

Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía

Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía

Auditoría de Desempeño: 2018-5-18E00-07-0439-2019

439-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los resultados de la planeación, coordinación, implementación evaluación y seguimiento de las políticas para el aprovechamiento sustentable de la energía permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

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

El alcance de la auditoría comprendió la revisión de las atribuciones que tiene la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) respecto de la mitigación del cambio climático; el diseño de la política de aprovechamiento sustentable de la energía y su relación con la mitigación del cambio climático; el análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño; la coordinación que realizó la Comisión con la SENER para reportar las líneas de acción de su competencia en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018; las actividades realizadas por la entidad fiscalizada para la implementación de la política en el marco del

programa presupuestario P008, relacionadas con la normalización; el Proyecto Nacional de Alumbrado Público Municipal, así como las revisiones técnicas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas; la evaluación de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía; las contribuciones en términos de ahorro y uso eficiente de la energía, y la mitigación de bióxido de carbono; el presupuesto autorizado y ejercido para llevar a cabo cada uno de los procesos mencionados; la rendición de cuentas y la evaluación del control interno institucional de la CONUEE, y la contribución al aprovechamiento sustentable de la energía, así como a la mitigación de los efectos del cambio climático. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal 2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas para el aprovechamiento sustentable de la energía, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

El cambio climático se manifiesta en diversas transformaciones climáticas, como el aumento de la temperatura media global, las modificaciones en el patrón de precipitaciones, el alza del nivel del mar y la reducción de la criósfera y modificaciones en los patrones de eventos climáticos a extremos. También, es consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se origina en diversas actividades antropogénicas, principalmente derivadas de la quema de combustibles fósiles, del cambio de uso de suelo, de las actividades agrícolas y ganaderas, de residuos sólidos y de los desechos. Estas transformaciones climáticas están ocasionando efectos económicos, sociales y ambientales significativos. El cambio climático, desde una óptica económica, puede entenderse como una externalidad negativa y que requiere, por tanto, la instrumentación de un conjunto de políticas públicas que permitan atender sus causas y consecuencias globales. Ello destaca la importancia de diseñar e instrumentar diversas estrategias de política pública que contribuyan a los procesos de adaptación al cambio climático y de mitigación de las emisiones de GEI.^{1/}

El cambio de clima en la Tierra es resultado del uso intensivo de la atmósfera terrestre como vertedero de emisiones de gases de efecto invernadero, la concentración especialmente del bióxido de carbono (CO₂) durante los últimos ciento cincuenta años de industrialización, superan las capacidades de captura de la biosfera. Las concentraciones de CO₂ han pasado

^{1/} CEPAL NACIONES UNIDAS y LA UNION EUROPEA, *Estudios del cambio climático en América Latina: Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre de 2015.

de 270ppm (partes por millón) antes de la revolución industrial, a más de 380ppm en la actualidad, la más alta concentración registrada durante los últimos 650 mil años.^{2/}

En la Convención de las Partes (COP-3) integrantes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en 1997 en Kyoto, Japón, se redactó el Protocolo de Kyoto, en la que se estableció una estructura general para los esfuerzos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático, la cual consistió en crear dos grupos, el “Anexo I Países desarrollados y países en transición a una economía de mercado”, con el compromiso que de 2008 a 2012 redujeran, en promedio, 5.0% los volúmenes de emisiones de GEI respecto de sus niveles de 1990; y el “No Anexo I Países subdesarrollados”, en el que se incorporó México, los cuales no establecieron compromisos de reducción de emisiones, sólo para desarrollar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) y emitir Comunicaciones Nacionales sobre la emisión de los GEI.

Además, se establecieron compromisos para todas las partes, incluyendo los países del “Anexo I Países subdesarrollados”, como es el caso de México, que consistieron entre otros, en formular programas nacionales con medidas de mitigación.

En abril de 1997, se estableció en México el Comité Intersecretarial para el Cambio Climático, bajo la coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y en 1998 México firmó el Protocolo de Kyoto y lo ratificó en 2000, por lo que asumió los compromisos adquiridos mediante el protocolo y la CMNUCC.

En 2005, se publicó el decreto que instituyó una primera versión la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), conformada por cinco grupos de trabajo, presidida por la SEMARNAT, con el objetivo de “coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), relativas a la formulación de las políticas nacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la promoción del desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México (...)”.

En el artículo 4, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. También se determina en el artículo 25, párrafos primero y tercero, del mismo ordenamiento, dispone que le “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y “llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.”

^{2/} Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Exposición de motivos del DECRETO por el que se expide la Ley General de Cambio Climático**, México, 6 de junio de 2012.

En 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Cambio Climático (LGCC), en la que se establecieron las competencias y atribuciones en los tres órdenes de gobierno, así como los principios, instrumentos básicos y objetivos para la política de mitigación al cambio climático, entre los que destaca el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a la reducción de emisiones en la generación y uso de energía mediante el fomento de prácticas de eficiencia energética.

El 1 de enero de 2016, los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el que se incluye el número 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal diseñó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10, 20, 40, como el instrumento de planeación que define la visión de largo plazo y que además rige y orienta la política nacional. En ese documento, se definen los pilares de la política nacional de cambio climático, en el que el aprovechamiento sustentable de la energía materia de esta auditoría se inserta en el eje estratégico de mitigación M2 “Reducir la intensidad energética mediante esquemas de eficiencia y consumo responsable”.

El Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 derivó de la LGCC y se integra de 199 líneas de acción y 10 indicadores, de los cuales el 11.6% (23 líneas de acción) cuentan con metas cuantificables sobre volúmenes de bióxido de carbono equivalente (CO₂e) por mitigar, que son las que representan la contribución de la Administración Pública Federal (APF) a las metas nacionales de mitigación y conforman el indicador “Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC y calculadas con potencial de calentamiento global a 100 y 20 años”, en el que se definió la meta anual a 2018 de reducir 83.2 MtCO₂e, cuya participación de la CONUEE es de 11.6% (9.7 MtCO₂e) respecto de la meta.

Como resultado de la reforma energética, se derogó la Ley de Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE) mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015 de la Ley de Transición Energética (LTE), la cual ratificaba y adicionaba atribuciones a la CONUEE y sustituyó como órgano encargado de impulsar la política de eficiencia energética. De acuerdo con la LTE, la entidad fiscalizada debe promover el ahorro y uso eficiente de energía, mediante la gestión, promoción y difusión, normalización, así como el seguimiento y evaluación de las políticas y programas a los diversos sectores económicos.

Para el ejercicio fiscal 2016, en el Pp P008 se fusionaron los anteriores Pp E009 “Gestión e implementación en aprovechamiento sustentable de la energía”, F012 “Promoción en materia de aprovechamiento sustentable de la energía” y G007 “Supervisar el aprovechamiento sustentable de la energía”, con el fin de fortalecer el diseño e implementación de la estrategia en materia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.

En el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se dispuso que en “Los Anexos (...) 16 (...) de este Decreto, comprenden los recursos para la atención de (...) la adaptación y mitigación de los efectos del

cambio climático. (...) Dichos recursos deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo”. En ese anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios por un monto de 61,457,819.9 miles de pesos, de los cuales, la ASF revisó 22 (40.0%) programas, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, al programa presupuestario P008 “Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, objeto de esta auditoría, se le autorizaron 71,682.1 miles de pesos, que representaron 0.1% del total aprobado a la estrategia transversal.

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

Para atender esta problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, se autorizó a la CONUEE la operación del Pp P008, a efecto de llevar a cabo la normalización, relativa a la emisión de anteproyectos, proyectos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en la materia; la aprobación de instancias de certificación que aseguren la conformidad de las NOM; el Proyecto de Alumbrado Público Municipal; las revisiones técnicas en inmuebles, flotas vehiculares e instalaciones de las entidades del Gobierno Federal, y la evaluación de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía, para lo cual ejerció 100,960.1 miles de pesos, monto mayor en 2.2% (2,226.2 miles de pesos) respecto del presupuesto autorizado de 98,733.9 miles de pesos.

Resultados

1. Atribuciones respecto de la política de mitigación de los efectos del cambio climático

Para 2018, se constató que la totalidad de las atribuciones que se le confieren a la CONUEE en la Ley de Transición Energética fueron definidas en términos de la operación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, relacionados con la gestión, promoción, supervisión y evaluación, pero no se establecieron obligaciones específicas sobre la política de mitigación de los efectos del cambio climático.

En el Manual de Organización de la CONUEE, se identificó que en el artículo segundo, fracción XV, se le otorgó al Director General de la Comisión la función de aprobar los resultados de la revisión, y en su caso, actualización al menos cada tres años, de la emisión de las metodologías y procedimientos para la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero por la explotación, producción, transformación, distribución y consumo de energía, así como para la cuantificación del uso de energéticos y determinar el valor

económico del consumo, de las emisiones y de los procesos evitados, debido a la incorporación de acciones para el aprovechamiento sustentable de la energía.

