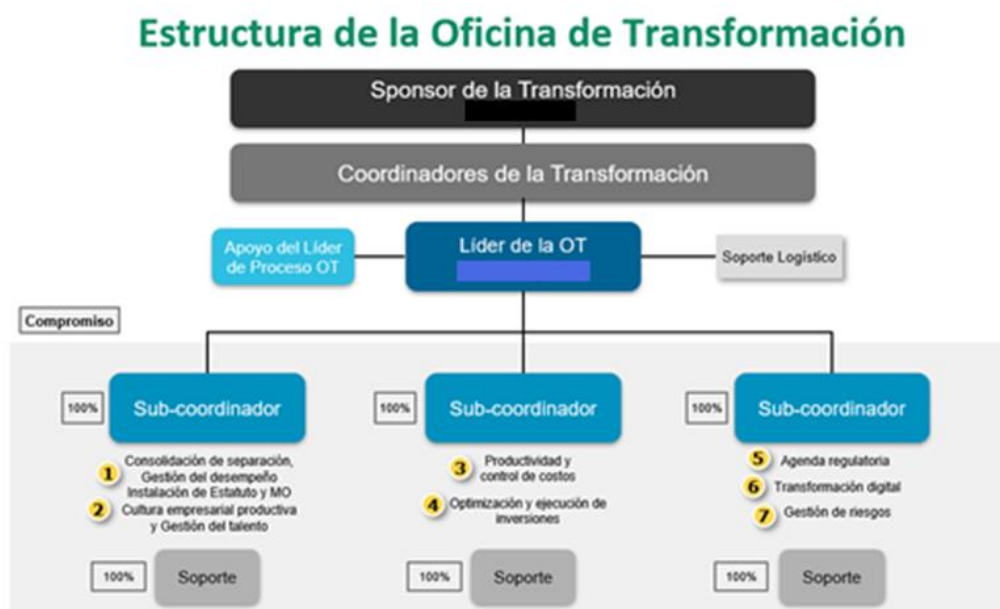
- a) Creación de EPS y EF;
- b) Gobierno corporativo;
- c) Asignación de activos;
- d) Asignación de personal;
- e) Asignación de pasivos financieros (deuda); y
- f) Asignación de pasivos laborales.

Cabe señalar que por la naturaleza única y particular del proceso de separación y de las actividades desarrolladas para lograrlo en los tiempos establecidos en la norma, se pudieron incurrir en inconsistencias que afectaron el desempeño inicial de la CFE, sus EPS y EF, situación de alguna manera cubierta por los TESL en los numerales 9.5.2 “(...) la CFE deberá sujetarse a una auditoría realizada por un auditor independiente, seleccionado por la Secretaría, a fin de verificar el cumplimiento de estos términos para la estricta separación legal de la CFE” y 9.6.2 “(...) cuando la pertinencia del tema lo amerite y en aras a lograr una implementación eficiente y racional de la reestructura de la industria eléctrica, la Secretaría podrá dispensar temporalmente a la CFE o a cualquiera de sus EPS o EF del cumplimiento de alguna disposición en particular, imponiendo las condiciones que juzgue convenientes, justificando plenamente dichos actos.”

Oficina de Transformación

Para dar seguimiento a los avances de la transformación, analizar la nueva normativa y coordinar diagnósticos de las principales áreas de la CFE, se integró una Oficina de Gestión del Cambio. Como parte de los trabajos realizados por dicha oficina, se generaron insumos, como macroproyectos y ruta de hitos, para la elaboración del Plan de Negocios (PdN) de la CFE 2015-2019.

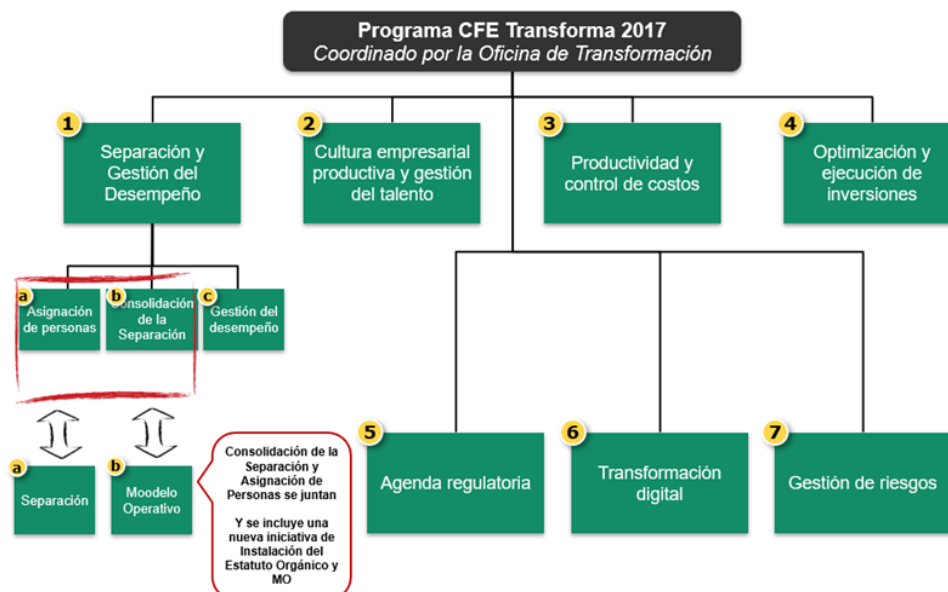
El PdN determinó la necesidad de diseñar un plan de implementación estructurado de transformación, que incluyera no solamente los objetivos a lograr, sino además los desafíos culturales y organizacionales. Por lo que la Dirección General de la CFE constituyó, en agosto de 2015, la Oficina de Transformación (OT), dedicada a impulsar el Programa de Transformación de la CFE como Empresa Productiva del Estado. Esta oficina es dirigida por un Líder (Sponsor) que promueve el cambio, asegura el alineamiento de la organización, apoya la comunicación, resuelve posibles conflictos y define a los líderes y grupos de trabajo que atenderán las iniciativas de la transformación. La estructura de la Oficina de Transformación se presenta en el siguiente esquema.



FUENTE: CFE- Oficina de Transformación

A mediados de 2015 se creó el programa CFE Transforma como un esfuerzo transversal para gestionar y ejecutar los cambios que planteó la Reforma Energética y convertir a la CFE en una empresa rentable y competitiva. Desde entonces, la CFE ha logrado avances y ha completado exitosamente la primera etapa de la Transformación de la CFE. Para 2017, la CFE definió siete temas prioritarios a incluir en la agenda de Transformación de la Empresa, para lo cual propuso una estructura del programa, que asegurara el cumplimiento de los plazos y la gobernanza lograda, la cual se muestra en el siguiente esquema.

Evolución del Programa de Transformación para el segundo semestre de 2017



FUENTE: CFE- Oficina de Transformación

Dentro de la transformación, el esfuerzo de la separación legal de la CFE, sólo en 2016, involucró la movilización de centenares de colaboradores de todas las áreas de la empresa para realizar más de 2,000 reuniones de trabajo coordinadas por la OT, que permitieron definir y dar seguimiento a las actividades necesarias para cumplir con los distintos hitos planteados en TESL. Si bien, como se verá más adelante, se cumplió en gran medida con las disposiciones que regían este proceso, estas se caracterizaron por su rigidez y falta de flexibilidad, en particular con lo referente a la asignación de activos, personal y pasivo laboral, así como que, en el proceso, no se estableció una identificación de los riesgos inherentes.

Resultados

1. Creación de Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales

La ASF verificó la creación de las EPS y EF correspondientes, de conformidad con lo establecido en la LCFE^{1/}, la LIE^{2/}, así como en los TESL, que realizaran de manera estrictamente independiente las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, la proveeduría de

^{1/} Artículo 10, párrafo tercero.

^{2/} Transitorio Cuarto, párrafo primero.

insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma.

CFE Generación

En los TESL se dispone que “Para realizar actividades de generación la CFE deberá actuar mediante las EPS, EF o cualquier modelo de asociación permitido por la Ley de la CFE (...)”. Al respecto, la ASF corroboró que el Consejo de Administración de la CFE, mediante la sesión extraordinaria número 10 realizada el 10 de marzo de 2016 y los acuerdos CA-003/2016; CA-004/2016; CA-005/2016; CA-006/2016; CA-007/2016, y CA-008/2016 aprobó la creación de las EPS CFE Generación I, II, III, IV, V y VI, respectivamente.

Asimismo, con fecha 29 de marzo de 2016 se publicaron en el DOF los acuerdos de creación de las EPS, denominadas CFE Generación I, II, III, IV, V y VI; los cuales establecen “(...) tendrán por objeto generar energía eléctrica mediante cualquier tecnología en territorio nacional, así como realizar las actividades de comercialización a que se refiere el artículo 45 de la Ley de la Industria Eléctrica, excepto la prestación del suministro eléctrico. Asimismo, podrán representar total o parcialmente a las centrales eléctricas en el Mercado Eléctrico Mayorista que tengan a su cargo, incluyendo aquellas que sean propiedad de terceros. En todo caso, deberán generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. (...)”.

CFE Transmisión

Los TESL establecen que “La prestación del Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica a cargo de la CFE se realizará por conducto de EPS creadas para ese propósito, las cuales podrán asociarse o celebrar contratos con EPS, EF y particulares para llevar a cabo, entre otras actividades, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica (...)”. Para tal efecto, se verificó que en la sesión extraordinaria número 10 realizada el 10 de marzo de 2016 por el Consejo de Administración de la CFE, y mediante el acuerdo CA-01/2016, se aprobó la creación de la EPS CFE Transmisión, y publicado el decreto en el DOF el 29 de marzo de 2016.

Asimismo, el artículo 2 del acuerdo de creación de la EPS CFE Transmisión, establece que el objetivo de ésta será “(...) realizar las actividades necesarias para prestar el servicio público de transmisión de energía eléctrica, así como para llevar a cabo, entre otras actividades, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Industria Eléctrica, los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad y demás disposiciones jurídicas aplicables, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. (...)”.

CFE Distribución

Los TESL señalan que “La prestación del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica a cargo de la CFE se realizará por conducto de EPS creadas para ese propósito, las cuales podrán asociarse o celebrar contratos con EPS, EF y particulares para llevar a cabo, entre otras actividades, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación y demás actividades relacionadas con el desarrollo de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica, (...)”.

Al respecto, también se comprobó que en la sesión extraordinaria número 10 realizada el 10 de marzo de 2016 por el Consejo de Administración de la CFE, y mediante el acuerdo CA-002/2016, se aprobó la creación de la EPS CFE Distribución, además, con fecha 29 de marzo de 2016 se publicó en el DOF el Acuerdo de Creación de la Empresa Productiva Subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, denominada CFE Distribución, cuyo artículo 2 señala “(...) tiene por objeto realizar las actividades necesarias para prestar el servicio público de distribución de energía eléctrica, así como para llevar a cabo, entre otras actividades, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de distribución, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Industria Eléctrica, los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad y demás disposiciones jurídicas aplicables, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. (...)”.

CFE Suministro Básico

En los TESL se establece que “Las actividades de Suministro Básico serán llevadas a cabo mediante las EPS, en tanto no se cumplan las condiciones previstas en la fracción I del Transitorio Décimo Quinto de la Ley de la CFE”,^{3/} al respecto, se observó que en la sesión extraordinaria número 10 realizada el 10 de marzo de 2016 por el Consejo de Administración de la CFE, mediante el acuerdo CA-009/2016, se aprobó la creación de la EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos.

