

Capítulo 3

Gobernanza interna de la Comisión Reguladora de Energía

El Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER) fue desarrollado por la OCDE para ayudar a los reguladores a evaluar su propio desempeño. El PAFER estructura los indicadores del desempeño a lo largo de un marco de aportación, proceso, rendimiento y resultados. Con el objetivo de centrarse en la gobernanza interna, en este capítulo se establece el actual marco de gobernanza de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Función y objetivos

Antes de la reforma energética, PEMEX (Petróleos Mexicanos) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) eran monopolios paraestatales que controlaban las cadenas de valor *upstream*, *midstream* y *downstream* de los hidrocarburos y la electricidad de México. La CRE se estableció en 1993. Su objetivo fue administrar la regulación económica y técnica de la generación de electricidad privada, sobre todo para autoconsumo. Desde entonces, las responsabilidades de la CRE han aumentado gradualmente con el paso del tiempo:

- En 1995, con la promulgación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la CRE estuvo a cargo de fijar tarifas, establecer normas y ventas de primera mano (VPM) para el transporte y la distribución de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP), así como para el almacenamiento de gas natural.
- En 2008, la aprobación de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables concedió a la CRE la facultad de emitir normas, directrices, metodologías y otras disposiciones administrativas para regular la generación de electricidad a partir de fuentes renovables. La CRE asumió la responsabilidad adicional de regular el almacenamiento de GLP en 2008.

Impacto de la reforma energética de 2013 en las funciones de la CRE

En contraste con el aumento gradual de responsabilidades entre 1993 y 2007, la reforma energética dio origen a una expansión significativa en la dimensión y alcance del mandato de la CRE. Un elemento clave de la reforma energética con mayor impacto en las funciones y responsabilidades de la CRE es la liberación de los mercados clave que antes atendía la CFE, el suministrador paraestatal de electricidad integrado verticalmente, y PEMEX, proveedor de gas y derivados del petróleo, que incluyen:

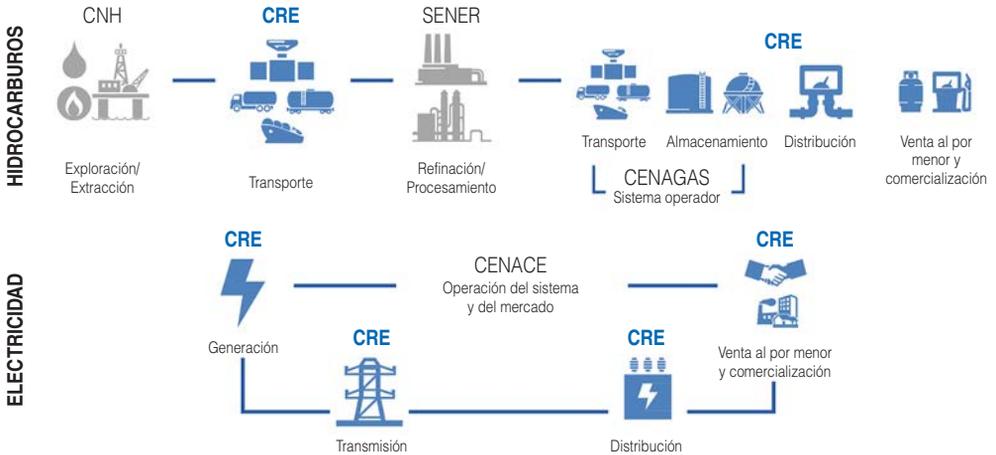
- la creación de un mercado eléctrico que será administrado por un operador del sistema recién establecido: el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que permite a los generadores privados competir con el suministrador monopolístico paraestatal, la CFE;
- la eliminación del monopolio de PEMEX en el suministro de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP), y la transferencia de los

ductos de gas natural de PEMEX al nuevo operador del sistema de gas, el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS);

- la eliminación del monopolio de PEMEX en el suministro de petróleo, petrolíferos y productos petroquímicos con la transición planeada para introducir la competencia en el mercado *downstream* de la gasolina y el diésel (SENER, 2014).

Como resultado de las reformas energéticas, se crearon nuevos organismos (Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA) y operadores del mercado eléctrico y de gas (CENACE y CENEGAS). Además, se amplió el ámbito de las funciones de la CRE en los mercados eléctrico y de hidrocarburos. En la gráfica 3.1 se destaca la nueva jurisdicción de la CRE (*midstream* y *downstream* en hidrocarburos y a lo largo de la cadena de valor de la electricidad) derivada de la reforma energética.

Figura 3.1. Jurisdicción de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en los sectores de hidrocarburos y eléctrico



Fuente: Adaptado de la CRE.

Además de monitorear el nuevo mercado eléctrico mayorista, las nuevas funciones que surgen de la reforma energética respecto a la electricidad incluyen la emisión del Código de Red del sistema eléctrico nacional, la determinación de las tarifas eléctricas (transmisión, distribución, suministro básico, tarifa del

operador independiente del sistema [OIS], y servicios auxiliares). La reforma también ha incrementado el número de permisos para electricidad que la CRE puede expedir, incluyendo nuevos permisos para el sector eléctrico minorista. La CRE, asimismo, ha tenido la responsabilidad de diseñar, implementar y vigilar el sistema de certificados de energía limpia para fomentar la inversión en este rubro y permitir que México logre sus metas de energía limpia.

En materia de hidrocarburos (petróleo, gas natural, compresión, licuefacción y regasificación), GLP y productos refinados (gasolina, diésel, turbosina, combustóleo, productos petroquímicos y biocombustibles), la CRE es la encargada de emitir permisos, fijar tarifas para el transporte, almacenamiento y distribución, fijar precios máximos para FHS (First Hand Sales, ventas de primera mano), y regular las condiciones técnicas para la operación y calidad del servicio. La CRE también es responsable de liberalizar los precios en los mercados de gas natural, GLP y petróleo. En particular, los del GLP se liberalizaron el 1 de enero de 2017, y está en curso el proceso para liberalizar los precios de la gasolina y el diésel. En consonancia con la Política Pública para la Implementación del Mercado de Gas Natural de la SENER, publicada el 25 de julio de 2016, hay margen para que el precio del gas natural se liberalice parcialmente en 2017 (cuando la CRE autorizaría los precios al menudeo de PEMEX, de acuerdo con el precio de mercado), y los precios se dejarán al mercado en 2018.

Funciones y facultades

La reforma energética hizo cambios significativos en el marco legislativo que administra la CRE; más allá de atribuir funciones adicionales, la reforma energética trató de minimizar la duplicación de tareas entre reguladores y agencias gubernamentales con el objetivo de facilitar que los diferentes órganos trabajen juntos para aumentar la solidez de la regulación energética de México. En el recuadro 3.1 se establece la legislación que la CRE administra ahora.

Recuadro 3.1. Legislación y regulación clave administradas por la CRE

El papel y las funciones de la CRE están asentados en la siguiente legislación y regulación:

- Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lorcme.htm
- Ley de Hidrocarburos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lhidro.htm

Recuadro 3.1. Legislación y regulación clave administradas por la CRE (cont.)

- Ley de la Industria Eléctrica
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25509/Ley_de_la_Industria_Electrica_y_la_Ley_de_Energia_Geotermica.pdf
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017
www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460968&fecha=15/11/2016
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm
- Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm

La estructura interna, la función del comisionado presidente, del Consejo de gobierno y del secretario de la CRE están establecidos en el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía (estatuto interno), el cual se presenta con mayor detalle en la sección sobre aportación.

Funciones en detalle de la CRE

Según lo descrito, la CRE tiene una amplia gama de funciones que abarca la regulación económica (fijar tarifas, garantizar acceso a instalaciones esenciales para promover la competencia durante las temporadas abiertas, vigilar el mercado eléctrico), funciones técnicas (revisar permisos para operar en mercados de hidrocarburos *midstream* y *downstream* y eléctrico, y formular normas oficiales mexicanas respecto a la calidad y la medición), así como funciones ambientales (desarrollar el sistema de certificados de energía limpia).

Otorgar y garantizar el cumplimiento mediante permisos

A fin de participar en el mercado eléctrico y en el de hidrocarburos, las empresas tienen la obligación de pedir permisos a la CRE. Las solicitudes de permisos deben incluir la información expuesta en la legislación y también determinada por la CRE en reglamentos.

Por ejemplo, las regulaciones desarrolladas por la CRE para los sistemas de gas natural (requisitos de permisos para transporte, almacenamiento, distribución, licuefacción, regasificación, compresión, descompresión, venta al público y gestión de sistemas integrados de gas) exigen que las solicitudes de permiso se presenten como parte de su trámite:

- Comprobante de pago
- Estructura corporativa
- Inversión estimada del proyecto
- Financiamiento del proyecto
- Descripción y especificaciones técnicas del proyecto
- Especificaciones técnicas de las instalaciones
- Capacidad total de diseño del sistema
- Capacidad de operación total del sistema
- Descripción de las etapas del proyecto
- Evaluación del impacto social
- Reglamento aplicable
- Carta de autorregulación.

Por lo general, a los permisionarios también deben proporcionar información a la CRE de forma continua sobre su desempeño. Por ejemplo, para los permisos de gas natural, estas obligaciones de informar incluyen, entre otras cosas, informes mensuales sobre la calidad del gas natural, informes trimestrales del origen y destino del gas natural, informes anuales de los ajustes de tarifas, seguros, estados financieros, programa de operación y mantenimiento, y certificación de cumplimiento de las normas, informes de fugas de gas natural e informes quinquenales del plan de negocios.

Para los hidrocarburos, los permisionarios también están sujetos a regulación económica basada en el tipo de instalación. En particular, el artículo 10 del reglamento pertinente (Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos) dispone que el transporte por medio de ductos, y el almacenamiento de los derivados del petróleo por medio de ductos, estén sujetos a la regulación económica (FHS, acceso abierto y regulación de tarifas).

Si bien la CRE supervisa la calidad y medición de los hidrocarburos, la autoridad responsable de la seguridad industrial, la ASEA, ha desarrollado

lineamientos que las solicitudes de permisos necesitan cumplir para que la CRE otorgue un permiso para actividades reguladas específicas. Los diferentes tipos de permisos que emite la CRE se presentan en el recuadro 3.2.

Recuadro 3.2. Los diferentes tipos de permisos que expide la CRE

La CRE es la encargada de evaluar las solicitudes de permisos para el sector eléctrico y de hidrocarburos.

Sector de los hidrocarburos

Los diferentes tipos de permisos que la CRE puede expedir para el sector de los hidrocarburos se reproducen en el Reglamento de las actividades a que refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos. El artículo 7° del reglamento establece que las actividades amparadas por el permiso deben realizarse en forma eficiente, homogénea, regular, segura, continua, uniforme y no discriminatoria en cuanto a su calidad, oportunidad, cantidad y precio.

Los permisos tienen una validez de 30 años (que pueden prorrogarse). Este reglamento dispone que la CRE expida seis permisos distintos para:

- Comercialización, incluyendo el comercio de hidrocarburos, gestión y contratación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución.
- Almacenamiento.
- Compresión, descompresión, licuefacción, regasificación del gas natural.
- Transporte por medio de oleoductos, camión, vagoneta, tren, semirremolque y buques.
- Distribución por medio de oleoductos, carros-tanque, vehículos de distribución y recipientes portátiles sujetos a presión.
- Venta minorista.