Asimismo, se constató que en el artículo cuarto, fracción XIII, del mismo ordenamiento, se le cedió a la Dirección General Adjunta de Políticas y Programas de la CONUEE la función de integrar y actualizar las metodologías para la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero por la explotación, producción, transformación, distribución y consumo de energía, así como las emisiones evitadas para su aprobación; no obstante, dichas funciones no estuvieron vigentes, ya que el Manual de Organización que fue publicado el 25 de julio de 2011 se encontró desactualizado conforme a los cambios en el diseño de la política de aprovechamiento sustentable de la energía en 2016, así como la derogación de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía el 24 de diciembre de 2015, a la que hace referencia dicha atribución. Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó el proyecto de actualización del Manual, que fue presentado en la primera sesión ordinaria 2018 del Comité de Control y Desempeño Institucional; sin embargo, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, no se encontraba aprobado por la Secretaría de Energía y no se definieron funciones sobre la mitigación de los efectos del cambio climático.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, por medio del oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE remitió el oficio núm. ST/DAJ/015/2019 del 5 de junio de 2019 mediante el cual solicita la asesoría jurídica de la Secretaría de Energía, a efecto de determinar si la Ley General de Cambio Climático es un ordenamiento que debe regir su actuar; sin embargo, no acreditó con evidencia documental la asesoría; ni la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de la actualización de su Manual de Organización, así como tampoco se define con precisión la manera y participación de las unidades responsables del programa presupuestario P008 en la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

2018-5-18E00-07-0439-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía se coordine con la Secretaría de Energía para que apruebe y publique en el Diario Oficial de la Federación su Manual de Organización actualizado y, como integrante de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, defina con precisión la manera y participación de las unidades responsables del programa presupuestario P008, para el cumplimiento de las atribuciones de la Federación establecidas en el artículo 33, fracción VII, de la Ley General de Cambio Climático, y 34, fracción I, inciso a, y en su caso, determine la necesidad de modificar su Manual de Organización, a fin de posibilitar la instrumentación de la política para enfrentar los efectos del cambio climático, en términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda; los artículos 19, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, fracción VII y 34, fracción I, inciso a, de la Ley General de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Diseño de la política del aprovechamiento sustentable de la energía y su correspondencia con la política de mitigación de los efectos del cambio climático

Se comprobó que, en el período 2013-2015, la CONUEE para operacionalizar la política de aprovechamiento sustentable de la energía y de su impacto en la mitigación de los efectos del cambio climático, contó con un árbol del problema, en el que se identificaron las causas y efectos del “Desaprovechamiento de energía en México”, vinculadas principalmente con la contaminación ambiental; el incremento del gasto por energía, así como el deterioro de la calidad de vida, y que sirvieron de diseño de los cuatro programas presupuestarios a su cargo: E009, F012, G007 y P008, a efecto de cumplir con lo establecido en el objetivo 5, línea de acción 5.2.2, del Programa Sectorial de Energía 2013-2018.

Para atender la problemática de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, con la revisión de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) 2013-2015, se constató que se formularon tres tipos de programas: sectorial, que estaban dirigidos a cada tipo de usuario; transversal, que generaban herramientas, disposiciones o afectaban actividades de carácter general, y de soporte, que permitían articular la política, promover y divulgar, así como fortalecer la cooperación internacional, de los cuales se incluyeron tres programas internos: “Administración Pública Federal”, “Estados y municipios”, y “Normalización” señalados en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, en atención a lo establecido en el objetivo 5, línea de acción 5.2.2, del Programa Sectorial de Energía 2013-2018, y el pilar M2, de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40.

En 2016, la Comisión realizó cambios en el diseño de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, para ello unificó en el programa presupuestario P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía” las funciones que venía realizando en el período anterior con los cuatro programas, con base en el “Diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial para el programa presupuestario único de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE), a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”, documento en el que describieron los antecedentes, justificación y alineación; identificación y descripción del problema; objetivos del programa; cobertura y focalización, consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como indicadores de desempeño institucional del Pp, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7, de los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2018, y el Anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2018.

Con el análisis del diagnóstico se verificó que la entidad fiscalizada retomó los aspectos señalados en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (PRONASE) 2014-2018, relacionados con la regulación de eficiencia energética; mecanismos de cooperación entre distintos actores; desarrollo de recursos humanos con capacidades técnicas para implementar proyectos; cultura del ahorro de la energía, e investigación y desarrollo, los cuales fueron relevantes para la identificación de la problemática definida como “Uso ineficiente de la energía en México”, y que fue esquematizada mediante los

árboles del problema y objetivos, en términos de lo establecido en el numeral 7, de los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2018.

Las causas que en ese documento se expusieron para explicar el problema identificado de la política de aprovechamiento sustentable de la energía se refieren a usuarios sin sistemas de gestión de energía; marco regulatorio insuficiente, limitado y laxo; consumos adicionales que se pueden evitar o minimizar; insuficiente planeación y evaluación de estrategias de eficiencia energética; falta de un sistema de evaluación de política de eficiencia energética; falta de asesorías técnicas especializadas; el desconocimiento de mejores prácticas en la materia; la carencia de acciones de promoción y difusión, y la falta de coordinación y seguimiento de la política de eficiencia energética; cuyos efectos se vinculan especialmente con la sobreexplotación de reservas; el uso intensivo de energía a base de fuentes fósiles; la mayor necesidad de infraestructura energética; el deterioro del medio ambiente; un sistema energético nacional no sustentable; inseguridad energética, menor calidad de vida de los mexicanos, y con el bajo crecimiento económico, en términos del numeral 7, de los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2018.

Respecto del cambio climático, se constató que en el diagnóstico del P008 se señaló que de continuar con la política de aprovechamiento sustentable de la energía se tendría un impacto en los ahorros de energía y económicos, así como en la mitigación de gases de efecto invernadero; aunque no se contó con datos históricos que permitieran reforzar el diseño del programa sobre la aplicación de los programas constituidos en los PAT de 2013-2015, asociados con la disminución de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, y que en la creación del Pp P008 fueron retomados, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7, de los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2018.

Se comprobó que en el período 2016-2018, en los PAT se establecieron los programas con los cuales operaría el programa presupuestario P008, y darían atención a la problemática del “Uso ineficiente de la energía en México” de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, los cuales no tuvieron cambios sustanciales, el único que registró una alteración fue el “Subsistema Nacional de Información sobre Aprovechamiento de la Energía”, el cual cambió de nombre a “Sistema de Información de Transición Energética”, derivado de la publicación de la Ley de Transición Energética del 24 de diciembre de 2015, conforme a lo señalado en el objetivo 5, línea de acción 5.2.2, del Programa Sectorial de Energía 2013-2018.

Respecto de la mitigación del cambio climático, se constató que la Comisión formuló en los PAT de 2016-2018, tres programas operativos internos: “Administración Pública Federal”, “Estados y municipios” y “Normalización”, los cuales se establecieron en el PECC 2014-2018, en cumplimiento del artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, y el pilar M2, de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40.

Respecto del diseño programático del Pp P008, se comprobó que éste se encontró alineado a los objetivos y estrategias de la planeación nacional, y sectorial de 2013-2018, los cuales presentaron congruencia entre sí y se orientaron a la atención de la problemática del uso ineficiente de la energía de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, así como de la mitigación de los efectos del cambio climático, mediante la definición de acciones de gestión, promoción, difusión, normalización, seguimiento, evaluación y cambio climático, procesos que son consistentes con el diagnóstico de necesidades de 2016, con lo que la Comisión atendió lo dispuesto en el pilar M2, de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 y el Anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2018.

3. *Cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño*

En 2018, la CONUEE contó con la MIR del Pp P008 “Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, la cual contó con 16 indicadores, los cuales incluyeron sus metas correspondientes, a fin de medir el logro del Pp en el año de revisión.

Se determinó que, en 2018, la MIR del Pp P008 se vinculó con la meta nacional “México próspero”, el objetivo 4.6. “Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva” y la estrategia 4.6.2. “Asegurar el abastecimiento racional de energía eléctrica a lo largo del país” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, y con el objetivo 5. “Ampliar la utilización de fuentes de energía limpias y renovables, promoviendo la eficiencia energética y la responsabilidad social y ambiental” del Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2013-2018.

Se constató que, en ese año, el Pp P008 se encontró alineado al enfoque transversal “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del Cambio Climático”, por lo que se identificó que en el PECC 2014-2018 se estableció un indicador “Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC” y una línea de acción “Promover la eficiencia energética mediante: 1) Normas Oficiales Mexicanas; 2) Alumbrado público, y 3) Inmuebles, instalaciones y vehículos de la Administración Pública Federal (APF)” a cargo de la CONUEE.

Asimismo, se identificó que con base en la clasificación de la Guía, relativa a los tipos de programas presupuestarios en función del enfoque transversal que incluyen, se constató que el Pp se encuentra catalogado como “Tipo 2: Los que no están dirigidos específicamente a atender ese tipo de problemas, pero que alguno de los bienes y/o servicios que proporcionan sí lo están, en cuyo caso el enfoque transversal debe reflejarse a nivel de Componente de su MIR”, lo cual se constató al verificar que la matriz del Pp contó con dos objetivos de componente asociados a “Normas Oficiales Mexicanas de eficiencia energética aplicadas a productos y sistemas que operan con energía eléctrica y térmica” y “Políticas y programas para promover el aprovechamiento sustentable de la energía instrumentadas”.

También se constató que la modalidad del Pp es la P “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, el cual debe orientarse a “actividades destinadas al desarrollo de

programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento”. Se determinó que las actividades establecidas por la CONUEE son congruentes con lo registrado en su clasificación programática, en términos de contribuir a ampliar la utilización de fuentes de energía limpias y renovables, promoviendo la eficiencia energética y la responsabilidad social y ambiental mediante la gestión, promoción y difusión, normalización, así como el seguimiento y evaluación de las políticas y programas para el uso eficiente de la energía a los diversos sectores económicos, estas actividades son congruentes con la clasificación programática del mismo.

La CONUEE precisó que el problema que pretende atender es el “Uso ineficiente de la energía eléctrica”, ocasionado principalmente por usuarios sin sistemas de gestión de energía; marco regulatorio insuficiente, limitado y laxo; consumos adicionales que se pueden evitar o minimizar; insuficiente planeación y evaluación de estrategias de eficiencia energética; falta de un sistema de evaluación de política de eficiencia energética; falta de asesorías técnicas especializadas; el desconocimiento de mejores prácticas en la materia; la carencia de acciones de promoción y difusión, y la falta de coordinación y seguimiento de la política de eficiencia energética; cuyos efectos se vinculan especialmente con la sobreexplotación de reservas; el uso intensivo de energía a base de fuentes fósiles; la mayor necesidad de infraestructura energética; el deterioro del medio ambiente; un sistema energético nacional no sustentable; inseguridad energética, menor calidad de vida de los mexicanos, y con el bajo crecimiento económico.

La ASF determinó que lo anterior fue definido adecuadamente y se encuentra relacionado con el objetivo del programa de “Contribuir a ampliar la utilización de fuentes de energías limpias y renovables, promoviendo la eficiencia energética y la responsabilidad social y ambiental mediante la gestión, promoción y difusión, y normalización, así como el seguimiento y evaluación de programas para el uso eficiente de la energía a los diversos sectores económicos”, ya que este último incluye los medios para promover la eficiencia energética, entendida como la reducción del consumo de energía eléctrica necesaria para satisfacer la demanda nacional.

En el análisis de la lógica vertical del Pp P008, se verificó que, en lo que se refiere a la sintaxis de los objetivos del nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad se construyeron adecuadamente; sin embargo, el diseño de los objetivos de nivel propósito, componente y actividad no es suficiente para verificar la relación causa-efecto con el de nivel superior, ya que no se incluyen los aspectos de seguimiento y evaluación de políticas y programas señalados en el fin a contribuir.

En lo que respecta a la lógica horizontal de la MIR, se comprobó que los 16 indicadores se encontraban correctamente diseñados y el método de cálculo es adecuado, en tanto que incluyó variables atribuibles directamente a la implementación del programa P008 y 2 de ellas son consideradas estratégicas ya que da seguimiento al PECC 2014-2018 y la estrategia transversal de cambio climático; no obstante, no permiten medir cómo la eficiencia

energética alcanzada en el ejercicio fiscal correspondiente, contribuye en la mitigación de los efectos del cambio climático.

Asimismo, se identificó que los indicadores de “Porcentaje de aprobaciones de organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación” y “Porcentaje de Anteproyectos, Proyectos y/o Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética elaborados” tienen una dimensión incorrecta, ya que por su medición correspondería a eficacia, ya que de acuerdo con el apartado de indicadores, de la Guía para el diseño de Indicadores para Resultados “mide el nivel de cumplimiento de los objetivos” y la dimensión de economía “mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE señaló que “para poder incluir un nuevo indicador de mitigación de emisiones, que refleje el enfoque transversal en la MIR del Pp, se deberá revisar la factibilidad con la Secretaría de Energía, ya que además de no corresponder al mismo sector ni contar con las facultades para su reporte es necesario guardar la alineación y tiempos del Sistema de Evaluación de Desempeño”, sin que se acreditara con la evidencia documental de lo expuesto, por lo que la observación persiste.

Respecto de las inconsistencias identificadas en la lógica vertical y horizontal, así como en la dimensión de los indicadores de "Porcentaje de aprobaciones de organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación" y "Porcentaje de Anteproyectos, Proyectos y/o Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética elaborados", la entidad fiscalizada señaló que para realizar los cambios en la MIR del presente ejercicio fiscal, solicitarán a la Unidad Coordinadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuar los cambios, y en caso, de no ser procedente se realizaría el rediseño para el ejercicio 2020 de acuerdo con las fechas compromiso de los “Criterios para el registro y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados”, sin que acreditara con la evidencia documental la gestión realizada, por lo que la observación prevalece.

2018-5-18E00-07-0439-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, con base en las inconsistencias identificadas en el análisis de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía", rediseñe los objetivos e indicadores de los niveles de Propósito, Componente y Actividad, a efecto de que sean suficientes y adecuados para evaluar el desempeño de la entidad en materia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica y su contribución en la mitigación de los efectos del cambio climático, de conformidad con lo establecido en los numerales 2 y 3, apartado III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-5-18E00-07-0439-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía modifique la dimensión de los indicadores de "Porcentaje de aprobaciones de organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación" y "Porcentaje de Anteproyectos, Proyectos y/o Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética elaborados", a fin de que midan el aspecto del logro del objetivo, en términos del numeral IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-5-18E00-07-0439-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía defina la metodología que posibilite medir la contribución de los resultados de la eficiencia energética alcanzada en el ejercicio fiscal correspondiente, en la mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de atender lo dispuesto en el artículo 58, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático y el numeral V.1 "Enfoques transversales", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. *Coordinación entre la CONUEE y la SENER para reportar sus acciones respecto de la mitigación de los efectos del cambio climático*

Se verificó que en el periodo 2014-2018, la CONUEE y la SENER se coordinaron mediante oficios en los que se precisó que se reportaron los avances de las acciones, con las cuales la política de aprovechamiento sustentable de la energía contribuyó a la consecución de los objetivos de mitigación sobre los efectos del cambio climático del PECC, a fin de que la SENER los registrará en el Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad (SIAT), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Se constató que la Comisión realizó el reporte de 4 líneas de acción referentes a promover la eficiencia energética mediante Normas Oficiales Mexicanas, alumbrado público e inmuebles, instalaciones y vehículos de la Administración Pública Federal; el uso de esquemas de generación distribuida en pequeña y gran escala; las políticas para incrementar el aprovechamiento de los potenciales de cogeneración eficiente en los sectores de consumo final, así como fortalecer programas de uso de calentadores solares de agua en los sectores de consumo final, que correspondieron al objetivo 3. "Reducir emisiones de gases de efecto invernadero para transitar a una economía competitiva y a un desarrollo bajo en emisiones" del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018.

Para 2018, se observó que en la acción vinculada a la línea "3.1.2. sobre el ahorro derivado de la publicación de Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética definitivas", se cumplió la meta al 100.0%, ya que se estimó un ahorro de 18,540.0 Gwh evitados, derivados de 14 normas; sin embargo, al revisar la información proporcionada por la CONUEE, se verificó

que ese consumo fue proveniente de 15 NOM, de las cuales, dos no se identificaron, que correspondieron a la NOM-016-2016 Motores trifásicos, y la NOM-030-2016 Lámparas led para iluminación general; además, de que a partir de 2017, ya no se contó con la NOM-006-Bombeo pozo profundo.

En la misma línea de acción, se estableció el propiciar el uso eficiente de la energía en los inmuebles, instalaciones y flotas vehiculares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), en la que se reportó un cumplimiento del 52.2%, ya que el ahorro alcanzado fue de 56.7 GWh, respecto de la meta de 108.5 GWh; no obstante, se detectaron inconsistencias con lo registrado en los avances del PECC, respecto de las bases de datos, debido a que se identificaron 1,959 edificios y no 1,857, y los cálculos de los 10.6 GWh fueron con cifras a junio de 2018 y no al corte del tercer trimestre de 2018 (septiembre); en las flotas vehiculares se reportaron 1,042 y en la base de datos 1,966, y en las instalaciones industriales se determinaron 2 en las bases de datos de las 7 que se señalaron para los avances de la mitigación de los efectos del cambio climático.

En la acción c) propiciar el uso eficiente de la energía en los municipios mediante el proyecto nacional de eficiencia energética en alumbrado público, se registró un cumplimiento de la meta en 76.8%, al haber ahorrado 10.6 GWh de los 13.8 GWh, por lo que la CONUEE señaló que se debió a que “el reporte se realizó con corte a noviembre, ya que se remitió la información a la SENER el 27 de noviembre de 2018”, por lo que se constató que a diciembre se concluyeron 10 proyectos que implicaron un ahorro de 19.4 GWh, por lo que dicho cumplimiento fue de 132.6%.