Además, con fecha 29 de marzo de 2016 se publicó en el DOF el acuerdo por el que se crea CFE Suministro de Servicios Básicos, señalando en su artículo 2 que “(...) tiene por objeto proveer el suministro básico a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, en favor de

^{3/} “La Comisión Federal de Electricidad podrá crear o participar en empresas filiales a las que se podrá aportar bienes, derechos u obligaciones de la Comisión Federal de Electricidad o de sus empresas productivas subsidiarias, así como crear o participar en empresas filiales nuevas, (...) la creación o participación de tales filiales sólo se aprobará cuando la operación de la empresa filial respectiva sea sustentable, no represente pérdidas que deban cubrirse por los ingresos generados por otras ramas de negocio o divisiones de la empresa, no requiera de trasferencias presupuestarias para su operación, que sus pasivos laborales estén respaldados bajo esquemas sostenibles y que se prevean las acciones necesarias para que la Comisión Federal de Electricidad pueda controlar el manejo de su endeudamiento en consistencia con las disposiciones que le son aplicables a la empresa. (...)”

cualquier persona que lo solicite en términos de lo dispuesto por dicha ley. Deberá generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. (...)”.

Empresas Filiales

En lo que respecta a las Empresas Filiales, se verificó que el Estatuto Orgánico de la CFE establece que las “Empresas Filiales en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera; no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación (...)”. Asimismo, se comprobó que los objetivos generales^{4/} de estas empresas fueron los siguientes:

- CFE Calificados, S.A. de C.V.: Proveedor de servicios de comercialización de energía eléctrica, que compra electricidad en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) con el fin de dar servicio eléctrico a los usuarios calificados^{5/} con los que tenga un contrato de suministro y responde por ellos ante el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).
- CFENERGÍA, S.A. de C.V.: Importación y exportación de combustibles, así como la contratación de transporte, almacenamiento y comercialización de gas natural, gas natural licuado, combustibles líquidos y carbón dentro del territorio mexicano.
- CFE Internacional LLC: Participación como competidor en el mercado internacional de combustibles y energía eléctrica mediante diversos mercados. Capta clientes y comercializa gas natural, carbón y otros combustibles.
- CFE Intermediación de Contratos Legados, S.A. de C.V.: Administración de los contratos de interconexión legados,^{6/} los convenios de compra-venta de excedentes de energía eléctrica y los demás contratos asociados suscritos por la CFE y que suscriba en relación con dichos contratos.
- En el artículo 60 del Estatuto Orgánico de la CFE se establece que la Gerencia de Centrales Nucleoeléctricas es la Unidad de Negocio de Generación Nuclear de la Comisión, que tendrá a su cargo el control de los activos de generación nuclear.

^{4/} Informe Anual 2017 de las Actividades de la Comisión Federal de Electricidad

^{5/} Un usuario calificado es un usuario final con una demanda de al menos 1MW y que se haya registrado como usuario calificado ante la Comisión Reguladora de Energía, con la finalidad de adquirir su suministro eléctrico como Participante del mercado o a través de los servicios de un Suministrador Calificado.

^{6/} Los contratos legados son contratos asignados a los suministradores y a los generadores durante la desagregación de una empresa verticalmente integrada (CFE). El objetivo de los mismos es proteger a los usuarios finales de los riesgos derivados de un mercado de energía de corto plazo.

Del análisis de la información proporcionada por la CFE, se concluye que, en 2017, con la creación de las EPS y EF para realizar las actividades independientes de generación, transmisión, distribución y suministro básico de energía eléctrica, la CFE cumplió con lo establecido en los TESL, quedando la estructura actual de la CFE como se muestra a continuación.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Comisión Federal de Electricidad.

2. Gobierno Corporativo

En los “Lineamientos que Regulan el Sistema de Control Interno de la CFE sus EPS y Filiales”, se establece que el ambiente de control comprende, entre otros, la gobernanza, la integridad, los valores éticos y la conducta institucional, los cuales son los parámetros que permiten al Consejo de Administración y al Director General de la CFE, llevar a cabo sus responsabilidades de: supervisión, determinar la estructura orgánica, y la asignación de autoridad y responsabilidad; administrar los recursos humanos, a fin de asegurar la atracción, desarrollo y retención de personal competente; y precisar las medidas de desempeño, estímulos y recompensas para fomentar la rendición de cuentas y la mejora del desempeño.

Al respecto, en el artículo 62 de la LCFE se ordena la integración de los consejos de administración de las EPS y EF; así como en el capítulo 8, numeral 8.1.1, de los TESL, publicados en el DOF el 11 de enero 2016, mismos que indican: “El Consejo de Administración de las EPS que realicen actividades de generación, suministro básico o presten el Servicio Público de Transmisión o Distribución de Energía Eléctrica, se integrará por, al menos, cinco miembros: cuatro consejeros del Gobierno Federal y un consejero independiente. Uno de los

consejeros del Gobierno Federal será el Director General de la CFE, quien presidirá dicho consejo, o bien, el funcionario de la CFE que éste designe; otro consejero del Gobierno Federal y el consejero independiente serán designados por el Consejo de Administración de la CFE a propuesta de su presidente. Los dos consejeros restantes serán designados, previa aprobación del Consejo de Administración de la CFE, uno por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro por el titular de la Secretaría de Energía. Los consejeros del Gobierno Federal podrán ser o no servidores públicos. (...)”.

Asimismo, en la “Resolución que modifica el capítulo 8 de los Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, y los plazos y mecanismos transitorios que deberá observar la Comisión Federal de Electricidad para la Separación Legal y Contable, así como la participación como generador y suministrador en los procesos de la subasta de largo plazo” publicada en el DOF el 19 de septiembre de 2016, y en específico en el numeral 8.1.11, establece que: “En cada uno de los consejos de administración de las EPS a que se refiere este capítulo participará un representante de los trabajadores con derecho a voz pero sin derecho a voto”, al respecto se observó lo siguiente:

Respecto de lo anterior, la ASF constató que en la sesión extraordinaria número 10 realizada el 10 de marzo de 2016 por el Consejo de Administración de la CFE, mediante los acuerdos CA-002/2016; CA-003/2016; CA-004/2016; CA-005/2016; CA-006/2016; CA-007/2016; CA-008/2016; CA-009/2016 y CA-010/2016, se aprobó la creación de las EPS (CFE Generación I, II, III, IV, V, VI, CFE Distribución, CFE Suministrador de Servicios Básicos y CFE Transmisión); asimismo, se emitieron los acuerdos de creación de cada EPS. Dentro de los acuerdos de creación se dispone que éstas serán dirigidas y administradas por un Consejo de Administración y un Director General, así como su integración y funcionamiento.

En lo referente a la integración de los consejos de administración de las EPS, se constató que en la sesión extraordinaria número 12 del 12 de junio de 2016, el Consejo de Administración de la CFE mediante el acuerdo CA-036/2016, “I.1 Integración de los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad y de la Empresa Filial de Suministro Calificado”, con fundamento en los artículos 12, fracción XXX, de la Ley de la CFE y correlativos a los acuerdos de creación de las empresas productivas subsidiarias de la CFE, así como en los numerales 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3, 8.2.1 y 8.2.3 de los TESL, aprobó la integración de los consejos de administración de las EPS de la CFE, la designación de los consejeros independientes y los declaró formalmente instalados.

Asimismo, mediante el acuerdo CA-095/2016 de la sesión ordinaria número 15 celebrada el 27 de octubre de 2016 en el numeral II.3 “Integración de los Consejos de Administración de las EPS y EF”, el Consejo de Administración de la CFE tomo conocimiento de la Integración de los consejos de administración de las EPS y EF. Además, por medio del acuerdo CA-102/2017 de la sesión ordinaria número 20 celebrada el 19 de octubre de 2017 en el numeral IV. “Estatutos Orgánicos de las Empresas Productivas Subsidiarias”, el Consejo de Administración de la CFE tomó conocimiento de los estatutos orgánicos de las EPS y las EF.

La ASF, con la revisión de las actas de las primeras sesiones de los consejos de administración de las EPS (CFE Generación I, II, III, IV, V y VI, CFE Distribución, CFE Transmisión, y CFE Suministrador de Servicios Básicos), comprobó la aprobación de sus reglas de operación y funcionamiento. En el siguiente esquema se muestra como quedaron integrados los consejos de administración de la EPS y EF de la CFE.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD																
CUMPLIMIENTO EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS EPS Y EF																
Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad. DOF. 11 enero 2016 y la Ley de CFE artículo 62	CFE		CFE		CFE		CFE		CFE		CFE		CFE		CFE	
	Generación I	Generación II	Generación III	Generación IV	Generación V	Generación VI	Transmisión	Distribución	Suministrado	Sí	No	Sí	No	Sí	No	
Uno de los consejeros del Gobierno Federal será el Director de la CFE, quien presidirá dicho consejo, o bien, el funcionario de la CFE que éste designe;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Otro consejero del Gobierno Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Consejero independiente serán designados por el Consejo de Administración de la CFE a propuesta de su Presidente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Los dos consejeros restantes serán designados, previa aprobación del Consejo de Administración de la CFE, uno por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Y otro por el titular de la Secretaría de Energía.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
En cada uno de los Consejos de Administración de la EPS a que se refiere este capítulo participará un representante de los trabajadores con derecho a voz pero sin derecho a voto.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Totales	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0

FUENTE: Sesión 15 Ordinaria del Consejo de Administración de la CFE (acuerdo CA-095-2016)

Se concluye que la CFE cumplió con lo establecido en el numeral 8.1.1 de los TESL, respecto de la integración de los consejos de administración de las EPS y las EF, así como con lo señalado en el numeral 8.1.11 de la “Resolución que modifica el capítulo 8 de los Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, y los plazos y mecanismos transitorios que deberá observar la Comisión Federal de Electricidad para la separación legal y contable, así como la participación como generador y suministrador en los procesos de la subasta de largo plazo”, que establece que “En cada uno de los consejos de administración de las EPS a que se refiere este capítulo participará un representante de los trabajadores con derecho a voz pero sin derecho a voto”, ya que se comprobó que los consejos de administración de las EPS CFE Generación I, II, III, IV, V, VI, CFE Distribución, CFE Transmisión, y CFE Suministrador de Servicios Básicos, realizaron la integración e incluyeron la participación de un representante de los trabajadores, en cumplimiento de la normativa aplicable.

Además, la ASF comprobó la existencia de mecanismos implementados por la CFE para la integridad, valores éticos y la conducta institucional como una línea ética, procedimiento institucional para captar quejas o denuncias relacionadas con los casos contrarios a la ética corporativa; asimismo, se constató que la CFE cuenta con el “Protocolo de Atención a Quejas o Denuncias sobre Casos Contrarios a la Ética Corporativa” y el “Manual de Buenas Prácticas para la Atención de Casos de discriminación, Acoso y Hostigamiento”, ambos aprobados el 15 de marzo de 2016 por la Comisión de Ética Corporativa de la Comisión.

a) Comisión De Ética Corporativa De La CFE

La LCFE establece que el Consejo de Administración determinará las instancias responsables de supervisar el cumplimiento del código de ética y de imponer las medidas disciplinarias que al efecto determine.

En el numeral 9 del “Manual de Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa de la CFE”, se establece que la Comisión de Ética Corporativa (CEC) sesionará al menos dos veces al año de manera ordinaria, y de manera extraordinaria a solicitud de su Presidente.

Se constató que la CFE, instauró formalmente la CEC el 26 de septiembre de 2012, mediante el acuerdo CD/120/12 de conformidad con los “Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” emitidos por la Secretaría de la Función Pública, publicados en el DOF el 6 de marzo de 2012.

La CEC es un órgano que se encarga de llevar acciones permanentes para fomentar la ética y las buenas prácticas entre el personal de la CFE, esto, mediante la difusión del código de conducta de la comisión, el cual contiene los principios de actuación y directrices de ética corporativa.

Se verificó que la CFE contó con el “Manual de Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa”, cuyo objetivo es establecer las bases conforme a las cuales, se regirá la integración y operación de la CEC, siendo las disposiciones del mismo, obligatorias para sus integrantes, documento aprobado en la primera sesión extraordinaria del comité el día 15 de octubre de 2017.

En el numeral 8, del manual antes referido, se establecen las funciones y responsabilidades de los miembros titulares y suplentes de la comisión y se describe el compromiso ético y de prevención de conflictos de intereses que se debe llevar a cabo.

También, en el numeral 6, se establece que la CEC contará con un Presidente y una Secretaría Ejecutiva, un miembro titular y uno suplente por cada una de las áreas de la CFE, entendiéndose por éstas las direcciones del corporativo y las empresas productivas subsidiarias, así como representantes del área de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, oficina del Abogado General y del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). Los miembros deberán ser, preferentemente, representativos de los diferentes niveles jerárquicos que existan en la entidad. Asimismo, se constató que se

cuenta con un Programa Anual de Trabajo 2017, así como un Informe de Actividades 2017, autorizados por la misma CEC.

Del análisis realizado a la documentación presentada por la CFE se concluyó que cumple con el artículo 97 de la LCFE ya que se tuvo evidencia de que la CFE instauró la CEC, el cual será responsable de supervisar el cumplimiento del código de ética. Asimismo, se verificó el cumplimiento con lo establecido en numeral 9 del “Manual de Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa en la CFE”, ya que la CFE acreditó tres sesiones realizadas por la CEC en el ejercicio 2017.

b) Códigos de ética y de conducta Institucional

La CFE como empresa productiva del Estado tiene la obligación de establecer directrices de ética corporativa basada en los principios de actuación señalados por la LCFE que permitan fortalecer la confianza de clientes, inversionistas, personal, proveedores y comunidades de la sociedad mexicana. En este sentido y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 97 de la LCFE: “El Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad emitirá un código de ética aplicable al personal de esa comisión, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en el que se establecerán los principios y directrices de ética corporativa que les sean aplicables. (...)”, al respecto, el Consejo de Administración de la CFE en la sesión del 25 de enero de 2015 emitió el código de ética de la CFE, sus EPS y EF, con el objetivo de establecer los valores institucionales, comportamientos, principios de actuación y directrices de ética corporativa que deberá observar el personal de la CFE para incrementar la productividad y asegurar la sustentabilidad de la empresa.

Como resultado del análisis de la evidencia documental proporcionada por la CFE, se determinó que cumplió con lo establecido en el artículo 97 de la LCFE, respecto de la emisión de un código de ética aplicable al personal de la CFE.

En el artículo 4 de la LCFE se establece que la CFE deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental.

Al respecto, se constató que, en la emisión del código de ética de la CFE, sus EPS y EF, se refrenda la obligatoriedad del cumplimiento del código de conducta que se integró como parte éste. Asimismo, se constató que el código de conducta contiene el conjunto de actitudes y comportamientos, derivados de los valores institucionales, que se espera que observe el personal de la CFE, sus EPS y EF.

Como resultado del análisis de la información proporcionada, se concluyó el cumplimiento con lo establecido en el artículo 4 de la LCFE, respecto de la emisión de un código de conducta donde se determine la actuación de la CFE en términos de transparencia, honestidad, eficiencia, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Además, en el numeral 4, fracción II del “Manual de Integración y operación de la Comisión de Ética Corporativa”, se establece que ésta tiene que “Diseñar estrategias de difusión de los Códigos de Ética y de Conducta”.

Se comprobó que la CFE estableció un plan para la difusión de los códigos, el cual consiste en el desarrollo y utilización de material gráfico y audiovisual que permitiera mostrar los conceptos de los códigos de ética y de conducta de manera constante, con el fin de que el mensaje emitido estuviera permanentemente en la vida cotidiana del personal de la CFE.

También, se constató la implementación de actividades y medios para su difusión; como carteles con los valores institucionales; micro videos de valores; salva pantallas con los valores institucionales; Pocketbook; infografías de valores, principios de actuación, política de tolerancia cero y el código de ética; video cápsulas proyectadas generalmente al iniciar eventos de capacitación sobre el Código de Ética; cuestionarios sobre discriminación, hostigamiento y acoso sexual, corrupción y conflictos de Intereses, todos ellos ligados a la línea ética; y la campaña “#Yomecomprometo con la Tolerancia Cero” Impulsada por la Alta Dirección de la CFE y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM).

Del análisis realizado de la información proporcionada por la CFE, se concluyó que atiende con lo establecido en el Manual de Integración y operación de la Comisión de Ética Corporativa en su numeral 4, fracción II.

En el numeral 4, fracción XV del “Manual de Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa”, se estipula que la CEC deberá “Establecer los mecanismos para evaluar el conocimiento y cumplimiento de este Código de Ética, por parte del personal de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas subsidiarias y filiales”.

Se constató que la CFE cuenta con mecanismos para evaluar el conocimiento y cumplimiento de los códigos, mediante reactivos que específicamente cuestionan a quién da respuesta a la encuesta sobre su compromiso de cumplimiento de cada uno de estos documentos normativos. Estos reactivos se lanzan de manera electrónica y cada persona la firma de la misma forma, mediante su Registro Permanente de Empleado (RPE). Asimismo, se constató que, mediante los mecanismos siguientes, se evalúa el conocimiento y cumplimiento de los códigos de ética y de conducta:

- Una encuesta con la metodología de 360°, cuyo objetivo es evaluar el cumplimiento de los códigos por parte de los líderes de la CFE.
- Autoevaluaciones al Sistema de Control Interno.
- Evaluaciones realizadas por la Auditoría Interna de la CFE, área operativa del Comité de Auditoría del Consejo de Administración.

La información obtenida por estos mecanismos, aunada con las aportaciones de los integrantes de la Comisión de Ética Corporativa, las inquietudes del personal, las observaciones del Consejo de Administración y la información sobre los casos denunciados mediante la línea ética, sirven como insumos para que la Comisión de Ética Corporativa elabore su Programa Anual y establezca acciones, alineadas en el marco del Programa Institucional de Ética (PIET).

Del análisis de la información proporcionada, se concluyó que la CFE, mediante la Comisión de Ética Corporativa, atendió lo descrito en el numeral 4, fracción XV, del “Manual de Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa” al comprobarse que la CFE implementó mecanismos para evaluar el conocimiento y cumplimiento de los códigos.

En la fracción V, párrafos octavo y undécimo, del código de ética de la CFE, sus EPS y EF, se establece la Política de Tolerancia Cero a la Corrupción, en la cual se determina que la CFE debe establecer un mecanismo para prevenir, informar, orientar al personal y solucionar posibles situaciones que pudieran originar un conflicto de intereses. Se constató que la CFE cuenta con la “Guía para identificar, prevenir, e informar conductas que puedan constituir conflicto de intereses”, publicada por la Comisión de Ética Corporativa en la CFE en diciembre 2017, la cual tiene por objeto informar sobre el tema de conflictos de intereses y orientar sobre las acciones a seguir para prevenir e informar, en caso de identificar una situación que pudiera derivar en un conflicto de intereses y poner en cuestionamiento el desempeño íntegro de quienes laboran en la CFE. Asimismo, este documento es aplicable a todo el personal de la CFE, sus EPS y EF sin perjuicio y con independencia de su nivel jerárquico, ubicación geográfica, adscripción o pertenencia funcional; también es aplicable a quienes colaboran bajo el régimen de servicios profesionales, realizan prácticas profesionales o servicio social, a los integrantes del Consejo de Administración; así como a los particulares que tienen relación con servidores públicos adscritos a éstas.

En este documento se establecen mecanismos para hacer frente a probables casos de conflicto de intereses mediante actividades que permitan su identificación y prevención, así como las acciones para hacerlos del conocimiento de la Comisión de Ética Corporativa y darles solución. Además, la CFE estableció el “Cuestionario para Identificar un Conflicto de Intereses”, así como el “Formato de excusa con motivo de un conflicto de intereses”, documentos que daban cumplimiento a lo establecido en las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ^{2/}, que establecen “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. “El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos”.

^{2/} Ley publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002 y reforma publicada en el DOF el 17 de julio de 2014. Ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017 por Decreto DOF del 18 de julio de 2016.

Del análisis de la información proporcionada, se concluye que la CFE atendió lo establecido en la fracción V, párrafo octavo, del código de ética de la CFE, sus EPS y EF, respecto de prevenir, informar, orientar al personal y solucionar posibles situaciones que pudieran originar un conflicto de intereses; al elaborar la “Guía para identificar, prevenir, e informar conductas que puedan constituir conflicto de intereses”, e implementar el “Cuestionario para Identificar un Conflicto de Intereses” y el “Formato de excusa con motivo de un conflicto de intereses”.

c) Línea ética y procedimiento para atención de denuncias

La fracción, párrafo undécimo, de la Política de Tolerancia Cero Corrupción del código de ética de la CFE, establece “La Comisión Federal de Electricidad implementa una línea de ética y transparencia para que sea el canal institucional por el cual se puedan denunciar posibles actos de corrupción o acciones que contravengan los principios y directrices plasmados en este código de ética. Estas denuncias se harán del conocimiento de la Comisión de Ética Corporativa para su atención y canalización para la investigación correspondiente y eventual sanción.”

En cumplimiento de la Política de Tolerancia Cero a la Corrupción, se constató que la CEC emitió el “Protocolo de atención a quejas o denuncias sobre casos contrarios a la ética corporativa”, el cual fue emitido y aprobado en su primera sesión extraordinaria, celebrada el 15 de octubre de 2015, mediante acuerdo número 2, de conformidad con el numeral 4, fracción VI, del documento “Integración y Operación de la Comisión de Ética Corporativa”. Esta política tiene como objetivo establecer el proceso para la atención de quejas o denuncias de casos contrarios a la ética corporativa, mediante acciones y responsabilidades que permitan brindar certeza de que serán atendidas con oportunidad, imparcialidad y confidencialidad, dicho documento describe los medios de recepción de quejas o denuncias, la información mínima que deben contener, su orientación y atención, informe, medidas de protección, evaluación y mejora, y sanciones en el ámbito de la CFE, sus EPS y EF.

Se comprobó la implementación de una línea ética, la cual es un mecanismo institucional para captar quejas o denuncias relacionadas con los casos contrarios a la ética corporativa, y por la naturaleza de las conductas, se distinguen de aquéllas que están relacionadas con actos de discriminación, hostigamiento y acoso sexual. Ésta es una herramienta electrónica, a la cual se accede mediante un micro sitio a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Ética Corporativa.

En el cuadro siguiente se muestran los casos recibidos por medio de la línea ética en 2016 y 2017.