Sector eléctrico

La obligación general de la CRE de expedir permisos para el sector eléctrico se establece en la Ley de la Industria Eléctrica. La CRE puede expedir dos permisos en el sector eléctrico:

- Permisos de generación (que obligan a los permisionarios a cumplir con las normas del mercado eléctrico e informar mensualmente a la CRE de su generación de energía).

Recuadro 3.2. Los diferentes tipos de permisos que expide la CRE (cont.)

- Permisos de venta minorista para el suministro básico (1MW), suministro calificado (>1MW) y último recurso (para usuarios calificados).

La CRE también expide autorizaciones:

- Autorización para importar electricidad de una planta generadora instalada en otro país y conectada exclusivamente al Sistema Eléctrico Nacional.
- Autorización para importar o exportar electricidad de forma aislada.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La ley exige a la CRE realizar inspecciones *in situ* de los permisionarios (las cuales pueden ser efectuadas por un tercero autorizado). La CRE también hace inspecciones para garantizar el cumplimiento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y de las Normas Oficiales Mexicanas. El estatuto interno de la CRE establece para cada área sustantiva de la CRE las obligaciones y actividades en inspecciones y verificaciones.

También hay una unidad en la CRE, la Coordinación General de Ingeniería y Normalización, que consulta internamente sobre los permisos que serán objeto de las visitas, presenta al Consejo de gobierno un programa anual de visitas, las coordina y supervisa, e informa de los resultados de las visitas a las otras áreas de la CRE incluyendo cualquier incumplimiento. La CRE efectuó hace poco las siguientes inspecciones:

- En el sector de petrolíferos, hasta julio de 2016, la CRE había hecho un total de 13 inspecciones.
- En el sector del gas natural, en el periodo de 2015, la CRE llevó a cabo 47 inspecciones.
- En las instalaciones reguladas de GLP, en 2016, la CRE hizo 28 inspecciones.
- En el sector de generación de energía eléctrica, la CRE ha realizado un promedio de 38 inspecciones al año.
- La CRE no ha efectuado inspecciones en el sector de suministro eléctrico y comercialización.

Desarrollo de Normas Oficiales Mexicanas y reglamentos técnicos

La CRE también interviene en el desarrollo de las Normas Oficiales Mexicanas para los sectores de hidrocarburos y eléctrico. Por ejemplo, la CRE ha dictado normas sobre la calidad de los combustibles y los productos petroquímicos, y también emitió el Código de la Red del Sistema Eléctrico Nacional en abril de 2016.

La CRE estuvo encargada de evaluar si las normas formuladas por la CFE y PEMEX antes de la reforma energética deberían convertirse en normas oficiales después de implementada la reforma energética en colaboración con la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Economía (SE). También asumió la responsabilidad de las normas formuladas por el operador independiente del sistema eléctrico, el CENACE.

La SE supervisa el programa anual de normalización en México, y la CRE ha registrado tres áreas en las que planea formular normas como consecuencia de la reforma energética en 2016-17, incluyendo los instrumentos metrológicos para la electricidad, la cogeneración eficiente y las centrales eléctricas de generación, transmisión y distribución.

Regulación de tarifas

La CRE se encarga de fijar las tarifas en los sectores de hidrocarburos y eléctrico. En general, se fijan para periodos de un lustro (punto en el cual se considera la viabilidad comercial), y se ajustan anualmente para atender el impacto de la inflación. Las responsabilidades de la CRE y el criterio para las tarifas se plantean en el recuadro 3.3.

Recuadro 3.3. Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas

Antes de la reforma energética, la CRE fijaba las tarifas para el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural y GLP. La CRE tiene ahora responsabilidades adicionales en lo referente a fijar tarifas para la electricidad y los hidrocarburos (petrolíferos, petroquímicos, sistemas integrados de petróleo crudo y gas natural). En particular:

- Para la electricidad, la CRE está encargada de fijar diversas tarifas, incluyendo para la transmisión, distribución, suministro básico, servicios

Recuadro 3.3. **Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas** (*cont.*)

auxiliares e ISO; también desarrollará tarifas para la demanda de electricidad controlable y el suministrador de último recurso durante el periodo 2017-18.

- En el sector de hidrocarburos es responsable de fijar las tarifas de transmisión, distribución y almacenamiento. La CRE también establece las tarifas iniciales para los procesos de temporada abierta que permiten el acceso a la capacidad de la infraestructura, y recientemente ha emitido tarifas iniciales para permitir el acceso a la infraestructura de transporte y almacenamiento de PEMEX en los estados de Baja California y Sonora como parte del proceso que facilita la entrada en el mercado de petróleo interno.

La mayoría de las tarifas que fija con antelación la CRE son para un periodo regulatorio de cinco años (las tarifas para el ISO eléctrico se fijan anualmente), y pueden actualizarse cada año a petición del permisionario para tener en cuenta la inflación y el tipo de cambio. El proceso de fijar tarifas incluye el uso de datos sobre costos y demanda tomados de la información regulatoria previa combinada con los pronósticos que proporciona el permisionario para el periodo, a fin de determinar los ingresos anuales requeridos basados en los costos para el venidero periodo regulatorio, que luego se convierte en un tope de los precios. La CRE no emplea esquemas de incentivos como parte del proceso para determinar las tarifas, pero las mejoras de eficiencia obtenidas en el lustro anterior se trasladan a los usuarios en el siguiente periodo de control regulatorio.

Las metodologías para las tarifas están en línea para cada una de las actividades reguladas, las cuales incluyen plantillas de Excel que presentan la información de la empresa regulada que necesita la CRE con objeto de calcular los ingresos requeridos. El proceso vigente para fijar tarifas incluye la información proporcionada por la empresa regulada y la evaluación que realiza la CRE, con oportunidades para que esta busque más información según se necesite. Sin embargo, a diferencia del proceso de desarrollo de reglamentos que está sujeto a un proceso de consulta externa efectuado por la COFEMER, no hay consultas con los interesados en los procesos vigentes mediante los cuales la CRE fija las tarifas.