En la línea de acción 3.1.7. Promover el uso de esquemas de generación distribuida en pequeña y gran escala, la CONUEE señaló que “las actividades (...) se concentran en la divulgación de información mediante el desarrollo y publicación de una sección específica en la página de la CONUEE, las cuales se concluyeron en 2017”, lo que se verificó con el link de la página electrónica, en la que se establecieron submenús de ¿qué es la generación distribuida?; tecnologías; marco regulatorio; guías para el desarrollo de proyectos; trámites para el desarrollo de proyectos a partir de fuentes renovables de energía, y boletines.

En la línea 3.4.1. Promover políticas para incrementar el aprovechamiento de los potenciales de cogeneración en los sectores de consumo final, la Comisión indicó que “las actividades referidas concluyeron en 2017, en la que la CONUEE participó como apoyo para la revisión de 10 estudios de pre factibilidad de cogeneración en la industria, (...) el cual fue un aporte para el estudio “Elementos hacia una estrategia de desarrollo bajo en emisiones para la industria química en México, publicado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)”.

En la línea 3.4.7. Fortalecer programas de uso de calentadores solares de agua en los sectores de consumo final, se reportó un cumplimiento de la meta de 197.7% del 100.0%, al respecto la Comisión señaló que se presentó un “error de cálculo (...) correspondiendo un avance real de 124.7%”, lo que se comprobó con la revisión de las bases de datos de las 2,278 visitas a la plataforma web del sitio de calentamiento solar del agua reportadas; la evidencia de las 656

visualizaciones de las transmisiones en vivo; los 6 boletines de información relacionada con la energía solar; las listas de asistencia, crónicas, galería y programas de los eventos en los que participó; no obstante, sobre la cuenta de twitter de la comunidad solar, se encontró una diferencia de 873 seguidores respecto de las impresiones de pantalla proporcionadas, ya que en éstas se localizaron un total de 1,251 seguidores de enero a noviembre de 2018.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE señaló que elaborará un “Manual de Procedimientos interno para la formulación, diseño y seguimiento de metas y objetivos institucionales y sus impactos relacionados al sector energía y la mitigación del cambio climático”, el cual tendrá por objetivo establecer las actividades, trayectos de control y los procedimientos de formulación, diseño, reporte y seguimiento de los indicadores del programa presupuestario P008, así como definir la participación de las direcciones generales; no obstante, la observación persiste, debido a la falta de evidencia documental que compruebe el programa de trabajo con las fechas compromiso en las que se diseñará y se contará con dicho Manual, así como las áreas responsables de realizarlo.

2018-5-18E00-07-0439-07-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía acredite los resultados alcanzados con la eficiencia energética en la contribución de la mitigación de los efectos del cambio climático para que establezca sistemas de control que permitan obtener y resguardar la documentación que respalde los resultados obtenidos, a efecto de determinar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales relacionados con la mitigación sobre los efectos del cambio climático, en términos del artículo segundo, numeral 14, párrafos primero y tercero, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Normalización para el ahorro y uso eficiente de la energía

Para 2018, se constató que la CONUEE elaboró el “Programa Anual de Normalización”, para integrarlo en el Programa Nacional de Normalización (PNN) al que hace referencia la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el cual fue aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Preservación y Uso Racional de los Recursos Energéticos (CCNNPURRE)^{3/}.

Se verificó que la Comisión cumplió en 100.0% su meta de atender 10 temas que, por su importancia para generar ahorros de energía, debían revisarse mediante la elaboración de anteproyectos, proyectos y NOM, de los cuales, 7 (70.0%) se relacionaron con el sector eléctrico, y 3 (30.0%) con la energía térmica.

^{3/} Presidido por la CONUEE, e integrado por dependencias y entidades de la APF, Empresas Productivas del Estado, instituciones de investigación y desarrollo tecnológico, cámaras y asociaciones de la industria, comercio y de servicios, colegios y asociaciones de profesionistas, y consumidores.

Por lo que se refiere al tema que fue aprobado en 2017 sobre el “Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-012-ENER-2017, Eficiencia energética de unidades condensadoras y evaporadoras para refrigeración. límites, métodos de prueba y etiquetado”, publicado el 9 de octubre de 2017, se comprobó mediante las listas de asistencias, así como las minutas de trabajo de las tres reuniones realizadas el 18 de enero, el 5 y 29 de octubre de 2018, en las que se inició la revisión de la propuesta de respuestas a los comentarios recibidos durante la consulta pública del proyecto que la Comisión atendió y el 31 de noviembre de 2018 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, se comprobó que, de los 10 temas atendidos, se realizó la elaboración y publicación de 12 instrumentos normativos, de los cuales, 4 (33.3%) correspondieron a normas oficiales mexicanas emitidas como definitivas en el DOF; 2 (16.7%) proyectos de NOM; 5 (41.7%) realizaciones de anteproyectos, y 1 (8.3%) respuesta a los comentarios recibidos al PROY-NOM-012-ENER-2017.

De los 12 instrumentos normativos se constató, mediante los análisis de costo-beneficio, que el ahorro de energía estimado sería de 2,642.6 GWh, lo cual contribuiría a la reducción de la cantidad de energía que se requiere para satisfacer las necesidades energéticas de los servicios y bienes que demanda la sociedad.

Respecto de la mitigación de los efectos del cambio climático, se constató que la CONUEE para la estimación del cálculo de los millones de toneladas anuales de bióxido de carbono equivalentes de gases de efecto invernadero (MtCO₂e) mitigadas de los 12 anteproyectos, proyectos y NOM emitidos en 2018, tomó en consideración el “Factor de Emisión del Sistema Eléctrico Nacional” correspondiente al año en revisión y publicado el 28 de febrero de 2019 en la página de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el resultado fue de 1,506,282 MtCO₂e.^{4/}

En relación con las aprobaciones y visitas de evaluación de los organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación, se constató que la CONUEE realizó 78 visitas de las 70 programadas en la MIR 2018, 55 (70.5%) fueron a laboratorios de prueba, 17 (21.8%) a organismos de certificación, y 6 (7.7%) a unidades de verificación, por lo que el cumplimiento de la meta fue 111.4%.

Mediante la revisión in situ de los expedientes de las aprobaciones a organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación, se comprobó que la entidad fiscalizada realizó 107 aprobaciones de las 80 programadas, de las cuales, 74 (69.1%) correspondieron a laboratorios de prueba; 16 (14.9%) a organismos de certificación, y 17

^{4/} SEMARNAT, Factor de Emisión del Sistema Eléctrico Nacional, <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/registro-nacional-de-emisiones-rene>, 28 de febrero de 2019.

Mediante el oficio núm. DGAAF.-072/19 del 4 de abril de 2019, la CONUEE indicó que el cálculo de los millones de toneladas anuales de bióxido de carbono equivalentes de gases de efecto invernadero mitigadas (MtCO₂e) se realizó mediante la fórmula $0.57 \text{ tCO}_2\text{e/MWh}$, que en la conversión de los datos del ahorro de energía estimado quedó $2,642,600 \text{ MWh}/0.57 \text{ tCO}_2\text{e}=1,506,282 \text{ MtCO}_2\text{e}$.

(15.9%) a unidades de verificación, por lo que cumplió la meta en 133.7%, a fin de asegurar que los bienes, productos y servicios relacionados con el consumo de energía se realicen de conformidad con las NOM.

6. *Proyecto Nacional de Eficiencia Energética en el Alumbrado Público Municipal*

Con la revisión de los resultados reportados del indicador “Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC”, se constató que se presentaron inconsistencias en la información respecto de los 10 dictámenes finales de los proyectos de 2018 proporcionados por la CONUEE con las fichas técnicas, debido a que el ahorro en el consumo de energía fue por 19,489.4 MWh/anual y un ahorro económico de 75,358.0 miles de pesos, y no de 18,258.1 MWh/anual y 70,971.3 miles de pesos.

En 2018, en cuanto a la información de las fichas técnicas de los 10 proyectos de alumbrado público municipal, se obtuvo un resultado de 8.4 millones de toneladas de bióxido de carbono mitigado (evitado); sin embargo, con la información revisada in situ de los 10 proyectos de alumbrado público municipal en cuestión, se comprobó que, en ese año, se evitaron 10.3 MtCO₂e de bióxido de carbono.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE señaló que elaborará un “Manual de Procedimientos interno para la formulación, diseño y seguimiento de metas y objetivos institucionales y sus impactos relacionados al sector energía y la mitigación del cambio climático”, el cual tendrá por objetivo establecer las actividades, trayectos de control y los procedimientos de formulación, diseño, reporte y seguimiento de los indicadores del programa presupuestario P008, así como definir la participación de las direcciones generales; no obstante, la observación persiste, debido a la falta de evidencia documental que compruebe el programa de trabajo con las fechas compromiso en las que se diseñará y se contará con dicho Manual, así como las áreas responsables de realizarlo.

2018-5-18E00-07-0439-07-006 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía acredite los resultados reportados del indicador "Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC", respecto del Proyecto Nacional de Eficiencia Energética en el Alumbrado Público Municipal, y establezca sistemas de control que le permitan obtener y resguardar la documentación que respalde los resultados del cumplimiento de metas y objetivos reportados en el Programa Especial de Cambio Climático en términos del artículo segundo, numeral 14, párrafos primero y tercero, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Revisiones técnicas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas sobre acciones de eficiencia energética*

En 2018, para dar seguimiento al proceso de inspección, la CONUEE estableció en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el indicador “Porcentaje de revisiones técnicas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas sobre acciones de eficiencia energética”, en el que estableció una meta de 17 visitas.

Se comprobó que la Comisión ejecutó las 17 revisiones, de las cuales, 10 (58.8%) fueron a empresas energéticas de la Administración Pública Federal (APF), 5 (29.4%) pertenecientes a las empresas productivas del Estado y 2 (11.8%) a movilidad y transporte, que tuvieron como objetivos asegurar que el Sistema de Gestión de la Energía (SGEn) cumpliera con las disposiciones establecidas, así como la administración y sistema de asignación de flotas vehiculares.

Respecto de los criterios metodológicos instrumentados en 2018, para fijar el universo por revisar, la entidad fiscalizada señaló que “la determinación de las revisiones se basa generalmente en la solicitud de una dependencia o entidad hacia la CONUEE, un acuerdo con los comités de ahorro de energía o por interés propio de la Comisión”, por lo que se verificó que en dos casos fue a solicitud de CFE.

Por lo que se refiere al seguimiento de las observaciones y recomendaciones derivadas de las auditorías, se constató que en el apartado “Correcciones y planes de acciones correctivas”, de los informes respectivos, se estableció el plazo para que los entes revisados remitieran las evidencias documentales. La CONUEE indicó que “el seguimiento puntual de los resultados de las revisiones (...) le corresponde a los Órganos Internos de Control de cada dependencia y entidad participante, de acuerdo con los Criterios para la integración del Comité Interno para el Uso Eficiente de la Energía publicados en la página de la CONUEE en 2018”. Al revisar los criterios, no se encontró alguna especificación respecto de que el Comité realizaría alguna función de seguimiento de las revisiones técnicas.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la entidad fiscalizada señaló que coordinará la realización del seguimiento de las acciones y resultados derivados de las revisiones e incorporará en los criterios para la integración de los Comités Internos para el Uso Eficiente de la Energía las funciones de seguimiento que realice la CONUEE sobre las actividades de eficiencia energética y sistemas de gestión de la energía; sin embargo, la observación prevalece, debido a que no acreditó con la evidencia documental sobre las gestiones a realizar.

2018-5-18E00-07-0439-07-007 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía realice el seguimiento de las observaciones y recomendaciones derivadas de las revisiones técnicas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas, a fin de contar con información de sus estatus y el resultado de las acciones de supervisión, en términos del artículo sexto, fracción XVI, del Manual de Organización de la CONUEE, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Evaluación y seguimiento de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía

Se comprobó que en el periodo 2016-2018, la CONUEE realizó una evaluación con el apoyo del Colegio de México, en la que se identificó que se establecieron 16 recomendaciones respecto de la justificación de la creación y del diseño del programa, contribución a las metas y estrategias nacionales, y la Matriz de Indicadores para Resultados, de las cuales, la Comisión realizó su posicionamiento institucional, donde señaló que “está en proceso de atención de los aspectos susceptibles de mejora, que fueron resultado de la evaluación”.

Se constató que la Comisión realizó un estudio sobre las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), programas de información y etiquetado en materia de eficiencia energética, en colaboración con el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias, en el que se evaluó la eficacia del programa tomando en cuenta las metas establecidas para cada una de las 10 NOM analizadas de 2004 a 2018, haciendo una comparativa energética de los resultados obtenidos contra los planteados y proyectados en su momento para su ejecución.

En las conclusiones de dicho documento, se señaló que los valores límite establecidos en el programa de normalización se han cumplido en todos los productos, por lo que no existieron observaciones o recomendaciones.

Respecto de la mitigación de los efectos de cambio climático, la CONUEE no acreditó coordinarse con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para evaluar el impacto de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía en la disminución de bióxido de carbono equivalente de gases de efecto invernadero.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la entidad fiscalizada señaló que elaborará un “Manual de Procedimientos interno para la formulación, diseño y seguimiento de metas y objetivos institucionales y sus impactos relacionados al sector energía y la mitigación del cambio climático”, en el que se establecerá un procedimiento de evaluación de impactos en la mitigación a partir de los programas institucionales realizados por la Comisión y el cálculo de las emisiones evitadas será solicitado a la entidad competente de acreditar las contribuciones al Programa Especial de Cambio Climático; no obstante, la observación persiste, debido que no acreditó con la evidencia documental que compruebe el programa de trabajo con las fechas compromiso en las que se diseñará y contará con dicho Manual, así como las áreas responsables de realizarlo.

2018-5-18E00-07-0439-07-008 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía realice una evaluación del impacto de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía sobre la mitigación de los efectos de cambio climático, a efecto de que cuente con elementos para mejorar su actuar y se conozca su contribución en la protección del medio ambiente, en términos del artículo 33, fracción I, de la Ley General de Cambio Climático; el Decreto del Presupuesto de

Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, y el anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. *Ahorro y uso eficiente de la energía*

Para 2018, la entidad fiscalizada estableció el indicador “Consumo evitado por el aprovechamiento sustentable de la energía”, en el apartado de “Objetivos, Indicadores y Metas” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, el cual mide la reducción de la cantidad de energía que se requiere para la óptima operación de los bienes y servicios que demanda la sociedad, estableciendo la meta de 21,841.0 GWh de energía evitada.

Se verificó que en ese año, para promover la eficiencia energética (ahorro), la CONUEE implementó los programas en Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Normalización, Alumbrado Público Municipal y la Eficiencia Energética de la APF), los cuales mostraron que con la operación de los tres programas se contribuyó a reducir en 21,154.2 GWh el uso de la energía, lo que representó un cumplimiento de 96.9% respecto de la meta de ahorrar energía de 21,841.0 GWh.

En 2018, en cuanto a los reportes del SIAT-PECC, se registró un consumo evitado de 18,607.3 GWh, que significó un cumplimiento de 85.2% respecto de la meta (21,841.0 GWh); sin embargo, con la evidencia documental proporcionada por la CONUEE, se obtuvo 96.8%, cifra superior en 11.6%, lo cual mostró que no contaba con información confiable y de utilidad.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE señaló que elaborará un “Manual de Procedimientos interno para la formulación, diseño y seguimiento de metas y objetivos institucionales y sus impactos relacionados al sector energía y la mitigación del cambio climático”, el cual tendrá por objetivo establecer las actividades, trayectos de control y los procedimientos de formulación, diseño, reporte y seguimiento de los indicadores del programa presupuestario P008, así como definir la participación de las direcciones generales; no obstante, la observación persiste, debido a que no acreditó con la evidencia documental que compruebe el programa de trabajo con fechas compromiso en las que se diseñará y se contará con dicho Manual, así como las áreas responsables de realizarlo.

2018-5-18E00-07-0439-07-009 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía acredite los resultados sobre el consumo evitado por normalización, alumbrado público municipal y la eficiencia energética de la Administración Pública Federal reportados en el SIAT-PECC, y establezca mecanismos de control en la integración del soporte documental a efecto de acreditar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales respecto de la mitigación de los efectos del cambio climático, en términos del artículo segundo, numeral 14, párrafos primero y tercero, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación

General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Contribución a la mitigación de los efectos del cambio climático

En 2018, la mitigación de gases efecto invernadero como resultado de la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas, el resultado fue de 11.1 MtCO₂e, superando la meta en 14.4% a la establecida en el PECC 2014-2018 de 9.7 MtCO₂e, por lo que se considera que contribuyó a evitar que se liberaran a la atmósfera gases de efecto invernadero y sus compuestos.

En cuanto al programa de alumbrado público municipal, se comprobó que, en 2018 se reportó que se evitó la emisión de 10.3 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente de gases efecto invernadero (MtCO₂e), correspondiente a los 10 proyectos de alumbrado público municipal, superando la meta en 6.2% señalada en el PECC 2014-2018 que fue de 9.7 MtCO₂e.

Con la revisión de la información del programa flotas vehiculares, inmuebles/edificios, instalaciones industriales, se observó que, en 2018, se registró que se evitó la emisión de gas de efecto invernadero en 39.5 MtCO₂e, superando la meta en 307.2% a la establecida en el PECC 2014-2018 la cual fue de 9.7 MtCO₂e; no obstante, la entidad fiscalizada también proporcionó documentación con cifras distintas relativas al mismo programa, en la que el resultado fue de 17.3 MtCO₂e.

Con respecto al periodo 2013-2018, sobre los resultados de los programas en cuestión, se observó que se reportó que como resultado de la aplicación de las NOM, se estimó que se evitarían 11.1 MtCO₂e, cifra superior en 326.9% a lo evitado en 2013, que fue de 2.6 MtCO₂e de emisiones de gases efecto invernadero.

