

CFE Corporativo

Operación de Mecanismos para Mejorar la Comercialización de Servicios y Productos

Auditoría de Desempeño: 2018-6-90UJB-07-0505-2019

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 operación de los mecanismos implementados para mejorar la comercialización de servicios y productos de infraestructura eléctrica nacional permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la revisión del diseño del programa presupuestario (Pp) E584 y su relación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; de las atribuciones que tiene la CFE respecto de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; la operación de los mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos en la infraestructura eléctrica; la coordinación que realizó la CFE mediante el Pp E584 en la estrategia transversal; el seguimiento y evaluación del programa E584; el ejercicio del presupuesto en la operación del Pp E584; la contribución de los mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo Sostenible; el Control Interno Institucional, así como la rendición de cuentas de la operación del programa E584. 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, operación de mecanismos para mejorar la comercialización, el seguimiento y la evaluación, así como la contribución de la operación de los mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En los diagnósticos de la planeación nacional y sectorial, se señala que el problema público asociado con el deterioro del medio ambiente es ocasionado por el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas que se han diseñado para su atención.

Para operacionalizar la política cambio climático, el Ejecutivo Federal estableció en el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018,

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 dicho anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático por un monto de 61,457,819.9 miles de pesos, de los cuales, la ASF determinó revisar 22 (40.0%) programas que representaron mayor montos, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.2% de total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y 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.

Asimismo, de los 15,515,928.1 miles de pesos asignados a los 22 programas, al programa presupuestario E584 “Operación de Mecanismo para Mejorar la Comercialización de Servicios y Productos”, a cargo de la CFE, objeto de esta auditoría, para realizar dichas acciones se le autorizaron 8,123,000.0 miles de pesos, que representaron el 13.2% del total aprobado a la estrategia transversal.

En ese contexto, y conforme a lo establecido en Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se determinó evaluar el programa presupuestario E584 “Operación de Mecanismos para Mejorar la Comercialización de Servicios y Productos”, a cargo de la CFE; así como, su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual, en 2018, se le asignaron 26,514,244.3 miles de pesos, de los cuales, el 69.4% (18,391,244.3 miles de pesos) fue para la operación específica del programa, y el 30.6% restante (8,123,000.0 miles de pesos) se aprobó para realizar acciones relativas a contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que en 2018, en el proceso de planeación la Comisión Federal de Electricidad para atender sus atribuciones contó con la Subdirección de Negocios no Regulados como área responsable de implementar y operar el programa presupuestario E584, que depende jerárquica y funcionalmente de la Dirección Corporativa de Operaciones (DCO), las cuales no contaron con un Manual de Organización Específico y/o Procedimientos, la Comisión señaló que los Manuales de Organización y Procedimiento a nivel Gerencia se encuentran en proceso de revisión y posterior autorización por las distintas áreas facultadas para ello, sin que se acreditara con la documentación comprobatoria el avance de dicho proceso.

Se comprobó que la Subdirección de Negocios no Regulados, que tiene a su cargo la operación del programa presupuestario E584, no estableció obligaciones sobre la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la CFE en el diseño del programa presupuestario E584, no contó con un diagnóstico para la implementación del programa presupuestario, que definiera un árbol de problemas, que contara con objetivos, metas e indicadores, que le permitiera a la entidad fiscalizada dar seguimiento y evaluar el desempeño del programa para atender su razón de ser y su contribución en la materia de cambio climático, por lo que desconoce si las acciones desarrolladas con el programa presupuestario contribuyen a la atención de la estrategia transversal sobre la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

En la coordinación, en 2018, se constató que mediante la Gerencia de Protección Ambiental (GPA), la CFE se coordinó con la Secretaría de Energía (SENER) para reportar los avances alcanzados por la entidad fiscalizada al segundo semestre de 2018, de las acciones realizadas mediante procesos específicos en el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, sin que la entidad fiscalizada acreditara con la documentación soporte el avance registrado de los procesos y las acciones reportadas al cierre de 2018.

Se comprobó que la CFE estableció un Convenio Marco de Colaboración con la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuyo objetivo fue realizar acciones para garantizar la disminución de emisiones de bióxido o dióxido de carbono a la atmósfera, mediante el cumplimiento y continuidad de las actividades definidas en el Mapa de Ruta Tecnológico de Captura, Uso y Almacenamiento de CO₂, para los próximos cuatro años, sin que la entidad fiscalizada acreditara con la documentación comprobatoria las actividades o el plan de trabajo para atender los compromisos establecidos en el convenio, así como la relación de dichas acciones con el programa presupuestario E584 "Operación de mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos" y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en la estrategia transversal