En materia de hidrocarburos, la CRE está actualizando sus metodologías de tarifas que se establecen en sus disposiciones administrativas de carácter general (DACG). Tiene planes para revisar y actualizar el criterio que aplica para determinar las tarifas de gas natural y GLP y también sus normas contables. Debido a que la CRE actualizará los reglamentos, propone hacerlo en un proceso de consultas con las partes interesadas antes de someterlos al proceso de revisión de la COFEMER, el cual también incluye consultas.

Recuadro 3.3. **Detalles de las responsabilidades de la CRE al fijar tarifas** (cont.)

Este proceso para actualizar las metodologías de tarifas buscará arreglar las diferencias entre sectores en torno a los criterios para fijar tarifas (por ejemplo, en función de los perfiles de depreciación), a fin de garantizar que sean congruentes, así como sus requisitos en cuanto a la información que proporcionan los permisionarios al inicio del proceso, incluyendo los requisitos de auditoría o control. Al hacer esta revisión, la CRE analiza los distintos criterios para determinar las tarifas de los órganos reguladores en otras jurisdicciones y también intenta crear requisitos de recopilación de información con miras a permitir comparaciones de costos que faciliten un mayor uso de análisis comparativo en futuras evaluaciones de tarifas.

En materia de electricidad, la CRE está en fase transitoria de fijación de tarifas, y propone desarrollar metodologías más permanentes a partir de 2019 en adelante. La CRE está a mitad del proceso transitorio de hacer su primer conjunto de determinaciones de tarifas eléctricas, luego de haber decidido sobre tarifas de transmisión, distribución e ISO con determinaciones para el suministro básico y servicios auxiliares que se harán en 2017, seguidas por tarifas para la demanda controlable y el proveedor de último recurso. Tras terminar su conjunto inicial de tarifas, la CRE también planea desarrollar las metodologías que usará para definir las tarifas eléctricas de 2019 en adelante.

Gestionar la transición a la competencia en los mercados de hidrocarburos

Debido a la preponderancia de PEMEX en los mercados de hidrocarburos internos de México, la CRE es ahora responsable de determinar los precios de VPM para el gas natural, GLP, petrolíferos y petroquímicos. Los precios de VPM son para la primera venta de un producto generado en México y vendido por PEMEX a un tercero, para entregar en territorio mexicano.

Sin embargo, con la implementación de la reforma energética, la CRE tiene ahora facultades para facilitar la introducción de la competencia en estos mercados. El acceso a las instalaciones a través de las temporadas abiertas, combinado con las responsabilidades de la SENER de conceder permisos para la importación de hidrocarburos, está encaminado a facilitar la entrada de terceros en los mercados de hidrocarburos (CRE, 2015a).

La reforma energética pretende que los precios del GLP los fije el mercado en 2017 (lo que ocurrió el 1 de enero de 2017), y que los precios del petróleo y los petrolíferos los fije el mercado en 2018. Los precios para el gas natural deben liberalizarse parcialmente en 2017 y la total se dará en 2018.

Si bien la reforma energética previó inicialmente que la liberalización del mercado de gasolinas y diésel se completaría en 2018, se adelantó un año, de 2018 a 2017, con la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos de 2017, lo cual sucedió a finales de 2016. En enero de 2017, los precios máximos de la gasolina y el diésel aumentaron de acuerdo con una nueva metodología de precios basada en los precios internacionales, los costos de transporte, almacenamiento y distribución, y los impuestos y márgenes aplicables (SHCP, 2017). La puesta en práctica de esta metodología derivó en un aumento de precios sustancial el 1 de enero de 2017. El recuadro 3.4 presenta el proceso para liberalizar el mercado de gasolina de México.

Una vez que introducida la competencia efectiva en estos mercados, no habrá necesidad de que la CRE fije los precios de VPM. Para los petrolíferos, la CRE dejará de fijar los precios de VPM regionalmente cuando 30% del suministro total proceda de compañías que no sean PEMEX. Hay margen para que la CRE deje de emitir precios de VPM para el gas natural en 2018. No hay fecha determinada para el GLP.

Recuadro 3.4. Liberalización anticipada del mercado de gasolinas en México

Si bien la reforma energética pretendía originalmente la liberalización de los mercados *downstream* de gasolina y diésel en 2018, la aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos en 2016 (Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017) movió este plazo a finales de 2017.

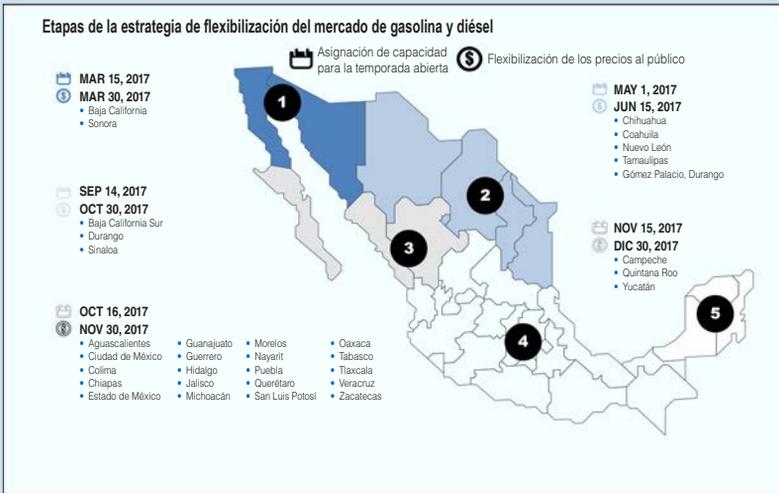
El proceso de liberalización del mercado de gasolina en México atañe a tres diferentes dependencias gubernamentales: SHCP, CRE y COFECE. Dentro de este proceso:

- La CRE y la COFECE establecieron un calendario que muestra la fecha en que se liberalizarán los precios de la gasolina y el diésel en las diferentes zonas de México.
- La CRE gestionará procesos de temporadas abiertas para brindar capacidad y acceso a la infraestructura de PEMEX para almacenamiento y transporte en cada una de las diferentes regiones durante 2017.