Por lo que respecta al alumbrado público municipal, se observó que, para 2018, se reportó que se evitaron emisiones por 10.3 MtCO₂e, superior en 6.2% de la meta establecida por el PECC 2014-2018 de 9.7 MtCO₂e; sin embargo, evitó menos emisiones en 20.8 y 72.5%, con respecto a los años 2013 y 2017, respectivamente, toda vez que en los años 2013 y 2017, se sustituyeron 75,658 luminarias de tipo LED, y 184,725 luminarias del alumbrado público; respectivamente, en tanto en 2018 se sustituyeron 43,043 luminarias.

En cuanto a las instalaciones de la APF, se comprobó que para 2018 se reportó que se evitaron 39.5 MtCO₂e de emisiones, el cual fue superior en 16.9% con respecto a lo reportado en 2013 (33.8 MtCO₂e); pero inferior en 26.9% a la reportada el año anterior de 54.0 MtCO₂e de emisiones evitadas; debido al menos consumo de gasolina, diésel y electricidad.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE señaló que elaborará un “Manual de Procedimientos interno para la formulación, diseño y seguimiento de metas y objetivos institucionales y sus impactos relacionados al sector energía y la mitigación del cambio climático”, el cual tendrá por objetivo establecer las actividades, trayectos de control y los procedimientos de formulación, diseño, reporte y seguimiento de

los indicadores del programa presupuestario P008, así como definir la participación de las direcciones generales; no obstante, la observación persiste, debido a que no acreditó con la evidencia documental que compruebe el programa de trabajo con las fechas compromiso en las que se diseñará y se contará con dicho Manual, así como las áreas responsables de realizarlo.

2018-5-18E00-07-0439-07-010 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía acredite los resultados reportados en el indicador "Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC", respecto del programa de eficiencia energética de la CONUEE (flotas vehiculares, inmuebles/edificios, instalaciones industriales), y establezca mecanismos de control para obtener y resguardar la documentación que compruebe el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, a fin de contar con información respecto de la mitigación de los efectos del cambio climático, en términos del artículo segundo, numeral 14, párrafos primero y tercero, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. *Ejercicio de los recursos*

Para 2018, se verificó que la CONUEE en el programa presupuestario P008 "Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía", ejerció recursos por un monto de 100,960.1 miles de pesos, cifra superior en 2.2% (2,226.2 miles de pesos) al presupuesto original de 98,733.9 miles de pesos, cuyos registros son consistentes con lo contenido en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y del Sistema Integral de la Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La comprobación del gasto se constató con los oficios de las órdenes de pago y la documentación comprobatoria del gasto que sustentan las 896 Cuentas por Liquidar Certificadas emitidas en el ejercicio fiscal de ese año.

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias que se autorizaron en el ejercicio del Pp P008, se constató que la CONUEE realizó 98 adecuaciones con 882 registros presupuestarios, de los cuales, el 37.1% correspondieron a 327 ampliaciones por un monto de 30,913.0 miles de pesos, el 59.5% a 525 reducciones por un monto de 28,686.8 miles de pesos, mismas que fueron aprobadas por la SHCP, estas operaciones dieron como resultado una variación de 2,262.2 miles pesos, cifra consistente con los registros obtenidos de la base datos del MAP de la SHCP en el ejercicio fiscal 2018.

De la revisión de los registros contenidos en la base de datos del presupuesto ejercido de manera transversal para las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2017, en el anexo 16. Recursos para la Adaptación y Mitigación de los efectos del Cambio climático, se constató que

a la CONUEE se le aprobó un monto de 71,682.2 miles de pesos en el programa presupuestario P008 “Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía” y del cual ejerció 74,845.4 miles de pesos, 4.4% mayor a lo autorizado, lo cual es consistente con lo reportado a la SENER y con los registros de la SHCP en su Sistema de Transversales del Portal de Aplicaciones.

12. Avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de Desarrollo Sostenible

Se verificó que, en 2018, de los 17 ODS, la CONUEE, mediante la operación del Pp P008, contribuyó al cumplimiento de 2 (11.7%) objetivos de los 17 ODS, relacionados con el objetivo 7 “Energía asequible y no contaminante” y al objetivo 13 “Acción por el clima”. En el primer objetivo referente a “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”, se relaciona con el ODS 13, mientras que el Objetivo “Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva”, hace referencia al ODS 7. Asimismo, se constató que la CONUEE, en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P008, contó con el indicador denominado “Índice de Intensidad Energética Nacional” que le permitió medir la contribución de este programa presupuestario al logro del ODS, que en 2018 estableció una meta programada anual de 664.47 KiloJoule por cada peso del Producto Interno Bruto, y se obtuvo un porcentaje de 96.3% (639.6 KJ) como resultado de su avance en su meta anual.

13. Control interno en la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía

Para 2018 el diseño del Sistema de Control Interno de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía no garantizó una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que, de los 33 aspectos evaluados, en 15 (45.5%), la CONUEE demostró contar con mecanismos, en 14 (42.4%) se cumplieron parcialmente, y en 4 (12.1%), no se dispuso de ellos. Respecto de los aspectos acreditados: en la norma Ambiente de Control, la Comisión cumplió con el 75.0% de los componentes; en Administración de riesgos, cumplió con 2 de los 4 componentes (50.0%); en Actividades de control, 3 de 12 (25.0%) cumplieron con los componentes; en Informar y comunicar, 2 de 6 (33.3%), y en Supervisión y mejora continua, se cumplió con 2 de los 3 componentes (66.7%).

El incumplimiento de las normas generales de control interno, para 2018, fue el siguiente:

Ambiente de control

La CONUEE no proporcionó la estructura organizacional vigente y autorizada por la SHCP para el ejercicio fiscal 2018, tampoco proporcionó el Manual de Organización General vigente.

Administración de riesgos

La Comisión difundió en su portal y por medio de correos electrónicos los materiales de difusión para enviar a los responsables de los procesos la metodología de administración de

riesgos; sin embargo, no acreditó que se aplique la metodología, lo que podría afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Actividades de control

La CONUEE no documentó los estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos.

Información y comunicación

La Comisión no acreditó que contó en cada proceso con un mecanismo para generar información relevante y de calidad, o que contenga la información para realizar los seguimientos para la toma de decisiones.

Supervisión y mejora continua

La CONUEE acreditó parcialmente las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y eficacia de las operaciones, toda vez que sólo difundieron por medio del portal web institucional y por correos electrónicos al personal las cinco normas para que apliquen las actividades, así como los resultados de la auditoría núm. 13/18 clave 350 "Presupuesto-gasto corriente", con el objetivo de verificar que la aplicación del presupuesto con cargo al "capítulo 1000 Servicios personales", pero no sobre las instancias fiscalizadoras de cumplimiento de riesgos, de funciones, evaluaciones y de seguridad sobre tecnologías de la información.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. DGAAF.-114/19 del 5 de junio de 2019, la CONUEE remitió copia del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y la Matriz de Riesgos de 2018; no obstante, la observación persiste, debido a que no acreditó los 18 componentes restantes de las normas generales.

2018-5-18E00-07-0439-07-011 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía implemente mecanismos de control que le permita contar con la evidencia documental, a fin de asegurar el cumplimiento de las 18 deficiencias identificadas en las normas de control interno, de las cuales fueron 2, en la norma primera "Ambiente de control", por no contar con la estructura organizacional vigente y autorizada por la SHCP para el ejercicio fiscal 2018, por no acreditar el manual de Organización General de la CONUEE vigente y autorizado por la SHCP; 2, en la norma segunda "Administración de riesgos", por la falta de documentación, que no contó con firmas; 9, en la de "Actividades de control", por no documentar los estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos; 4, en la norma cuarta, "Información y Comunicación", ya que no existió en cada proceso un mecanismo para generar información relevante y de calidad; 1, en la norma quinta, "Supervisión y Mejora Continua", ya que sólo acreditó parcialmente las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y

eficacia de las operaciones, toda vez que sólo difunden por medio del portal web institucional y por correos electrónicos a todo el personal las cinco normas para que apliquen las actividades, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, y del numeral 11, normas primera, numerales 5 y 7, norma segunda, numerales 9 y 10, tercera, numerales 13, 14, 15, 16 y 17, cuarta, numerales 25, 26, 27 y 29, y quinta, numeral 32 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14. Rendición de Cuentas de la CONUEE en relación con el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario P008 en 2018

Con la auditoría se comprobó que, en 2018, se rindió cuentas del mandato de la CONUEE, el cual fue consignado en la Estrategia Programática del PEF, y se orientó a normar el aprovechamiento sustentable de la energía y promover su uso eficiente en el ámbito doméstico, industrial y de transporte y cumplir con las acciones previstas en los programas de eficiencia energética.

Asimismo, en lo relativo a las estrategias de sustentabilidad ambiental, impulsando la adopción de estándares internacionales de emisiones de gases de efecto invernadero; así como en el análisis de congruencia de las doctrinas jurídica, programática y presupuestal, y los objetivos de la reforma energética, se identificó una congruencia entre éstas y la información establecida en el PEF y su rendición de cuentas en la Cuenta Pública 2018.

En lo que respecta a los resultados de los indicadores del Pp P008, se identificaron 6 de los 16 indicadores referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, los cuales cumplieron con sus respectivas metas.

En cuanto a la información presentada en la Cuenta Pública, se constató que el órgano desconcentrado erogó en el Pp P008 un monto de 100,960.1 miles de pesos, monto superior en 2,226.2 miles de pesos (2.3%) respecto de lo aprobado en el PEF 2018; en cuanto al gasto ejercido reportado en la Cuenta Pública de 2018 en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la CONUEE reportó a la Secretaría de Energía (SENER) como gasto ejercido un monto de 74,845.4 miles de pesos (4.4%) monto superior en 3,163.2 miles de pesos respecto a lo aprobado, en cumplimiento con el numeral 5 “Integración de los Anexos Transversales” de las “Disposiciones Específicas para la Integración y Seguimiento del Avance en la Ejecución de los Anexos Transversales Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018”, señalando que será responsabilidad de las dependencias y entidades, por conducto de las coordinadoras sectoriales, integrar la información por Anexo Transversal, y con el numeral 6 “Integración” de las “Disposiciones Específicas para la Integración Presupuestaria a Efecto de la Presentación de la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal de 2018”, de que la información del ejercicio del presupuesto de 2018 contenidas en los sistemas contables-presupuestarios que correspondan, será el insumo para la integración de la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2018.

Sin embargo, no se identificó en la Cuenta Pública 2018, que la SENER haya reportado el gasto ejercido en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático del programa presupuestario P008, a cargo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

2018-0-18100-07-0439-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Energía reporte en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes la información presupuestaria y programática del programa presupuestario P008, a cargo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía relacionada con los objetivos y prioridades, así como los resultados de su desempeño en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de los numerales 5 de las "Disposiciones Específicas para la Integración y Seguimiento del Avance en la Ejecución de los Anexos Transversales Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018", y 6 de las "Disposiciones Específicas para la Integración Presupuestaria a Efecto de la Presentación de la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal de 2018", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2018, la CONUEE realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía; sin embargo, el sistema de control interno de la entidad no garantizó que los resultados de dichas actividades acrediten la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos y metas de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que el ente fiscalizado desconoce si las acciones realizadas mediante el programa contribuyeron a la mejora del bienestar y la calidad de vida de los 125 millones de mexicanos en materia ambiental.

Buen Gobierno

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones las cuales generaron: 12 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 5 de junio de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Uso

Eficiente de la Energía, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el fin de fiscalizar que los resultados de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas para el aprovechamiento sustentable de la energía permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3% con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional, lo que ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana. Por lo que refiere al programa presupuestario P008 Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, se diagnosticó el problema público del “Uso ineficiente de la energía en México”, el cual se vincula como una de las causas de la problemática global del cambio climático, ya que al atenderlo se derivan en ahorros de energía que contribuyen a la reducción de emisiones de GEI.

Para operar la estrategia transversal, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a dicha estrategia y se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos. De ese conjunto de programas, la ASF seleccionó a 22 (40.0%) con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% de total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, los cuales tienen como propósito promover el desarrollo sustentable, así como la protección y el derecho a un medio ambiente sano, mediante la formulación de políticas y programas que fomenten la transición a una economía sustentable, competitiva y de bajas emisiones en carbono.

De los 15,515,928.1 miles de pesos, al programa presupuestario P008 “Gestión, Promoción, Supervisión y Evaluación del Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, objeto de esta auditoría, se le autorizaron 71,682.1 miles de pesos, que representaron 0.1% del total aprobado a la estrategia transversal.

Mediante el programa presupuestario P008, el Gobierno Federal realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, para lo cual, se le asignó un presupuesto de 98,733,916.0 miles de pesos, cantidad 4.1% mayor que lo aprobado en 2017 (94,799,009.0 miles de pesos).

Los resultados de la auditoría mostraron que, a 2018, en el proceso de planeación, las atribuciones de la CONUEE conferidas en la Ley de Transición Energética fueron definidas en términos de la operación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, pero no se determinaron en ese ordenamiento obligaciones de la Comisión sobre la mitigación de los efectos del cambio climático. Asimismo, en el proyecto de actualización del Manual de Organización que fue presentado en la primera sesión ordinaria 2018 del Comité de Control y Desempeño Institucional y que aún no está aprobado por la Secretaría de Energía, no se encontraron funciones específicas sobre la política transversal.

En cuanto al diseño y formulación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, se verificó que, a partir de 2016, la CONUEE realizó cambios en la planeación de la política, con base en el diagnóstico que justificó la creación o modificación sustancial del programa presupuestario P008, señalando como problemática el “Uso ineficiente de la energía en México”. Para atender dicha problemática, se constató que se diseñaron programas operativos internos de carácter sectorial, transversal y de soporte integrados en los programas anuales de trabajo de 2016-2018, considerando tres programas: “Administración Pública Federal”, “Estados y municipios”, y “Normalización”, señalados en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018.

En el análisis de la lógica vertical y horizontal realizado al diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P008, se identificó que los objetivos de nivel propósito, componente y actividad no son suficientes para verificar la relación causa-efecto con el de nivel superior, ya que no se incluyen los aspectos de seguimiento y evaluación de las políticas y programas. Asimismo, de los 16 indicadores, 2 de ellos “Normas Oficiales Mexicanas de eficiencia energética aplicadas a productos y sistemas que operan con energía eléctrica y térmica” y “Políticas y programas para promover el aprovechamiento sustentable de la energía instrumentadas” son considerados estratégicos, ya que dan seguimiento al PECC 2014-2018; sin embargo, no permiten medir cómo la eficiencia energética alcanzada en el ejercicio fiscal correspondiente, contribuye en la mitigación de los efectos del cambio climático.

En materia de coordinación, se comprobó que en el periodo 2014-2018, la CONUEE estableció comunicación con la Secretaría de Energía (SENER) mediante oficios en los que se precisó que se reportaran los avances de las acciones con las cuales contribuía la política de aprovechamiento sustentable de la energía en los objetivos de mitigación sobre los efectos del cambio climático del PECC 2014-2018, a fin de que la SENER lo registrara en el Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad (SIAT), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; no obstante, se verificó que la información reportada por la CONUEE en dos de las cuatro líneas de acción presentó inconsistencias respecto de las bases de datos proporcionadas sobre los ahorros de energía reportados, la primera referente a la 3.1.2.

Promover eficiencia energética mediante: 1) Normas Oficiales Mexicanas 2) Alumbrado público 3) Inmuebles, instalaciones y vehículos de la APF, y en la segunda 3.4.7. Fortalecer programas de uso de calentadores solares de agua en los sectores de consumo final, se reportó un cumplimiento de la meta de 197.7% del 100.0%.

Respecto de la implementación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, la Comisión estableció el programa operativo interno de “Normalización”, que implica la ejecución del Programa Nacional de Normalización, el cual cumplió en 100.0% su meta de atender 10 temas, de los cuales, 7 (70.0%) se relacionaron con el sector eléctrico, y 3 (30.0%) con el de energía, y se ejecutó la elaboración y publicación de 12 instrumentos normativos, de los cuales, 4 (33.3%) correspondieron a normas oficiales mexicanas emitidas como definitivas en el DOF; 2 (16.7%) proyectos de NOM; 5 (41.7%) realizaciones de anteproyectos, y 1 (8.3%) respuesta a los comentarios recibidos al PROY-NOM-012-ENER-2017, los cuales representaron un ahorro de energía estimado de 2,642.6 GWh, lo cual contribuyó a mitigar 1,506,282 MtCO_{2e}, que coadyuvaría a evitar el deterioro del medio ambiente y beneficiar la salud física de las personas.

En el programa de “Estados y municipios”, se operó el Proyecto Nacional de Alumbrado Público Municipal, en el cual se comprobó mediante la revisión de los dictámenes finales de los 10 proyectos de alumbrado público municipal de 2018, que se presentaron inconsistencias en la información de las fichas técnicas respecto de los proyectos, debido a que el ahorro en el consumo de energía fue por 19,489.4 MWh/año, un ahorro económico de 75,358.0 miles de pesos y 10.3 millones de toneladas de bióxido de carbono evitado (MtCO_{2e}), y no de 18,258.1 MWh/año, 70,971.3 miles de pesos y 8.4 MtCO_{2e}.

En el programa interno de “Administración Pública Federal” se integró el proceso de revisiones técnicas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas sobre acciones de eficiencia energética, en el que se comprobó que la Comisión programó y ejecutó 17 visitas, de las cuales, 10 (58.8%) fueron a empresas energéticas de la Administración Pública Federal (APF), 5 (29.4%) pertenecientes a las empresas productivas del Estado, y 2 (11.8%) a movilidad y transporte, que tuvieron como objetivos el “asegurar que el Sistema de Gestión de la Energía (SGEn) cumpliera con las disposiciones establecidas, así como la administración y sistema de asignación de flotas vehiculares”; sin embargo, la entidad no realizó el seguimiento de las observaciones y recomendaciones.

En cuanto a la evaluación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía se verificó que en el período 2016-2018, la CONUEE realizó una evaluación con el apoyo del Colegio de México, en la que se identificó que se establecieron 16 recomendaciones respecto de la justificación de la creación y del diseño del programa, así como un estudio sobre las normas oficiales mexicanas, programas de información y etiquetado en materia de eficiencia energética, en colaboración con el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; sin embargo, sobre el tema de la mitigación de los efectos de cambio climático, no acreditó coordinarse con la SEMARNAT para evaluar el impacto de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía en la disminución de bióxido de carbono equivalente de gases de efecto invernadero.

En 2018, en cuanto al ahorro y uso eficiente de la energía derivado de los programas de “Normalización”, “Alumbrado Público” y “Administración Pública Federal”, en los reportes del SIAT-PECC se observó que se registró un consumo evitado 18,607.3 GWh, que significó un cumplimiento de 85.2% con respecto de la meta (21,841.0 GWh); no obstante, se verificó que el ahorro fue de 21,154.2 GWh, lo que representó un cumplimiento de 96.9% respecto de la meta.

Con la revisión de la información sobre el ahorro de energía por los programas de la CONUEE (flotas vehiculares, inmuebles/edificios, instalaciones industriales) para el cálculo de la mitigación de bióxido de carbono equivalente de gases efecto invernadero de 2018, se verificó que hubo inconsistencias en la información, debido a que en sus registros se calculó 39.5 MtCO₂e, superando la meta en 307.2% a la establecida en el PECC 2014-2018 que fue de 9.7 MtCO₂e; sin embargo, con el análisis de la base de datos de las emisiones, que incluye los programas de la CONUEE, se comprobó que los millones de toneladas de bióxido de carbono evitado en ese año fueron de 17.3 MtCO₂e.

Se verificó que la CONUEE, en el programa presupuestario P008, ejerció recursos por un monto de 100,960.1 miles de pesos, cifra superior en 2.2% (2,226.2 miles de pesos) al presupuesto original de 98,733.9 miles de pesos, cuyos registros son consistentes con lo contenido en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y del Sistema Integral de la Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La comprobación del gasto se constató con los oficios de las órdenes de pago y la documentación comprobatoria del gasto que sustentan las 896 Cuentas por Liquidar Certificadas emitidas en el ejercicio fiscal de ese año.

Se comprobó que el Sistema de Control Interno institucional de la CONUEE no garantizó una seguridad razonable sobre el logro de objetivos y metas institucionales, debido a que el ente fiscalizado careció de información útil, confiable y oportuna, por lo que desconoció el impacto de sus acciones respecto de la mitigación de los efectos del cambio climático.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la CONUEE en la operación del programa P008, tuvo deficiencias en la planeación, coordinación, implementación y evaluación de la política para el aprovechamiento sustentable de la energía en la mitigación de los efectos del cambio climático de la estrategia transversal, ya que no contó con las facultades para dar cumplimiento a las atribuciones establecidas en los artículos 33, fracción VII; 34, fracción I, inciso a, de la Ley General de Cambio Climático, y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2018; referentes a que los recursos ejercidos para la atención de la política transversal de mitigación del cambio climático deben permitir su debido seguimiento, evaluación y difusión, así como el diseño y elaboración de políticas en la materia considerando la reducción de emisiones en la generación y uso de energía; asimismo, se detectaron inconsistencias en lo reportado en sus sistemas y en sus bases de datos respecto de la Normalización, el Proyecto Nacional de Alumbrado Público Municipal, los ahorros de energía derivados de esos programas internos, y de las emisiones evitadas de MtCO₂e, lo que denota que el sistema de control interno de la entidad fiscalizada no garantiza una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas

institucionales, por lo que se desconoce el impacto de la política de aprovechamiento sustentable de la energía en la contribución de la mitigación sobre los efectos del cambio climático, así como no se identificaron evaluaciones sobre el impacto de los programas de aprovechamiento sustentable de la energía en la disminución de bióxido de carbono equivalente de gases de efecto invernadero.

De atender las recomendaciones al desempeño, la CONUEE contará con los instrumentos normativos y legales necesarios para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Cambio Climático y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018; se apruebe y publique su Manual de Organización conforme a esa normativa, el cual precisará la manera y participación de las unidades responsables del programa presupuestario P008 en la estrategia transversal de cambio climático; elaborará indicadores que permitan verificar su contribución en la materia de mitigación de los efectos del cambio climático; contará con información útil confiable y oportuna en sus sistemas de control interno sobre el cumplimiento de sus objetivos y metas respecto de la política de aprovechamiento sustentable de la energía y su aportación en las emisiones de bióxido de carbono anuales equivalentes de gases de efecto invernadero (CO₂e) evitadas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0439-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Energía, evalúe la pertinencia de revisar y, en su caso, modificar la Ley de Transición Energética, a fin de dotar

de atribuciones a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía a efecto de promover, en coordinación con la SEMARNAT, el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación considerando la reducción de emisiones en la generación y uso de energía mediante el fomento de prácticas de eficiencia energética, con el propósito de contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, en el ámbito de su competencia. [Resultado 1]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2018, la CONUEE contó con atribuciones en su normativa interna respecto de la política de mitigación de los efectos del cambio climático.
2. Constatar que, en 2018, la CONUEE diseñó las políticas y programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía con base en un diagnóstico de necesidades del sector y de su impacto en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
3. Verificar que, en 2018, los indicadores definidos en la MIR del Pp P008 por la CONUEE permitieron evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen, así como su participación en el cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
4. Evaluar que, en 2018, la CONUEE estableció mecanismos de coordinación con la SENER para reportar sus avances en el PECC, respecto de los ahorros de energía de los proyectos y acciones de eficiencia energética, a efecto de contribuir en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
5. Verificar que, en 2018, la CONUEE atendió el Programa Nacional de Normalización en materia de eficiencia energética y que realizó el proceso de aprobación a organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación, con el fin de regular y evaluar la aplicación de las normas oficiales mexicanas sobre los consumos de energía de aquellos aparatos y/o sistemas que, por su demanda de energía y número de unidades requeridas en el país ofrezcan una potencia de ahorro para los sectores de la producción y consumo, y su impacto en la mitigación de los efectos del cambio climático.
6. Verificar que, en 2018, la Comisión efectuó la revisión y dictaminación de los proyectos de Alumbrado Público Municipal, a efecto de contribuir al ahorro de energía y la mitigación de los efectos del cambio climático.
7. Constatar el cumplimiento de la meta de revisiones técnicas aplicadas a flotas de transporte e instalaciones industriales públicas y privadas en materia de

aprovechamiento sustentable de energía y su contribución en la mitigación de los efectos del cambio climático.

8. Verificar que, en 2018, la CONUEE realizó la evaluación de la política de aprovechamiento sustentable de la energía, con el fin de dar cumplimiento de los objetivos y metas para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
9. Analizar los resultados obtenidos en el período 2016-2018 por la CONUEE para reducir el consumo final de energía en el país, a efecto de determinar en qué medida contribuyó con el ahorro y uso eficiente de la energía.
10. Constatar que, en 2018, de los ahorros de energía de los programas de la política de aprovechamiento sustentable de la energía contribuyeron en la mitigación de los efectos del cambio climático y a la atención del problema público.
11. Comprobar que, en 2018, las operaciones realizadas por la CONUEE con cargo al programa presupuestario P008, se encuentran debidamente justificadas y documentadas y que los montos registrados en su contabilidad son consistentes con las cuentas por liquidar certificadas.
12. Evaluar que, en 2018, la CONUEE, mediante el Pp P008, contribuyó al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, en atención de lo establecido en el apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible.
13. Evaluar que el sistema de control interno implementado en 2018 por la CONUEE permitió cumplir con las normas generales de control interno, a efecto de obtener una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del programa presupuestario P008.
14. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de 2018 de la CONUEE se reportó información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp P008 en materia de conducción de la política de eficiencia energética, así como para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Áreas Revisadas

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

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. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, y del numeral 11, normas primera, numerales 5 y 7; segunda, numerales 9, 10, 11 y 12; tercera, numerales 13, 14, 15, 16 y 17; cuarta, numerales 25, 26, 27 y 29, y quinta, numeral 32.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 19; Ley General de Cambio Climático, Arts. 33 Fracciones I y VII; 34, fracción I, inciso a; 58 Frac. II; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral 2 y 3, apartado III.2, "Etapas de la Metodología de Marco Lógico"; numeral IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR"; numeral V.1 "Enfoques transversales"; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Arts. segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo primero y tercero y numeral 14, párrafos primero y tercero, norma cuarta; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 45, párrafo primero; Manual de Organización de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, Art sexto Frac. XVI; Manual de Programación y Presupuesto 2018, Anexo 2; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 4, párrafo segundo; Disposiciones Específicas para la Integración y Seguimiento del Avance en la Ejecución de los Anexos Transversales Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018, numeral 5; Disposiciones Específicas para la Integración Presupuestaria a Efecto de la Presentación de la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal de 2018, numeral 6.

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.