La ASF determinó que la Comisión Federal de Electricidad se coordinó con la SENER para establecer las acciones y reportar los avances de las metas establecidas en el PECC 2014-2018, y signó un Marco de Colaboración con la SENER, la SEMARNAT y PEMEX para atender la temática ambiental; sin embargo, la Gerencia de Protección Ambiental como área de operación responsable de la CFE, realizó sus actividades como parte inherente al proceso operativo de la Comisión, y no tienen vinculación con las actividades relacionadas con el programa presupuestario E584 "Operación de mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos", por lo que la entidad fiscalizada desconoce en qué medida el programa presupuestario contribuyó en el cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En la operación de mecanismos, la CFE para 2018, no acreditó los mecanismos para mejorar la comercialización de servicios y productos relacionados con el programa presupuestario E584, y la SNNR encargada de operar el programa E584, no estableció obligaciones sobre la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que la CFE desconoció en qué medida el programa presupuestario impactó en el cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que a 2018, la CFE no acreditó haber realizado el seguimiento y la evaluación al programa presupuestario E584, lo que significó que la Comisión desconoció si la ejecución de este programa fue conforme a los objetivos sectoriales y nacionales, y de qué manera está contribuyendo a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, e impide que la entidad fiscalizada identifique las debilidades y oportunidades de mejora para corregir la actuación de este programa presupuestario.

En el ejercicio de los recursos asignados al programa presupuestario E584, como parte de la estrategia transversal, se identificó que, en 2018, la CFE ejerció un presupuesto de 21,565,994.2 miles de pesos, cifra menor en 18.7% (4,948,250.1 miles de pesos), a lo aprobado de 26,514,244.3 miles de pesos, debido a que en el rubro de fletes y transporte de gas se tuvo un menor ejercicio del recurso por la entrada tardía en operación de los tramos de gasoductos: el Encino-La Laguna; el Encino Topolobampo; Webb Escobedo, y el Ramal Topolobampo, sin que la entidad fiscalizada proporcionara la información que acreditara el ejercicio de los recursos y las variaciones al

presupuesto, así como las adecuaciones presupuestarias en la que se registró y autorizó dicha afectación del presupuesto.

Con la revisión de la información presupuestal y los registros contenidos en la base de datos del Sistema de Administración Presupuestaria (SAP) de la CFE, se constató que de los 21,565,994.2 miles de pesos ejercidos en el programa E584, a cargo de la Subdirección de Negocios no Regulados como unidad responsable de operar dicho programa, el 94.9% (20,461,850.1 miles de pesos) se concentró en el capítulo 2000 “Materiales y Suministros” en la partida 2600 “Combustibles, Lubricantes y Aditivos”; no obstante, en dicho capítulo se identificó que el 89.0% de los recursos fueron ejercidos por la Unidad de Gasoductos (anterior Subdirección de Energéticos) por un monto de 19,195,082.9 miles de pesos, de los cuales, 19,191,029.0 miles de pesos fueron para la compra de combustibles nacionales y de importación para plantas productivas, y 4,053.92 miles de pesos, en la adquisición de combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres destinados a servicios la operación de programas públicos, sin que la entidad fiscalizada acreditara con la documentación comprobatoria y justificativa el ejercicio de los recursos aprobados al programa presupuestario E584, así como la autorización para la ejecución de dichos recursos por un área distinta a la encargada de operar el programa.

Con la revisión de los registros contenidos en la base de datos del presupuesto relacionada con la estrategia transversal para acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se identificó que, en 2018, la CFE ejerció 6,745,830.7 miles de pesos, 17.0% menor (1,377,169.3 miles de pesos) a los 8,123,000.0 miles de pesos del monto aprobado al programa presupuestario E584, sin que la entidad fiscalizada acreditara con la documentación comprobatoria y justificativa la desagregación de los recursos asignados a la estrategia transversal; las actividades específicas en que se ejercieron los recursos del programa presupuestario en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; ni las causas de la variación, así como el destino de los 1,377,169.3 miles de pesos que no fueron ejercidos en la estrategia transversal.

Consecuencias Sociales

En 2018, la desvinculación del programa presupuestario E584 “Operación de Mecanismo para Mejorar la Comercialización de Servicios y Productos” respecto de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como la carencia de objetivos, metas e indicadores en esa materia, implicó que la entidad fiscalizada desconociera en qué medida las acciones realizadas mediante el programa contribuyeron a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los 125 millones de mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones las cuales generaron: 15 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitieron oficios para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de las autoridades recaudatorias con motivo de 2 irregularidades detectadas.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, con la fiscalización al programa presupuestario E584 “Operación de Mecanismo para Mejorar la Comercialización de Servicios y Productos”, se considera necesarios que la Comisión Federal de Electricidad revise y, en su caso, replantee el programa, porque presenta serias deficiencias en su planeación, coordinación, operación, seguimiento y evaluación. En la planeación los manuales

de organización y procedimientos de la unidad responsable operó sin atribuciones específicas; la Comisión no contó con un diagnóstico que estableciera objetivos, metas e indicadores al programa presupuestario y su relación con la estrategia transversal; la CFE realizó la coordinación con el Sistema Nacional del Cambio Climático, sin que el programa presupuestario E584 estuviera vinculado con esas actividades. La entidad fiscalizada no acreditó los mecanismos de mejora para la comercialización de servicios y productos, y tampoco realizó el seguimiento y evaluación del programa, ni de qué manera contribuyó en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que significó que la CFE desconoce si la ejecución de este programa se ha realizado conforme a los objetivos sectoriales nacionales, por lo que el presupuesto asignado mediante la estrategia transversal se destinó a actividades inherentes a la CFE, que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz