

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

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.

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

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).

Resultados

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.

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.

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

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 de 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.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

Sugerencias a la Cámara de Diputados

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.