Recuadro 3.4. Liberalización anticipada del mercado de gasolinas en México (cont.)

- La SHCP seguirá determinando los precios máximos al público en zonas donde los cambios de precios no estén ligados a los cambios de precios internacionales y no correspondan a las fuerzas de mercado competitivas (medida de último recurso).
- A partir de 2019, la COFECE decidirá si la CRE deberá volver a regular los precios cuando considere que no haya una competencia verdadera.
- Los permisionarios estarán obligados a proporcionar información a la CRE, incluyendo la concerniente a cambios de precio una hora antes de que sucedan, los volúmenes comprados y vendidos, y sobre su estructura corporativa. La CRE será responsable de aplicar un sistema de información de precios de los productos que notificará al público de los precios de la gasolina y el diésel.

La gráfica siguiente presenta las fechas de las etapas para la liberación de los mercados de gasolinas y diésel en México en el transcurso de 2017.



Monitoreo del mercado eléctrico mayorista

La responsabilidad de monitorear el mercado eléctrico mayorista pasó de la SENER a la CRE el 27 de enero de 2017. La CRE ahora se encarga

de vigilar las transacciones en el mercado eléctrico, así como las decisiones de la CENACE. En el mercado mayorista nacional se producen diversas transacciones, incluidas:

- exportaciones e importaciones de energía eléctrica
- adquisición de energía eléctrica
- adquisición de servicios auxiliares
- transmisión de transacciones de derechos financieros
- transacciones en certificados de energía limpia.

La CRE vigila estas transacciones para garantizar, entre otras cosas, que los participantes en el mercado no abusen de su poder de mercado, no intervengan en actividades colusorias, que presenten ofertas de acuerdo con los costos de referencia de sus unidades de generación, y que no realicen otras actividades para manipular el mercado y sus precios.

Sistema de certificados de energía limpia

La reforma energética asignó a la CRE la responsabilidad de diseñar reglamentos para implementar los requisitos para los Certificados de Energía Limpia (CEL) junto con la SENER, vigilar las transacciones de CEL y elaborar un informe de vigilancia del mercado de CEL en colaboración con la SENER en 2018. Hay obligaciones para consumidores y suministradores de electricidad que deben comprar CEL en proporción (determinada por la SENER) a su consumo de electricidad. Los generadores limpios reciben los CEL y reciben ingresos adicionales por concepto de venta de CEL a las partes que están obligadas a comprarlos. De este modo, los CEL ofrecen incentivos a los participantes del mercado para desarrollar fuentes limpias de generación de electricidad.

Desarrollar reglamentos para apoyar la implementación de la reforma energética

Si bien la reforma energética ha atribuido a la CRE nuevas responsabilidades para regular el mercado eléctrico y el de hidrocarburos, la CRE tiene la encomienda de elaborar reglamentos que establezcan los procesos que emprenderá para implementar las nuevas responsabilidades. Los diferentes tipos de reglamentos que emite la CRE están definidos en el recuadro 3.5.

Recuadro 3.5. Tipos de reglamentos emitidos por la CRE

- **Estatuto interno** (Reglamento Interno de la Reguladora de Energía). Su finalidad es establecer la estructura y regular la organización y operación de la CRE.
- **Normas Oficiales Mexicanas.** Están diseñadas para regular las características o especificaciones de los productos, servicios o materias primas. También regulan los instrumentos de medición, las normas de medición y los métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad. La CRE tiene la autoridad para emitir Normas Oficiales Mexicanas que establecen:
 - normas de calidad de la gasolina,
 - instrumentos metrológicos para el sector eléctrico,
 - normas para la eficiente cogeneración de electricidad y
 - normas para las centrales eléctricas en cuanto a generación, transmisión y distribución.
- **Disposiciones administrativas de carácter general.** Son instrumentos jurídicos comúnmente aplicables, cuya finalidad es detallar las normas que se aplican a la regulación obligatoria por ley. Difieren de los estatutos porque los emite un órgano regulador, mientras que el Ejecutivo emite los estatutos.
- **Acuerdos de interpretación.** El Consejo de gobierno de la CRE tiene la facultad de interpretar las leyes, estatutos y otros instrumentos que están en el ámbito de su competencia, a fin de determinar los criterios aplicables a la regulación.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Se requiere que los reglamentos que elabora la CRE se complementen con un análisis de impacto regulatorio (AIR), que luego es objeto de un proceso de revisión realizado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que incluye la consulta pública. Los detalles de este proceso aparecen en el recuadro 3.6.

Recuadro 3.6. Análisis de impacto regulatorio en México

En México, el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) se formalizó a través de las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año 2000. El AIR se volvió obligatorio para todo tipo de medidas legales de aplicación general que generan costos de cumplimiento, desde los formatos hasta las normas de implementación primordiales. Es preciso presentarlas a la COFEMER, salvo en materias que la ley excluya explícitamente, como las de naturaleza fiscal, o los actos de administración subnacional (estados o municipios). Las secretarías y los organismos reguladores están encargados de elaborar los AIR, mientras que la COFEMER es responsable de su revisión. Los AIR incluyen el examen del problema enfrentado, los objetivos, las obligaciones que se impondrán, las alternativas consideradas, los posibles costos y beneficios y otros impactos pertinentes, el análisis de riesgo y competencia, los mecanismos de implementación, la vigilancia y evaluación, y los resultados de la consulta pública.

Las evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) son revisadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y, si son insatisfactorias, porque no ofrecen impactos específicos, por ejemplo, la COFEMER puede solicitar que se modifiquen, corrijan o completen con más información. Si la EIR reformada aún es insatisfactoria, la COFEMER puede pedir a la secretaría a cargo que contrate a un experto independiente para que evalúe el impacto; el órgano regulador no puede emitir la regulación sin tener la opinión definitiva de la COFEMER.

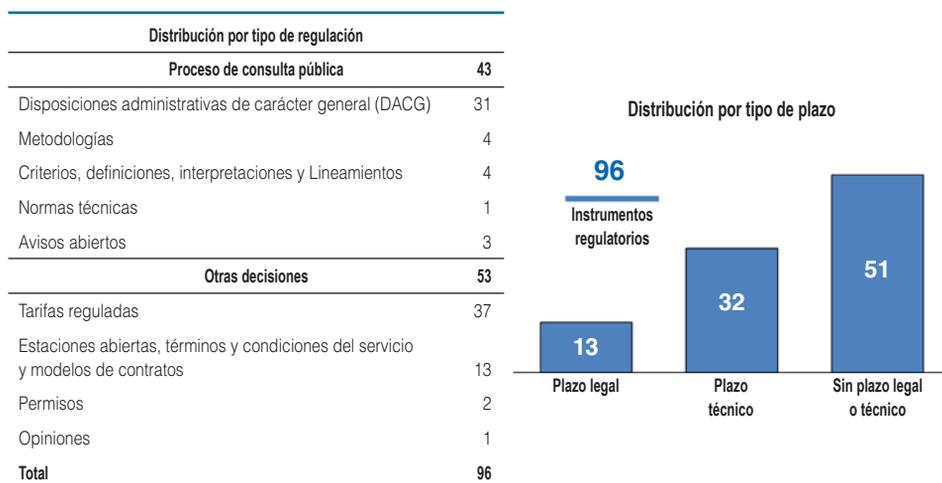
Fuente: OECD (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.

Estrategia

El reglamento interno de la CRE establece una Unidad de Planeación y Evaluación (UPE) dentro de la Comisión. El artículo 32 del estatuto interno precisa las responsabilidades de la UPE que, entre otras, incluyen trabajo de planeación y vigilancia de la CRE, orientándola para lograr sus metas estratégicas y establecer medidas para evaluar su eficacia.

La principal herramienta desarrollada por la UPE para planear y vigilar el progreso de la CRE es su programa regulatorio anual. En la gráfica 3.2 se observa un resumen del Programa Regulatorio 2017 de la CRE para los hidrocarburos.

Gráfica 3.2. Resumen del programa regulatorio de la CRE para los hidrocarburos



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

El programa regulatorio se elabora cada año; por lo general empieza el año previo y termina en enero del año siguiente. El programa regulatorio es una lista completa de los proyectos que se requiere votar en el consejo. En vista de la carga de trabajo de la CRE, esto incluye los reglamentos que la CRE necesita desarrollar ese año, que después deben pasar por un proceso de revisión y consulta pública en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

El Programa Regulatorio lo organiza el sector industrial (gas natural, GLP, petróleo, electricidad) y los proyectos transversales, y cada uno de los proyectos se asigna a una unidad o división específica dentro de la CRE con un plazo para la entrega.

La UPE actualiza continuamente el Programa Regulatorio durante el año, y se coordina con las demás unidades y divisiones de la CRE para recopilar información sobre su progreso en el cumplimiento de los reglamentos y decisiones relativas al programa regulatorio. El programa regulatorio se envía cada semana a los comisionados de la CRE e incluye un resumen con representación gráfica del programa, donde se establece el número de reglamentos que la CRE necesita emitir por mercado, por tipo de instrumento jurídico y cada mes del año. Además, la CRE compartió su programa regulatorio para 2017 con las partes interesadas en una sesión de su Consejo Consultivo en diciembre de 2016.

No todas las actividades de la CRE se captan en su programa regulatorio. Las que actualmente están fuera del programa regulatorio incluyen el SIRETRAC (sistema diseñado para vigilar las transacciones en el mercado de hidrocarburos), el sistema de vigilancia de los CEL y el trabajo de organización preparatorio que lleva al Foro Mundial de Reguladores de la Energía en 2018.

En esta etapa, la CRE no ha iniciado el proceso de desarrollar un plan estratégico; sin embargo, prevé elaborar uno correspondiente al periodo de 2017 a 2022, en el verano de 2017. El plan estratégico de la CRE necesita estar armonizado con los documentos de planeación más amplia de la industria energética, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 y también el Programa del Sector Energético de 2013 a 2018.

Coordinación

A la luz del alcance del mandato de la CRE (es decir, regulación técnica y económica de hidrocarburos y electricidad), se debe coordinar con una serie de dependencias gubernamentales con el fin de cumplir sus funciones.

El campo y el grado de coordinación entre dependencias gubernamentales han aumentado mucho desde la implementación de la reforma energética. Si bien la reforma energética creó mecanismos formales para la colaboración en la industria energética, antes de que estos se establecieran había una gran dosis de coordinación informal entre los organismos en materia energética.

Los mecanismos formales para la coordinación en que participa la CRE incluyen:

- el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE)
- los consejos consultivos establecidos conforme a la sección 28 de la LORCME
- el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
- los acuerdos de cooperación formal.

Hay diferentes organismos gubernamentales que tienen la responsabilidad de implementar las distintas partes de la reforma energética. Por consiguiente, para coordinar las actividades de estos organismos, se estableció el CCSE en el artículo 19 de la LORCME. Sin embargo, si bien se designó al CCSE como órgano coordinador para la reforma energética, a la fecha solo se ha reunido dos veces: el 5 de septiembre de 2016 y el 28 de febrero de 2017.

Los miembros del CCSE son: la SENER (que también preside el CCSE), la CRE, la CNH, el CENAGAS y el CENACE. Como se estableció en el artículo 21 de la LORCME, la función del CCSE es dar a conocer a la CRE y a la CNH la política energética elaborada por la SENER, hacer recomendaciones sobre la política energética federal que deberá incluirse en los programas de trabajo anuales de la CRE y la CNH, y analizar y hacer recomendaciones y propuestas sobre la CNH y la CRE para la implementación de la política energética.

El artículo 28 de la LORCME también dispone el establecimiento de consejos consultivos con el objetivo de retroalimentar los reglamentos emitidos por los organismos coordinados.

La CRE cuenta con un consejo consultivo general (también conocido como su Consejo Consultivo) que tiene dos grupos de trabajo en materia de electricidad e hidrocarburos que retroalimentan la regulación elaborada por la CRE. Además, hay dos comités consultivos de normalización:

- Comité Consultivo Nacional de Normalización Eléctrico
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos.

El Comité Consultivo de la CRE quedó establecido el 8 de mayo de 2015. Lo forman dos grupos de trabajo: 1) el grupo de trabajo en materia de electricidad, y 2) el grupo de trabajo en materia de petróleo, gas natural, petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos que se reúnen en forma independiente (CRE, 2017). El Comité Consultivo de la CRE le permite buscar opiniones sobre la regulación además del proceso de consulta pública realizado por la COFEMER, y se reúne tres o cuatro veces al año. Los representantes gubernamentales, académicos e industriales están integrados en los comités consultivos de la CRE en materia de normas.

Además de los tres consejos consultivos de la CRE, la Comisión también participa en dos consejos consultivos para el fomento de cadenas de suministro nacionales:

- Consejo Consultivo para el Fomento a la Industria Eléctrica
- Consejo Consultivo para el Fomento de la Industria de Hidrocarburos.

Estos consejos están presididos por la Secretaría de Economía, y también los integran representantes del gobierno, la academia y la industria. Estos consejos consultivos no solo se concentran en el fomento de cadenas de suministro, sino también observan la innovación tecnológica en la industria energética.

El Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias se estableció con la reforma energética. La CRE, junto con la SENER, participa en este foro. La misión de este foro es promover el fomento de la investigación de energías limpias, principalmente para la generación de energía.

La CRE también estableció un acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), con objeto de compartir las quejas de los consumidores relacionadas con la electricidad. De conformidad con este acuerdo, la PROFECO atenderá las quejas residenciales, mientras que la CRE se ocupará de las quejas de los grandes consumidores de energía eléctrica y mayoristas.

La CRE también ha establecido acuerdos de cooperación con organismos extranjeros para aprender y contribuir a las prácticas internacionales y apuntalar su capacidad interna. Estos incluyen:

- Confederación Internacional de Reguladores de Energía
- Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía
- Asociación Nacional de Comisionados Reguladores de Servicios Públicos de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con el órgano regulador peruano (Organismo Supervisor en Energía y Minería)
- Memorándum de Entendimiento con la Comisión Federal Reguladora de Energía de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con el Departamento de Energía de EE.UU.
- Memorándum de Entendimiento con la Corporación Norteamericana de Confiabilidad Eléctrica (North American Electric Reliability Corporation, NERC)
- Memorándum de Entendimiento con la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Calgary
- Buró de Recursos Energéticos del Departamento de Estado de EE.UU.

Participación en el proceso legislativo

Además de aplicar el reglamento para apoyar la implementación de la reforma energética, la CRE también da sus puntos de vista sobre las políticas, leyes y reglamentos en materia energética elaborados por otras instancias de gobierno. Estas incluyen a la Secretaría de Energía, el Congreso y otros

órganos gubernamentales con facultades para redactar y proponer una nueva legislación (como el Poder Ejecutivo).

La CRE brinda orientación a estos organismos por diferentes medios. En algunos casos, la CRE establece grupos de trabajo y reuniones para analizar las políticas, la legislación y la regulación. En otros, la CRE utiliza mecanismos informales para expresar sus opiniones. En consecuencia, no todas las contribuciones que hace la CRE al desarrollo de políticas se divulgan y reconocen públicamente.

Hace poco, la CRE hizo comentarios sobre la política pública de la SENER para el fomento del mercado de gas natural. También trabajó muy de cerca con dicha secretaría para facilitar la reciente transferencia de la función de supervisión del mercado eléctrico a la CRE en 2017.

Independencia

Como parte de la reforma energética, el estatus de la CRE cambió de ser una agencia dentro de la SENER a agencia coordinada.

El artículo 3° de la LORCME establece el ámbito de la autonomía de la CRE como agencia coordinada, y menciona que las agencias coordinadas tienen independencia técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y pueden percibir ingresos por la prestación de sus servicios. Sin embargo, esta independencia está supeditada a que la CRE se coordine con la SENER, de modo que sus funciones se lleven a cabo de acuerdo con la política pública del Ejecutivo federal.

Si bien en el ámbito de las actividades de la CRE influyen la formulación de la política energética y el diseño del plan sectorial (el Programa del Sector Energético 2013-18), la SENER no puede ordenar a la CRE, publicar declaraciones de expectativas ni revocar las decisiones que tome la CRE.

Aportación

Recursos financieros

Fuentes de financiamiento

Como se planteó en el recuadro 3.7, la CRE atraviesa por la transición de ser financiada con presupuesto federal a obtener fondos que derivan de los ingresos por concepto de cuotas y derechos cobrados a las empresas reguladas.