UNIDAD DE RESPONSABILIDADES EN LA CFE
RESUMEN DE CASOS RECIBIDOS DE ÉTICA Y EQUIDAD DE GÉNERO

Año	Recibidos	Atendidos	En Proceso	Procedentes	No Procedentes	Causas (de los no procedentes)
2016	19	19	0	0	19	No se encontraron elementos de presunta responsabilidad
2017	6	3	3	0	3	
Total	25	22	3	0	22	

FUENTE: Información proporcionada por la CFE mediante oficio XL200/0004/2018 del 29 de enero de 2018, emitido por el área de Evaluación Financiera de la CFE.

Como resultado de la revisión y análisis de la información proporcionada por la CFE, se determinó que estableció un procedimiento para vigilar, detectar, investigar y documentar posibles violaciones a los principios éticos y las normas de conducta de la CFE, y que implementó un mecanismo para captar las quejas o denuncias relacionadas con los casos contrarios lo establecido en el código de ética en cumplimiento de la fracción V. Política de Tolerancia Cero Corrupción del código de ética de la CFE.

En conclusión, la CFE contó con una organización y estructura corporativa, en términos de la instauración e integración de los consejos de administración de las EPS y EF, y sus correspondientes estatutos orgánicos, la definición de objetivos, estrategias y métricas operativas y financieras en el PdN de la CFE, y la implementación de mecanismos que contribuyeron a transparentar su operación, al contar con mecanismos y una Comisión de Ética Corporativa encargada de supervisar la observancia de las directrices en la materia, así como de imponer las medidas disciplinarias en caso de incumplimiento.

Los análisis de los planes de negocio de cada unidad de la EPS se presentaron en las auditorías números 526, 527, 528, 1690, 1691, 1692, 1693, 1694; incluidos en la segunda entrega de informes individuales de la revisión de la Cuenta Pública 2017.

3. Asignación de Activos a las EPS y EF

Empresas productivas subsidiarias de generación

En el CAPÍTULO 2, GENERACIÓN, numeral 2.4.1, de los TESL, se señala que “Las centrales eléctricas y demás instalaciones que la CFE deberá asignar en forma específica a cada una de las empresas de generación a que se refiere la disposición 2.3.1, así como los contratos que les corresponderá administrar en forma específica a cada una de esas empresas de generación y las centrales eléctricas que en virtud de esos contratos les corresponderá representar en el MEM, serán definidas por la Secretaría de Energía mediante la resolución que para tal efecto emita. (...)”. La SENER mediante el Director General de Reestructuración y Supervisión de Empresas y Organismos del Estado en el Sector Eléctrico emitió los “Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad”, publicados en el DOF

el 4 de noviembre de 2016, aplicables a las EPS CFE Generación I, II, III, IV, V y VI, los cuales tienen por objeto definir las centrales eléctricas y demás instalaciones que la CFE deberá asignar en forma específica a cada una de las empresas de generación a que se refieren los TESL, así como los contratos que les corresponderá administrar en forma específica a cada una de esas empresas de generación y las centrales eléctricas que, en virtud de esos contratos, les corresponderá representar en el MEM por la capacidad contratada, de conformidad con lo previsto en la disposición 2.4.1 de los TESL.

Los “Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la CFE” establecen en su numeral 3 “Asignación de Activos y Contratos para la Generación”, la distribución de las centrales eléctricas a cada una de las EPS (CFE Generación I, II, III, IV y VI) conforme a las disposiciones de los mismos Términos. Respecto a la asignación de activos y contratos a la EPS CFE Generación V, en la disposición 8 se establece los “Contratos que deberán ser asignadas a CFE Generación V”, indicando que “Todas las centrales licitadas o por licitar bajo el esquema de Productor Independiente de Energía (PIE) se asignarán a CFE Generación V”.

Para acreditar el cumplimiento de este apartado, la CFE presentó los convenios de transferencia parcial, avalados por el CENACE, por los cuales la CFE transfiere, en cumplimiento de lo dispuesto en los términos de asignación, los derechos y obligaciones derivados de los contratos celebrados, exclusivamente respecto de las centrales eléctricas, a favor de las EPS Generación I, II, III, IV y VI. En el siguiente cuadro se muestra la asignación de las centrales eléctricas por EPS.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD				
ASIGNACIÓN DE ACTIVOS Y CONTRATOS PARA LA GENERACIÓN A LAS EPS Y EF DE LA CFE				
Empresas Productivas Subsidiarias	Convenio de transferencia parcial		Núm. centrales eléctricas asignadas *	Núm. centrales eléctricas transferidas **
	Sí	No		
CFE Generación I	X		44	44
CFE Generación II		x	32	0
CFE Generación III	X		34	34
CFE Generación IV	X		20	20
CFE Generación V***	X		0	0
CFE Generación VI	x		60	60
Total	5	1	190	158

FUENTE: Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las EPS y EF de la CFE; y Convenios de

Transferencias Parcial de la EPS y EF

NOTA: * Centrales eléctricas asignadas a cada EPS en Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las EPS y EF de la CFE;

** Centrales eléctricas transferidas mediante un convenio de transferencia

*** Las centrales eléctricas serán asignadas mediante licitación bajo el esquema de Producto Independiente de Energía (PIE)

Asimismo, la CFE proporcionó las actas de entrega-recepción para la transferencia y entrega de recursos financieros, materiales y humanos, de conformidad con lo establecido en los TESL de la CFE y los “Términos para la asignación de activos y contratos para la Generación a las EPS y EF”. Del análisis a la información proporcionada, se determinó que en las actas de entrega-recepción, en su apartado de Recursos Materiales, se entregó la relación del inventario del activo fijo asignado, identificados con un número de inventario conforme a las normas vigentes, y sus resguardos respectivos. Cabe mencionar que la CFE no presentó las actas de entrega-recepción de 103 centrales eléctricas de las 190 establecidas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.6 de los “Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la CFE.” En el siguiente cuadro se muestra el resultado del análisis realizado.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ACTAS DE ENTREGA/RECEPCIÓN DE ACTIVOS			
Empresa Productiva Subsidiaria	Núm. centrales eléctricas	Núm. actas de entrega/recepción de activos	Núm. actas de entrega/recepción de activos no presentadas
CFE Generación I	44	22	22
CFE Generación II	32	11	21
CFE Generación III	34	18	16
CFE Generación IV	20	17	3
CFE Generación V	0	0	0
CFE Generación VI	60	19	41
Total	190	87	103

FUENTE: Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las EPS y EF de la CFE; convenios de transferencias parcial de la EPS y EF; y actas de entrega/recepción de activos.

Metodología para la separación horizontal de CFE Generación

En el anexo metodológico de los “Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la CFE.” se establece un enfoque metodológico para la separación horizontal de las EPS de CFE Generación, basado en el análisis de poder de mercado y en los mercados de corto plazo de acuerdo con las prácticas internacionales.

Este enfoque metodológico establece cuatro etapas, la primera “Proceso de definición de mercados” consiste en la definición de mercados relevantes dentro del MEM; atendiendo a sus dimensiones temporal y geográficas, la segunda etapa “Análisis de la Separación Horizontal de la CFE” consta de realizar un análisis de la separación horizontal de la CFE, con el fin de minimizar el poder de mercado teniendo en consideración posibles efectos negativos

que pudieran resultar en deseconomías^{8/} de escala, la tercera etapa “Establecimiento de los IHH de referencia”, consiste en el establecimiento de los índices de concentración Herfindahl-Hirschman^{9/} (IHH) de referencia para cada mercado y la cuarta etapa “La evaluación de la propuesta de reasignación por parte de la CFE”, en la cual se consideró la participación de la CFE para identificar posibles sobre costos en la reasignación de centrales eléctricas.

Para evaluar el poder de mercado, ante distintas configuraciones de empresas generadoras de la CFE, se utilizó la generación proyectada del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015 (PRODESEN), mediante una proyección de la generación por central para los próximos 15 años.

Se consideraron dos años para el análisis: 2016 y 2022 tomando en cuenta las centrales siguientes:

- Centrales existentes de la CFE en 2016.
- Centrales firmes de acuerdo al PRODESEN 2015, tanto de la CFE como de terceros, que estarán en operación antes de 2022.
- Centrales de productores independientes de energía existentes en 2016 y que entrarán en operación antes de 2022.

Para comprobar el cumplimiento de este aspecto, la SENER, presentó los siguientes estudios, los cuales sirvieron como base para la propuesta de separación de las plantas de generación de la CFE:

- Report 1: Identification of Relevant Markets within the Mexican Wholesale Electricity Markets
- Report 2: Recommended Number of CFE Gencos
- Report 3: Recommended Optimal Portfolio Mix for the CFE Gencos.

En el primero de los estudios se identificaron los mercados relevantes dentro del MEM para examinar el poder de mercado en diferentes escenarios de portafolios de generación de la CFE; en el segundo se presenta una estimación del menor número de unidades de negocio de generación de la CFE (CFE Genco) en cada mercado relevante que resultaría en un MEM competitivo; y en el tercero, se determina el portafolio óptimo para cada una de las CFE Gencos tomando en cuenta el balance entre economías de escala y competencia.

^{8/} Aumento del costo de producción de cada unidad de bien o servicio cada vez que se generan más de los mismos. En otras palabras, la deseconomía es el concepto antagónico al de economía de escala, en donde los costos bajan a medida que se produce más. Definición consultada en: <https://definicion.mx/deseconomia/>

^{9/} El Índice de Herfindahl o Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH) es una medida, empleada en economía, que informa sobre la concentración económica de un mercado. O, inversamente, la medida de falta de competencia en un sistema económico. Un índice elevado expresa un mercado muy concentrado y poco competitivo. Definición consultada en: https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_Herfindahl

Adicionalmente, presentó el mapa actualizado con EPS de centrales de la CFE y la composición de portafolios con variedad de tecnologías, y el mapa actualizado con EPS de centrales de la CFE que incluye a la EPS Generación V (relativa a Productores Independientes de Energía).

Con el análisis de la información presentada, la ASF determinó que la CFE no cumplió con lo señalado en el numeral 3 “Asignación de Activos y Contratos para la Generación”, de los “Términos para la asignación de activos y contratos para la Generación a las Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales de la Comisión Federal de Electricidad”, y el numeral 2.4.1 de los TESL de la Comisión Federal de Electricidad, ya que no acreditó la transmisión de derechos y obligaciones a la EPS CFE Generación II. Asimismo, no proporcionó evidencia documental, de la entrega, mediante actas de entrega – recepción, del total de activos a las EPS Generación (I, II, III, IV y VI). Cabe señalar que no en todos los casos la asignación de activos contribuyó a la eficiencia, eficacia y economía de las distintas empresas de generación, principalmente debido a la dispersión de las centrales eléctricas que les fueron asignadas, y en la diversidad en el tipo de tecnología, esto se reflejó en el hecho de que, en 2017, únicamente 2 de las 6 EPS de generación tuvieron rentabilidad por su operación, tal como se señaló en las auditorías 527, 1690, 1691, 1692, 1693 y 1694, incluidas en la segunda entrega de informes individuales de la revisión de la Cuenta Pública 2017.

Empresas Productivas Subsidiarias de Transmisión y Distribución

En relación con la asignación de activos de las EPS CFE Transmisión y CFE Distribución, se establece en los TESL de la CFE, en su Capítulo 3, Transmisión, numeral 3.1.4, que “Los activos comprendidos en las actividades de transmisión incluirán las líneas y subestaciones con tensión igual o superior a 69 kV y el equipo relacionado, considerando las excepciones establecidas en la disposición 3.3.1.”, asimismo el numeral 4.1.4 establece que “Los activos comprendidos en las actividades de Distribución incluirán las líneas y subestaciones con tensión menor a 69 kV, así como el equipo relacionado, tomando en cuenta las excepciones establecidas en la disposición 4.3.1(a), y considerando lo previsto en la disposición 3.1.5. de este ordenamiento.” A efecto de verificar lo anterior, se solicitó el Plan de Transferencia de los activos comprendidos en las actividades de Transmisión (subestaciones eléctricas y líneas de alta tensión) para la CFE, sus EPS y EF, así como, evidencia de la asignación a la EPS CFE Distribución, de las líneas y subestaciones con tensión menor a 69 kV, así como el equipo relacionado, tomando en cuenta las excepciones establecidas en la disposición 4.3.1(a), y atendiendo lo previsto en la disposición 3.1.5 de los TESL.

La CFE presentó el Plan de Redistribución de activos entre las EPS CFE Transmisión y CFE Distribución, como resultado de su revisión, se observó que el Plan describe las actividades a realizar, el porcentaje de avance, los días y las semanas de 2016 y 2017 en que se llevarían a cabo dichas actividades. Asimismo, se identificó que las actividades a realizarse eran: 1. Transferencia de activos de líneas igual o superior a 69kV (áreas y subterráneas); 2. Transferencia de activos de subestación (aplica para especialidades de subestaciones, protecciones, control, comunicaciones y medición); 3. Consideraciones de infraestructura; 4. Consideraciones jurídicas; y 5. Consideraciones del área administrativa para la transferencia de activos.

Adicionalmente, presentó el acuerdo CA-108/2016 de fecha 15 de diciembre de 2016 mediante el cual el Consejo de Administración de la CFE acordó:

1. Desincorporar del régimen de dominio público de la Federación diversos bienes inmuebles de la CFE para transferirse a favor de CFE Transmisión;
2. Aportar dichos bienes al patrimonio de CFE Transmisión;
3. Los inmuebles se transmiten en las condiciones físicas y jurídicas en que se encuentran a la fecha, por lo que cualquier adeudo o gravamen, así como la defensa legal derivada de cualquier controversia de naturaleza administrativa o jurisdiccional estará a cargo de CFE Transmisión;
4. Ceder los derechos posesorios de los bienes inmuebles de la CFE en favor de CFE Transmisión;
5. Se instruye que se realicen todos los actos necesarios para que el acuerdo se inscriba en los registros públicos que correspondan, considerando que, conforme al Transitorio Cuarto de la LCFE, el presente acuerdo hace las veces de título de propiedad o traslativo de dominio, para todos los efectos legales a que haya lugar, y
6. Que la desincorporación y transferencia de los inmuebles surtirá efecto a partir del 1 de enero de 2017.

Como parte integrante del acuerdo CA-108/2016 se presentó la relación de inmuebles y las líneas de sub transmisión sobre los cuales se ceden los derechos posesorios a la EPS CFE Transmisión.

Respecto de la EPS CFE Distribución, se proporcionó el acuerdo CA-110/2016 de fecha 15 de diciembre de 2016 mediante el cual el Consejo de Administración de la CFE aprobó bajo los mismos términos señalados en el acuerdo CA-108/2016 la transferencia de inmuebles y circuitos de distribución de energía eléctrica a la EPS CFE Distribución.

CFE Suministrador de Servicios Básicos

Por lo que se refiere a la asignación de activos para la EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos, en los TESL de la CFE, capítulo 5 Suministro Básico, numeral 5.3.1, establece que “Formarán parte de las instalaciones y activos para el Suministro Básico los bienes que se requieran para, facturar, dar atención en relación con el Suministro a los Usuarios de Suministro Básico y cobrar el Suministro Eléctrico a los Usuarios de Servicio Básico (y en su caso a los Usuarios Calificados cuando deba prestar el Suministro de Último Recurso) y representar a los Generadores Exentos en el MEM por parte del Suministrador de Servicio Básico”, asimismo, el numeral 5.3.2 establece que “Los bienes, derechos y obligaciones que haya utilizado para esos efectos la CFE serán asignados a la empresa de Suministro Básico creada en los términos de la disposición 5.2.1.”

Derivado de lo anterior la CFE presentó el acuerdo CA-109-2016 de la Sesión Ordinaria número 16 del 15 de diciembre de 2016 celebrada por el Consejo de Administración de la CFE, en donde se acordó la desincorporación del régimen de dominio público de la Federación de bienes inmuebles de la CFE, la transferencia a favor de CFE Suministrador de Servicios Básicos de dichos bienes, así como la transferencia de los derechos y obligaciones de los mismos. De

igual forma, la CFE presentó dos anexos derivados del acuerdo CA-109-2016; en el primero de ellos se relacionan los bienes transferidos que aportaran al patrimonio de la EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos y en el segundo anexo se relacionan los bienes inmuebles de los que se ceden los derechos posesorios a la EPS CFE de Suministrador de Servicios Básicos.

Además, la CFE presentó una nota informativa donde se describe el proceso de separación de espacios, la transferencia de inmuebles y la creación de una mesa de trabajo para temas inmobiliarios.

Como conclusión, la CFE llevó a cabo la cesión de derechos y obligaciones relacionados con los contratos vigentes y otros instrumentos jurídicos correspondientes a las centrales eléctricas, a las EPS de Generación, pero no acreditó la transmisión de derechos y obligaciones a la EPS CFE Generación II, y no proporcionó evidencia documental de la entrega, mediante actas de entrega – recepción, del total de activos a las EPS Generación (I, II, III, IV y VI).

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. XL000/001/2019 de fecha 16 de enero de 2019, la CFE informó, lo siguiente:

- Las Empresas Productivas Subsidiarias de Generación fueron creadas considerando las estructuras existentes de las Gerencias Regionales de Producción. Esta particularidad fue destacada en el Informe Anual 2017 de la CFE presentado al Consejo de Administración en la sesión 24 ordinaria del 26 de abril de 2018.
Las EPS CFE Generación I, II, III, IV y VI se establecieron sobre la base de la Gerencias Regionales de Producción Central, Occidente, Noroeste, Norte y Sureste considerando las centrales que correspondían a estas EPS administrar. De conformidad con lo ordenado por la SENER, se celebraron actas de entrega-recepción respecto de aquellas centrales que no eran administradas por las Gerencias Regionales de Producción o que dejaban de administrarse por éstas. La transferencia formal de los inmuebles ocupados por cada central se produjo mediante los acuerdos CA-111/2016, CA-112/2016, CA-113/2016, CA-114/2016 y CA-115/2016, emitidos por el Consejo de Administración de CFE, en la sesión 16 ordinaria del 15 de diciembre de 2016. En virtud de lo anterior, se precisa que las actas entrega-recepción se realizaron únicamente para aquellas centrales que no se encontraban en control de las entonces Gerencias Regionales de Producción. Por lo anterior, la CFE justificó con base en los acuerdos CA-111/2016, CA-112/2016, CA-113/2016, y CA-115/2016, emitidos por el Consejo de Administración de CFE, en la sesión 16 ordinaria del 15 de diciembre de 2016, el número de centrales eléctricas que quedaron bajo la administración de las EPS Generación I, II, III y IV; por lo que no requerían actas de entrega-recepción, y en su caso, presentó las correspondientes actas de entrega-recepción de las que les fueron transferidas, respectivamente.
- Respecto de la EPS GEN IV, las centrales eléctricas que supuestamente carecían de acta de entrega recepción, se menciona: "(...) nos permitimos informarle que de conformidad con *"Términos para la asignación de activos y contratos para la*

Generación a las empresas productivas subsidiarias y Empresas Filiales de la Comisión Federal de Electricidad”, a esta CFE Generación IV se le asignaron veinte Centrales, sin embargo, tres de ellas la C.H. Angostura II Acala-Chilapan (Proyecto 2021), C.C.C. Empalme II (Guaymas III) (proyecto 2018) y C.H. Chicoasen II (Proyecto 2018), son Centrales que aún no han sido entregadas a esta CFE Generación IV, por lo que no se tienen actas de entrega de activos.”

- La CFE proporcionó el convenio de transferencia parcial, avalado por la CENACE, de fecha 8 de febrero de 2017, mediante el cual la CFE cede los derechos y obligaciones derivados de los contratos y demás instrumentos jurídicos correspondientes a las centrales eléctricas asignadas a la EPS CFE Generación II.

Por lo anterior, la Comisión Federal de Electricidad, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para justificar y en su caso presentar las actas de entrega-recepción de las centrales eléctricas establecidas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.6 de los “Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la CFE.”, así como el convenio de transferencia parcial, avalado por la CENACE y de fecha 8 de febrero de 2017, mediante el cual la CFE cede los derechos y obligaciones derivados de los contratos y demás instrumentos jurídicos correspondientes a las centrales eléctricas asignadas a la EPS CFE Generación II, en cumplimiento de lo establecido en los numerales 3.2 y 3.8 de los Términos para la asignación de activos y contratos para la generación a las empresas productivas subsidiarias y Empresas Filiales de la Comisión Federal de Electricidad y el numeral 2.4.1 de los Términos para la Estricta Separación Legal, por lo que se solventa lo observado.

4. Asignación de personal a las EPS y EF

El numeral 9.1.1 de los TESL establece que será responsabilidad de la CFE que la asignación de personal a las nuevas EPS o EF sea la más adecuada y conveniente para los fines y objeto de cada una de ellas. La CFE deberá cuidar que la experiencia e información con la que cuente el personal asignado a las nuevas EPS o EF:

- Permita a la EPS o EF correspondiente competir en el mercado o realizar eficientemente sus funciones tratándose de actividades reguladas;
- Permita atraer nuevas inversiones en las actividades que desempeñe la EPS o ES; y,
- No genere situaciones en las que pueda existir un uso indebido de información confidencial o privilegiada.

Al respecto, la CFE proporcionó información para acreditar el cumplimiento de los puntos contenidos en el numeral antes señalado, consistente en dos actas de asignación de personal suscritas entre la CFE, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y las EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos, CFE Transmisión, CFE Distribución, CFE Generación I, CFE Generación II, CFE Generación III, CFE Generación, IV, CFE Generación V y CFE Generación VI.

Cabe mencionar que, en el Acuerdo Segundo de las actas antes señaladas, la CFE y el SUTERM acordaron suscribir los convenios para definir a detalle las estructuras orgánicas y ocupacionales en términos de lo dispuesto por la Cláusula 24 “Comités Mixtos de Productividad” del Contrato Colectivo de Trabajo Único en vigor, debiéndose concluir los trabajos conforme al plazo establecido en los TESL de la CFE, los cuales serán depositados y ratificados ante la autoridad laboral.

Asimismo, en los acuerdos de las actas mencionadas, se establece que los trabajadores asignados a las EPS continuarán disfrutando las condiciones laborales previstas en el Contrato Colectivo de Trabajo Único en vigor, respetando en todo momento sus derechos laborales, así como que la CFE y las EPS implementarán los mecanismos contables y presupuestarios, correspondientes para garantizar el pago de los salarios y demás prestaciones legales y contractuales a los trabajadores asignados.

En archivo formato Excel, la CFE proporcionó el “Listado acta asignación personal”, el cual contiene entre otros, el número de plaza, nombre completo, tipo de trabajador (sindicalizado o confianza) y el tipo de contrato (permanente o temporal) de las personas que fueron asignadas a la EPS CFE Distribución. El archivo en mención contiene también el nombre de las personas contratadas bajo el régimen de honorarios asignadas a esta EPS. Al respecto, la CFE no proporcionó información sobre los empleados que fueron asignados al resto de las EPS, así como a las EF.

Como resultado del análisis efectuado a la evidencia documental proporcionada respecto del cumplimiento de lo establecido en el numeral 9.1.1 de los TESL, se observó que la CFE no acreditó haber realizado la asignación de personal basado en una metodología que permitiera: i) a la EPS o EF correspondiente competir en el mercado o realizar eficientemente sus funciones tratándose de actividades reguladas; ii) atraer nuevas inversiones en las actividades que desempeñe la EPS o EF y no se generen situaciones en las que pueda existir un uso indebido de información confidencial o privilegiada. Asimismo, no contó con evidencia documental sobre la suscripción de los convenios para definir a detalle las estructuras orgánicas y ocupacionales en términos de lo dispuesto por la Cláusula 24 “Comités Mixtos de Productividad” del Contrato Colectivo de Trabajo Único en vigor, debiéndose concluir los trabajos de asignación final del personal en cada una de las EPS y EF, conforme al plazo establecido en los TESL.

Como resultado del análisis de los informes individuales sobre la revisión de la Cuenta Pública 2017, correspondientes a la segunda entrega, elaborados por la ASF sobre las nueve EPS y EF en las que se dividió la CFE, bajo los TESL, se determinó que éstas fueron formalmente constituidas desde el punto de vista legal y contable, contaron con estados financieros propios, los cuales fueron auditados por firmas de consultoría o auditorías externas. Se comprobó que el proceso de separación operativa no concluyó en 2017, situación que se reflejó en algunos apartados de los estados financieros de algunas EPS ya que, en todos los casos revisados, se encontraban en plena transferencia legal de su plantilla laboral al cierre del ejercicio, por lo que no contaron con personal directamente contratado, manteniendo un acuerdo temporal de asignación de personal con CFE Corporativo, hasta completar la

transferencia legal de los empleados a las EPS, lo que confirma que el proceso de asignación de personal no está concluido, incumpliendo con el Transitorio Quinto de los TESL que establece “La CFE tendrá hasta dieciocho meses después de la entrada en vigor del presente instrumento para asignar a sus Empresas el personal que sea necesario para garantizar su adecuada operación y cumplir con la estricta separación legal que ordena el Transitorio Cuarto de la LIE. Situación que habrá de hacer del conocimiento de su personal de manera oportuna y que podrá ocurrir aun antes de la creación de las Empresas de la CFE con el objeto de favorecer una transición ordenada y disminuir el nivel de incertidumbre laboral. Lo anterior, sin afectar de forma alguna los derechos de los trabajadores de la CFE, los cuales serán respetados conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. XL000/001/2019 de fecha 16 de enero de 2019, la CFE proporcionó oficios de respuesta de las EPS CFE Distribución, Transmisión, Suministrador de Servicios Básicos, Generación I, II, III, IV, V y VI, dirigidos al Gerente de Relaciones Laborales de la CFE, donde informan que el personal asignado mediante las actas de asignación y listados de personal anexos, correspondientes, suscritas por la CFE y el SUTERM, al ser personal que formaba parte de los procesos de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos básicos, cuenta con los conocimientos y experiencia requerida, por lo que resulta el adecuado y conveniente, para los fines y objeto de las EPS, pero no proporcionó información de la suscripción de los convenios para definir a detalle las estructuras organizacionales y ocupacionales para la asignación definitiva del personal, ni de la asignación del personal basada en alguna metodología, incumpliendo lo establecido en el numeral 9.1.1 y Transitorio Quinto de los TESL. Por lo anterior, si bien la CFE manifiesta que el personal asignado resulta el adecuado y conveniente para los fines y objeto de las EPS, no acreditó la suscripción de los convenios para definir a detalle las estructuras organizacionales y ocupacionales para la asignación definitiva del personal, ni la asignación del personal basada en alguna metodología, por lo tanto, se concluye que no se solventa la observación.

2017-6-90TVV-15-0518-01-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Federal de Electricidad suscriba los convenios en los que se definan detalladamente las estructuras orgánicas y ocupacionales en términos de lo dispuesto por la Cláusula 24 "Comités Mixtos de Productividad" del Contrato Colectivo de Trabajo Único vigente, a fin de concluir los trabajos de asignación final del personal en cada una de las EPS y EF, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 9.1.1 y Transitorio Quinto de los Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

5. Asignación de pasivos financieros

Sobre la asignación de pasivos financieros (deuda), el numeral 9.3, de los TESL establece lo siguiente:

- Numeral 9.3.1 Deuda directamente asignable
 - a) La CFE deberá identificar a nivel transaccional cual ha sido el uso otorgado a la deuda financiera, incluyendo: (i) la porción a corto y largo plazo de la deuda documentada créditos bancarios y bursátiles, (ii) la porción a corto y largo plazo de la deuda asociada con la inversión en Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS), e (iii) instrumentos financieros derivados asociados, identificando la unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE) que deberá generar los flujos de efectivo futuros necesarios para la liquidación de dichos créditos.
- Numeral 9.3.2 Deuda indirectamente asignable
 - a) En el caso de la deuda no identificable directamente, la CFE deberá medir y asignar la totalidad de este tipo de deuda a las distintas unidades productivas (EPS, EF o la propia CFE) a fin de que se integren a su estructura de capital y costo financiero. Asimismo, la capacidad de generación de flujos de efectivo y el porcentaje de capital asignado por la CFE en cada una de sus EPS o EF, serán factores considerados para determinar el costo de deuda indirectamente asignable.

Al respecto, se solicitó a la CFE que indicara las acciones realizadas, así como que proporcionara o pusiera a disposición del grupo auditor para revisión, la evidencia documental soporte sobre el cumplimiento de los numerales antes citados. La CFE proporcionó a la ASF documentación para acreditar el cumplimiento de la asignación de pasivos financieros entre las EPS, EF y la propia CFE, de conformidad con lo establecido en los TESL.

Del análisis de la evidencia documental proporcionada por la CFE, se obtuvo que en la sesión ordinaria número 15 del Consejo de Administración de la CFE, realizada el 27 de octubre de 2016, entre otros, se autorizaron los Criterios para la Separación Financiera y Contable de la CFE para formar las Empresas Productivas Subsidiarias, asimismo, con fechas 1 de enero de 2017 y 1 de febrero de 2017, se firmaron el contrato maestro de asignación de pasivos financieros y un convenio de adhesión, respectivamente.

En el contrato maestro de asignación de pasivos financieros y el convenio de adhesión se establece como obligados a algunas Empresas Productivas Subsidiarias, a las cuales se les asigna la responsabilidad de proveer a la CFE con las cantidades en numerario necesarias para que la CFE liquide los Pasivos Financieros contractualmente pactados en cumplimiento de lo establecido en los numerales 9.3.1 y 9.3.2 de los TESL.

En los documentos antes referidos, los sujetos obligados se comprometen frente a la CFE, de manera individual y no conjuntamente o solidariamente a reconocer un adeudo de la EPS en favor de la CFE, por la cantidad cierta, líquida y exigible en las exhibiciones y periodicidad que la CFE determine. Para tal efecto, la CFE remitirá a cada obligado, un aviso de cobro, previo al

inicio de cada mes, mostrando a detalle la relación de pagos de capital, así como de intereses y otros gastos derivados, asimismo, la CFE enviará a cada obligado, un estado de cuenta, al cierre de cada mes, con el detalle de la relación de pagos definitivos, tanto de capital como de intereses y otros gastos derivados que hayan tenido lugar durante dicho periodo.

Cabe mencionar que los sujetos obligados, contenidos en el contrato maestro de asignación de pasivos financieros y en el convenio de adhesión con las EPS son: CFE Generación I; CFE Generación II; CFE Generación III; CFE Generación IV; CFE Generación VI; CFE Distribución y CFE Transmisión.

Asimismo, la CFE presentó el estudio “Propuesta para la asignación de pasivos”, elaborado por una firma de consultoría privada. En el estudio en mención, se realiza la proyección de flujos de efectivo disponibles para el pago del pasivo laboral y la deuda documentada para las EPS de generación, transmisión, distribución, suministro básico y la propia CFE para 2016 a 2021.

Es importante mencionar que el estudio antes mencionado no cuenta con evidencia documental que acredite algún tipo de supervisión o revisión por parte de la CFE, respecto de haber verificado o validado que la información contenida en éste sea razonable.

Como resultado de la revisión a la información proporcionada por la CFE, se observó el incumplimiento de lo establecido en el numeral 9.3.1, inciso a, de los TESL, ya que no se contó con evidencia documental que demuestre que la CFE estableció mecanismos o acciones tendientes a “identificar a nivel transaccional cuál ha sido el uso otorgado a la deuda financiera, incluyendo: (i) la porción a corto y largo plazo de la deuda documentada créditos bancarios y bursátiles, (ii) la porción a corto y largo plazo de la deuda asociada con la inversión en Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gastos Público (PIDIREGAS), e (iii) instrumentos financieros derivados asociados, identificando la unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE) que deberá generar los flujos de efectivo necesarios para la liquidación de dichos créditos”.

Asimismo, se observó el incumplimiento de lo establecido en el numeral 9.3.2, inciso a, debido a que no se contó con evidencia documental que soportara las acciones implementadas por la CFE para verificar que, en el caso de la deuda no identificable directamente la CFE “midió y asignó la totalidad de este tipo de deuda a las distintas unidades productivas (EPS, EF o la propia CFE) a fin de que se integraran a su estructura de capital y costo financiero. Así como el verificar la capacidad de generación de flujos de efectivo y el porcentaje de capital asignado por la CFE en cada una de sus EPS o EF, que fueran factores considerados para determinar el costo de deuda indirectamente asignable”.

Respecto de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación V, se indicó que esta EPS únicamente tiene la función de administración de contratos entre la CFE y los productores de energía externos, por lo cual no hubo cesión de pasivos financieros, asimismo, no se acreditó la asignación de pasivos financieros efectuada a la EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos.

Como resultado de la reunión de presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la CFE informó mediante el oficio núm. XL000/001/2019 de fecha 16 de enero de 2019, lo siguiente:

La CFE remitió información respecto de la deuda asignada a la EPS Generación II a febrero de 2017, en la que se identifica el tipo de deuda y sus movimientos, en cumplimiento con lo establecido en el numeral 9.3.1, inciso a, de los TESL, faltando la información correspondiente a las EPS y EF restantes, por lo tanto, se concluye que no se solventa la observación.

2017-6-90TVV-15-0518-01-002 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Electricidad identifique y documente, a nivel transaccional, el uso otorgado a la deuda financiera a corto y largo plazo de los créditos bancarios y bursátiles, la porción a corto y largo plazo de la deuda asociada en Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) e instrumentos financieros derivados asociados, determinando la unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE) que deberá generar los flujos de efectivo necesarios para la liquidación de dichos créditos, conforme a lo establecido en el numeral 9.3.1, inciso a, de los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

2017-6-90TVV-15-0518-01-003 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Electricidad mida y asigne la totalidad de la deuda no identificable directamente a las distintas unidades productivas (EPS, EF y la propia CFE) y verifique la capacidad de generación de flujos de efectivo y el porcentaje de capital asignado por la CFE en cada una de sus EPS o EF, de conformidad con lo establecido en el numeral 9.3.2, inciso a, de los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

6. Asignación de pasivos laborales

En cuanto la asignación de pasivos laborales, el numeral 9.4 de los TESL establece lo siguiente:

- Numeral 9.4.1 La creación de nuevas EPS o EF a que den lugar los presentes términos para la estricta separación legal de la CFE no deberá afectar en forma alguna los derechos de sus trabajadores en activo ni los de sus jubilados y pensionados.
- Numeral 9.4.2 Pasivo laboral directamente asignable
 - a) La CFE deberá cuantificar en forma clara y precisa el monto y composición de sus pasivos laborales, así como identificar la plantilla laboral que está asignada a cada unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE), a la que se le asignarán los costos de la constitución de la reserva y el pago de la compensación de dicho pasivo laboral.
- Numeral 9.4.3 Pasivo laboral indirectamente asignable
 - a) En el caso del pasivo laboral no identificable directamente, entendiéndose como jubilados, pensionados y el personal del corporativo, la CFE deberá asignar la

totalidad de este costo de pasivo laboral a las distintas unidades productivas EPS, EF o la propia CFE a fin de que se integre en su estructura de pasivos y en su costo operativo.

- b) La capacidad de generación de flujos de efectivo y el porcentaje de capital asignado a la CFE, a sus EPS y a sus EF, serán factores considerados para determinar la asignación del costo del pasivo laboral indirectamente asignable, observándose, en su caso, lo previsto en el párrafo primero del Transitorio Décimo Quinto de la Ley de la CFE.

La CFE proporcionó a la ASF diversa documentación para acreditar la asignación de pasivos laborales entre las EPS, EF y la propia CFE, de conformidad con lo establecido en los TESL.

La CFE proporcionó el acta complementaria de asignación de personal, suscrita con las EPS CFE Generación I; CFE Generación II; CFE Generación III; CFE Generación IV; CFE Generación V y CFE Generación VI; y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), en la que se establece dentro del acuerdo tercero que la CFE y el SUTERM reiteran que los trabajadores asignados a las EPS continuarán disfrutando las condiciones laborales previstas en el Contrato Colectivo de Trabajo Único en vigor, respetando en todo momento sus derechos laborales, mismo que es incluyente para el personal activo y jubilado, dando cumplimiento con esto a lo establecido en el numeral 9.4.1 de los TESL. En ese mismo sentido, la CFE no presentó evidencia documental respecto de los empleados asignados a las EPS CFE Transmisión; CFE Distribución y CFE Suministro Básico, ni para las EF.

Adicionalmente proporcionó el resultado de la valuación actuarial de la CFE bajo la Norma Internacional de Contabilidad número 19 “Beneficios a los empleados” con cifras al 31 de diciembre de 2016, realizada por un tercero, que comprendió lo siguiente:

- Beneficios a corto plazo a los empleados, tales como sueldos, salarios y contribuciones a la seguridad social, ausencias remuneradas por enfermedad y por otros motivos, participación en ganancias e incentivos (si se pagan dentro de los doce meses siguientes tras el cierre del periodo), y beneficios no monetarios (tales como asistencia médica, alojamiento, automóviles y la utilización de bienes o servicios subvencionados o gratuitos) para los empleados actuales;
- Beneficios a los empleados retirados, tales como beneficios por pensiones y otros beneficios por retiro, seguros de vida y atención médica para los retirados;
- Otros beneficios a largo plazo para los empleados, entre los que se incluyen las ausencias remuneradas después de largos periodos de servicio o sabáticas, los beneficios por jubileos y otros beneficios posteriores a un largo tiempo de servicio, los beneficios por incapacidad y, si no se deben pagarse dentro de los doce meses del cierre del periodo, la participación en ganancias, incentivos y la compensación diferida; y
- Beneficios por terminación.

Respecto del pasivo laboral directamente asignable, es de señalar que no se contó con evidencia documental sobre las acciones implementadas por la CFE que comprueben que se haya identificado que la plantilla laboral estuviera asignada a cada unidad de negocio (EPS, EF

o la propia CFE), a la que se les fijaron los costos de la constitución de la reserva y el pago de la compensación de dicho pasivo laboral.

En el caso de los pasivos laborales no identificables directamente (jubilados, pensionados y personal del corporativo), la CFE no acreditó que asignó la totalidad de este costo de pasivo laboral a las distintas unidades productivas EPS, EF o la propia CFE; ni tampoco proporcionó el análisis efectuado a la capacidad de generación de flujos de efectivo y al porcentaje de capital asignado a la CFE, a sus EPS y EF, que sirviera de base en la asignación de pasivos laborales.

Por lo anterior, no fue posible conocer la forma en que la CFE realizó la asignación de los pasivos laborales entre sus EPS y EF, así como conocer los que le correspondieron a la propia CFE, de conformidad con lo establecido en los TESL.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. XL000/001/2019 de fecha 16 de enero de 2019, la CFE envió información de los montos del costo y pasivo laboral de la EPS Generación II, donde se detalla el total de trabajadores activos, prima de antigüedad, indemnizaciones y compensaciones, pensiones y bonos, faltando la información correspondiente a las EPS y EF restantes, también proporcionó varios oficios de respuesta de la EPS CFE Distribución, Transmisión, Suministrador de Servicios Básicos, Generación I, II, III, IV; V y VI, dirigidos al Gerente de Relaciones laborales de la CFE en donde informan que el personal asignado mediante las actas de asignación y listados de personal anexos, correspondientes, suscritas por la CFE y el SUTERM, al ser personal que formaba parte de los procesos de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos básicos, cuentan con los conocimientos y experiencia requerida, siendo el adecuado y conveniente, para los fines y objeto de las EPS, y en tanto no se suscriban los convenios para definir a detalle las estructuras organizacionales y ocupacionales, no se realizarán las acciones necesarias para la asignación definitiva del personal. Por lo anterior, si bien la CFE identificó que la plantilla laboral estuviera asignada a cada unidad de negocio y envió información de los montos del costo y pasivo laboral de la EPS Generación II, sin embargo, no remitió mayor información sobre la forma en que la CFE realizó la asignación de los pasivos laborales entre sus EPS y EF, para demostrar el cumplimiento del numeral 9.4.2, inciso a, de los TESL, por lo tanto, se concluye que no se solventa la observación.

2017-6-90TVV-15-0518-01-004 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Electricidad cuantifique de forma clara y precisa el monto y composición de sus pasivos laborales, a partir de la plantilla laboral asignada a cada unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE), con el fin de establecer los costos de constitución de la reserva y el pago de la compensación de dicho pasivo laboral a la correspondiente estructura de pasivos y gasto operativo de cada EPS y EF, en cumplimiento del numeral 9.4.2, inciso a, de los Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

7. Sistema de Control Interno

El artículo 54 de la LCFE establece que “El Director General implementará, con base en los lineamientos que apruebe el Consejo de Administración, el sistema de control interno en la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales (...)”.

Con fecha 13 de julio de 2017, mediante el acuerdo CA-064/2017 el Consejo de Administración de la CFE aprobó los “Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales” (Lineamientos de Control Interno), mismos que tienen como objeto el proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas aplicables a la CFE, sus EPS y EF y cuyo marco de referencia es:

- Marco Integrado de Control Interno (MICI).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Los “Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales” se integran por 5 componentes y 17 principios como se indica a continuación:

- Ambiente de control (5 principios).
- Administración de riesgos (4 principios).
- Actividades de control (3 principios).
- Información y comunicación (3 principios).
- Supervisión (2 principios).

Se comprobó que, en octubre de 2016, el Director General de la CFE designó un Coordinador del Sistema de Control Interno, a efecto de coadyuvar con la implementación, administración, seguimiento y evaluación del Sistema de Control Interno, así como la elaboración de los informes que resulten necesarios.

Respecto de las Empresas Productivas Subsidiarias, el artículo 17 de sus acuerdos de creación establece que una de las facultades de los directores generales es la de: “Implementar los mecanismos para atender las Disposiciones del Consejo de Administración y del Director General de la CFE, relativas a la instrumentación y evaluación del Sistema de Control Interno”.

En el caso de las Empresas Filiales, éstas observarán lo establecido en el numeral Décimo Primero de los “Lineamientos Generales que deberá observar el Director General para la Presentación al Consejo de Administración, de propuestas para la creación, constitución, escisión, fusión, transformación, cambio de régimen jurídico, o liquidación de Empresas Filiales de Participación Directa de la Comisión Federal de Electricidad, así como las políticas generales para la participación minoritaria en otras sociedades”, que indica: “El Director General verificará, por medio de sus unidades administrativas competentes, que en la constitución de Filiales de Participación Directa, se adopten las mejores prácticas de gobierno corporativo que el Consejo emita (...)”.

Cabe comentar que en el último párrafo del artículo 54 de la LCFE se establece que, a más tardar el 30 de abril de cada año, el Director General presentará al Comité de Auditoría, un reporte sobre el estado que guarda el sistema de control interno en la CFE, sus EPS y EF. Al respecto, se comprobó que el Comité de Auditoría en la sesión 24 Ordinaria de fecha 26 de abril del 2018, presentó el reporte en comento, correspondiente al ejercicio 2017, de cuya revisión se identificó lo siguiente:

No se concretaron y consolidaron algunas acciones de manera integral en la CFE, sus EPS y EF, tendientes a reforzar:

- la difusión de los códigos de ética y conducta, su asimilación, entendimiento y evaluación;
- la capacitación en materia de control interno y administración de riesgos;
- el establecimiento de una estrategia integral de TIC, así como de planes de contingencia;
- la identificación y seguimiento a los riesgos estratégicos, directivos y operativos;
- la identificación y formalización de los procesos sustantivos, con base en la estructura organizacional autorizada; y
- la conclusión de los manuales de organización y de procedimientos, así como las descripciones de los perfiles de puestos.

Lo anterior, refleja debilidades en el Sistema de Control Interno de la CFE, sus EPS y EF, que impiden que todos los componentes de control interno y sus principios, estén presentes e interactuando entre sí.

Asimismo, respecto de las actividades establecidas en los TESL, se verificó que la CFE no atendió lo establecido en los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la CFE, sus EPS y EF, Sección III. Componentes y Principios del Sistema de Control Interno, numeral III.3 Actividades de Control, Principio 10 que dice: “Los Directores Generales de la CFE y los titulares de las áreas dependientes de la Dirección General de la CFE deben: Diseñar y actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos y responder a los riesgos”, ya que la CFE no tuvo evidencia de los mecanismos y procedimientos para la asignación de activos, asignación de personal y asignación de pasivos a las EPS, las EF y la propia CFE en cumplimiento de los TESL.

Metodología de administración de riesgos

En la sesión 19 Ordinaria del 13 de julio de 2017, el Consejo de Administración de la CFE aprobó la “Metodología del Modelo Empresarial de Riesgos de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales”, con el fin de tener una herramienta que permita identificar, analizar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento oportunamente a los riesgos a los que se encuentran expuestas las EPS y EF de la CFE, brindando una seguridad razonable para el logro de sus objetivos institucionales, de reporte y de cumplimiento.

Cabe señalar que la metodología antes señalada es aplicable para los riesgos estratégicos y directivos, respecto de los riesgos operativos, la CFE cuenta con el Sistema Integral de Gestión para realizar su identificación, valoración, evaluación, comunicación, revisión, tratamiento y seguimiento para posteriormente integrarlos en el Modelo de Administración de Riesgos Operativos (MARO).

Al respecto, se observó que la CFE no realizó la identificación y análisis de riesgos asociados a las actividades establecidas para dar cumplimiento a los TESL, situación que repercutiría directamente en la gobernanza institucional, al no conocer los posibles impactos negativos en la consecución de los objetivos establecidos en los TESL.

Estado que Guarda la Implementación del Sistema de Control Interno en la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales

En la sesión 24 Ordinaria del 26 de abril de 2018, mediante el acuerdo CA-046/2018, el Consejo de Administración, tomo conocimiento del “Reporte del Estado que Guarda la Implementación del Sistema de Control Interno en la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales” correspondiente al ejercicio 2017, con la revisión realizada al mencionado reporte, se verificó que dentro del componente de administración de riesgos, la CFE señaló las siguientes oportunidades, debilidades y amenazas:

- Administración de riesgos.
 - Oportunidades. Establecer mayor interacción entre los grupos y sistemas de identificación y control de riesgos, con el objetivo de diseñar, implementar, operar y evaluar el proceso general de administración de todos riesgos, principalmente, los relacionados con los objetivos estratégicos.
 - Debilidades. No ha permeado en todas las instancias de la CFE, EPS y EF la cultura de control y administración de riesgos. No ha sido suficiente la capacitación en materia de control interno y administración de riesgos en todos los niveles de la institución.
 - Amenazas. Posibles incumplimientos o desviaciones de los objetivos y metas estratégicas.
- Autoevaluación de riesgos de posibles Actos Indebidos o Contrarios a la Integridad.
 - Oportunidades. Llevar a cabo autoevaluaciones de control interno a los procesos susceptibles de posibles actos contrarios a los principios éticos y de integridad de la CFE, a fin de prevenirlos.
 - Debilidades. Se debe llevar a cabo la identificación y formalización de los procesos sustantivos y susceptibles a actos indebidos y/o contrarios a la ética institucional.
 - Amenazas. Que no se prevengan o identifiquen oportunamente actos indebidos o contrarios a la ética institucional y consecuentemente se materialicen.

Por otra parte, se comprobó que mediante el oficio CFE/AI/0179/2018 de fecha 11 de abril de 2018, la Auditoría Interna de la CFE comunicó su opinión respecto del “Reporte del Estado que Guarda la Implementación del Sistema de Control Interno en la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales” correspondiente al

ejercicio 2017, el cual le fue proporcionado por la Coordinación de Control Interno de la CFE, mediante el oficio CC/0009/2018 de fecha 2 de abril de 2018. Dicha opinión estuvo basada en los hallazgos de las 34 auditorías realizadas en 2017, con el propósito de dar acompañamiento al diseño e implementación del Sistema de Control Interno (SCI) de la CFE, sus EPS y EF; dichas auditorías verificaron el cumplimiento con lo establecido en los Lineamientos que Regulan el Sistema de Control Interno, así como a la aplicación de la Metodología del Modelo Empresarial de Riesgos. Los aspectos relevantes fueron:

- Ambiente de Control

Las debilidades identificadas en este componente dificultan la implementación del resto de los componentes, por lo cual la Auditoría Interna considera que se debe de fortalecer las actividades para alcanzar un nivel adecuado en su implementación.

- Administración de Riesgos

La Metodología del Modelo Empresarial de Riesgos no se ha implementado en su totalidad, la identificación de riesgos llevada a cabo por la CFE y sus empresas no está vinculada a sus objetivos estratégicos, ya que estos no están debidamente definidos en los planes de negocio, aunado a esto, se identificó que no se tiene una capacitación adecuada, respecto del control y la administración de riesgos en la totalidad del ámbito de la CFE, sus EPS y en algunas de sus EF.

- Actividades de Control

Desde el punto de vista de la Auditoría Interna de la CFE, la insuficiente segregación de funciones y la falta de definición y oficialización de los procesos que origina la falta de manuales de procedimientos actualizados, representa una seria debilidad de control interno.

- Información y comunicación

En opinión de la Auditoría Interna, recomienda considerar a las áreas de oportunidad “Plan de Sistemas de Información alineado a los Objetivos Estratégicos” y “Evaluaciones de Control Interno y Riesgos” sean considerados en el componente Ambiente de Control, ya que la primera se vincula con aspectos de planeación y la segunda con la sensibilización al personal en materia de autocontrol y administración de riesgos.

- Supervisión

No es clara la relación entre las oportunidades y las debilidades que se definieron en el reporte sobre los objetivos y metas estratégicos y el establecer un tablero de indicadores para identificar desviaciones, respecto de los mecanismos y procedimientos insuficientes, para comunicar e integrar a los procesos, los resultados de las autoevaluaciones de control interno.

De lo comentado anteriormente, la Auditoría Interna de la CFE concluye: “Debido a la complejidad de la Reforma Energética, la implementación del Sistema de Control Interno en la CFE no ha podido alcanzar una madurez sólida, El SCI se encuentra debidamente

documentado en los lineamientos que lo regulan así como en la Metodología del Modelo Empresarial de Riesgos, y es acorde a la mejores prácticas internacionales (...) en términos generales, la Auditoría Interna coincide en los avances informados y con las áreas de oportunidad señaladas en el reporte, por lo que se hace necesario reforzar las acciones para acelerar el proceso de implementación. A la fecha, el SCI de la CFE y sus empresas continúa en proceso de implementación.”

2017-6-90TVV-15-0518-01-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Federal de Electricidad fortalezca las acciones realizadas para establecer el Sistema de Control Interno en la CFE, sus EPS y EF, de conformidad con los numerales V.1 y V.3, Sección V de los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, ya que se detectaron debilidades que impidieron que todos los componentes de control interno y sus principios estuvieran presentes e interactuando entre sí, a fin de acelerar el proceso de implementación del Sistema de Control Interno en la CFE, sus EPS y EF, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 5 Recomendaciones.

Dictamen

Es responsabilidad de la ASF expresar una opinión sobre la razonabilidad del diseño e implementación del sistema de control interno en la Comisión Federal de Electricidad, y en el proceso de la Estricta Separación Legal para la consecución de los objetivos y metas en relación con la operación; confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos y patrimonio públicos, en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad, de conformidad con las disposiciones en materia de control interno y las demás que le son aplicables. Lo anterior se determina con base en la información y documentación proporcionada por los servidores públicos, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Los procedimientos y pruebas de auditoría se enfocaron en el análisis, estudio y evaluación del sistema de control interno a nivel y procesos. Al respecto, con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, en relación con el proceso revisado que se establece en el apartado relativo al alcance, en opinión de la ASF, en 2017, si bien el sistema de control interno estuvo debidamente documentado en los lineamientos que lo regulan y se tiene una metodología de administración de riesgos, acorde a la mejores prácticas internacionales, el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno presentó debilidades, debido a las siguientes situaciones:

- Asignación de activos de generación. – La CFE, no presentó evidencia de la transmisión de derechos y obligaciones a la EPS CFE Generación II. Asimismo, no se proporcionó la evidencia documental soporte, de la entrega del total de activos a las EPS CFE Generación I, II, III, IV y VI.
- Asignación de personal.- No se proporcionó la evidencia documental que soporte que la CFE realizó la asignación del personal utilizando una metodología que le permitiera a las EPS y EF, competir en el mercado o realizar eficientemente sus funciones, así como atraer nuevas inversiones en las actividades que desempeñe cada EPS y EF y no se generaran situaciones en las que pudiera existir un uso indebido de información confidencial o privilegiada ni la suscripción de los convenios para definir a detalle las estructuras orgánicas y ocupacionales en términos de lo dispuesto por la Cláusula 24 “Comités Mixtos de Productividad” del Contrato Colectivo de Trabajo Único en vigor.
- Asignación de pasivos financieros (deuda).- La CFE no presentó evidencia documental soporte sobre los mecanismos o acciones implementados para identificar a nivel transaccional el uso otorgado a la deuda financiera, incluyendo la porción a corto y largo plazo de la deuda documentada en créditos bancarios y bursátiles, la porción a corto y largo plazo de la deuda asociada con la inversión en proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público PIDIREGAS e instrumentos financieros derivados asociados, identificando la unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE) que deberá generar los flujos de efectivo necesarios para la liquidación de dichos créditos. Asimismo, no se proporcionó evidencia sobre las acciones implementadas por la CFE respecto a que haya medido y asignado la totalidad de la deuda no identificable directamente a las distintas unidades productivas (EPS, EF o la propia CFE), a fin de que se integraran a su estructura de capital y costo financiero, ni de que se haya verificado la capacidad de generación de flujos de efectivo y el porcentaje de capital asignado por la CFE en cada una de sus EPS y EF, fueran factores considerados para determinar el costo de la deuda indirectamente asignable.
- Asignación de pasivos laborales. – La CFE no proporcionó información que acredite que cuantificó de forma clara y precisa el monto y composición de sus pasivos laborales, a partir de la plantilla laboral asignada a cada unidad de negocio (EPS, EF o la propia CFE), con el fin de determinar los costos de constitución de la reserva y el pago de la compensación de dicho pasivo laboral a la correspondiente estructura de pasivos y gasto operativo de cada EPS y EF.

En lo anterior, se observó la falta de mecanismos y procedimientos de control implementados para verificar el cumplimiento de las actividades establecidas en los Términos para la Estricta Separación Legal de la CFE respecto de la asignación de personal, activos, pasivos financieros y laborales, e identificar sus riesgos inherentes.

Si bien, la CFE avanzó en el cumplimiento de los Términos para la Estricta Separación Legal dentro de los plazos establecidos, la propia naturaleza del proceso presentó inconsistencias como la falta de flexibilidad y adaptabilidad de los plazos establecidos en los términos legales, para considerar las particularidades operativas de la CFE, sus EPS y EF, como lo muestran las dificultades para la asignación efectiva de empleados y la sustitución de la figura patronal, ya que éstos seguían teniendo una relación directa con CFE corporativo, a pesar de haber sido

asignados a alguna EPS o EF. Asimismo, la nueva organización y estructura de la CFE, y los pendientes aún de concluir de los TESL, específicamente con la parte operativa, fueron factores que han impedido la implementación de su Sistema de Control Interno. La CFE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, los mandos superiores tienen la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en el proceso, y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asumen la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar. La presente opinión se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría correspondientes a la Cuenta Pública 2017, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Armando Porras Palomino

Mtro. José de Jesús Sosa López

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar la Estructura y Funcionamiento del Gobierno Corporativo, para verificar la instrumentación de prácticas de gobierno corporativo, por medio de la adopción de

principios y directrices de gobierno corporativo de las empresas públicas, relacionadas con el ambiente de control.

2. Analizar los riesgos significativos a nivel institucional y a nivel proceso en la Estricta Separación Legal de la CFE.
3. Evaluar el diseño, implementación y eficacia operativa de los controles internos implementados en el proceso de la Estricta Separación Legal de la CFE.
4. Evaluar el diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en la CFE.

Áreas Revisadas

La Oficina de Transformación de la Comisión Federal de Electricidad.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad, Numerales 9.1.1, 9.3.1, inciso a, 9.3.2, inciso a, 9.4.2, inciso a, y Transitorio Quinto;

Contrato Colectivo de Trabajo 2016-2018 CFE SUTERM, Cláusula 24, Comités Mixtos de Productividad;

Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Artículo 12, fracción XX;

Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, Sección V, Numerales V.1 Elementos de un Sistema de Control Interno efectivo y V.3 Efecto de las deficiencias en el Sistema de Control Interno.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, 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.