Recuadro 3.7. Transición de la CRE a un nuevo modelo de financiamiento

Transición a la autonomía financiera en 2019

Antes de la reforma, el presupuesto de la CRE era una partida del presupuesto de la SENER. Después de la reforma, las disposiciones de la LORCME concedieron un grado de independencia presupuestaria a la CRE, y ahora tiene su propia partida del presupuesto federal. Además, la CRE ya puede recaudar entradas de las cuotas y derechos impuestos a las empresas reguladas.

En el periodo de 2015 a 2018, el presupuesto de la CRE hará la transición de ser financiado por el gobierno federal a un financiamiento total mediante cuotas y derechos. Durante el periodo de transición, el presupuesto de la CRE consistirá en una mezcla de ingresos otorgados por el gobierno federal y los ingresos recaudados por concepto de cuotas y derechos. El artículo 6° transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria planteó que la CRE recibiría una cantidad decreciente de recursos federales, como se expresa en el cuadro siguiente, a medida que la CRE realiza esta transición.

Año	Recursos federales (millones de pesos)
2015	400
2016	370
2017	340
2018	280

En esta etapa, la SHCP no ha especificado cuáles serán los procedimientos presupuestarios operativos para la CRE en 2019.

Cuotas y derechos

Las cuotas y derechos se determinan de acuerdo con los gastos de capital y operativos. La ampliación del ámbito de las responsabilidades regulatorias de la CRE ha hecho que crezca considerablemente el número de permisos que debe administrar. Si bien esto ha incrementado los ingresos de la CRE por concepto de cuotas y derechos más allá de sus egresos actuales, se prevé que en los siguientes años estos egresos serán iguales a los ingresos a medida que la CRE amplíe sus actividades.

Recuadro 3.7. Transición de la CRE a un nuevo modelo de financiamiento (cont.)

Asignación de ingresos por concepto de cuotas y derechos

El artículo 31 de la LORCME exige que el fideicomiso público de la CRE lo gestione un fideicomisario. También dispone que para la transferencia de recursos del fideicomiso a la cobertura de egresos anuales del regulador no se necesita la autorización de la Secretaría de Hacienda, siempre que se respete el artículo 134 de la Constitución mexicana y el órgano regulador acepte someterse a los controles fiscales y evaluaciones del Estado. Asimismo, dispone que el fideicomiso no tenga permitido acumular más del triple del presupuesto anual correspondiente al último ejercicio fiscal. Los recursos que rebasen el triple del último presupuesto serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Sin embargo, en la práctica, la Secretaría de Hacienda determina y autoriza el monto de los recursos del superávit de ingresos que: 1) serán transferidos para cubrir los egresos anuales de la CRE; 2) contribuirán al fideicomiso y 3) contribuirán al Presupuesto del Gobierno Federal, y estas decisiones son acordes a la situación general de las finanzas públicas federales.

El siguiente cuadro muestra la asignación del superávit total de ingresos recaudados por concepto de cuotas y derechos en millones de pesos. En particular, muestra que más de la mitad del citado superávit fue transferido al Presupuesto del Gobierno Federal (PGF) en 2015 y 2016.

	2015		2016	
Superávit total de ingresos	897.8	100%	1 036.0	100%
Transferido a:				
Presupuesto anual de la CRE (como complemento)	67.1	7%	143.0	14%
Contribución del fideicomiso de la CRE	302.2	34%	200.0	19%
Presupuesto anual federal	528.6	59%	693.0	67%

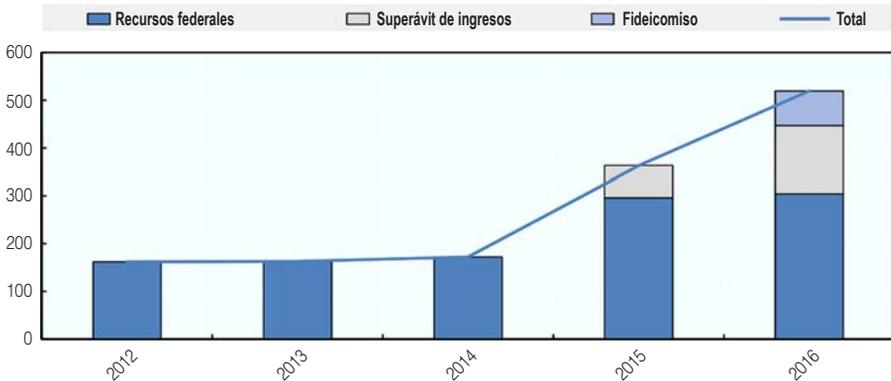
El fideicomiso

El fideicomiso de la CRE comenzó en 2015 con un presupuesto inicial de 302.2 millones de pesos. En 2016, se estableció un comité para administrar el fideicomiso de la CRE. Los miembros del Comité del Fideicomiso son la SHCP, la SENER, la SFP y la CRE. El saldo inicial del fideicomiso de la CRE fue de 302.2 millones de pesos en diciembre de 2015, que aumentó a 441.1 para diciembre de 2016.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Desde la implementación de la reforma energética, el financiamiento de la CRE ha aumentado notablemente en consonancia con el incremento en el número y ámbito de su papel y funciones. La gráfica 3.3 muestra los egresos de la CRE para el periodo entre 2012 y 2016. También muestra los fondos que la CRE ha recibido procedentes de recursos federales, de las cuotas y derechos, y del fideicomiso.

Gráfica 3.3. Egresos de la CRE para el periodo de 2012 a 2016 (millones de pesos)



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La gráfica 3.3 muestra que los egresos asignados a la CRE han aumentado considerablemente desde 2012. En particular, aumentaron 201% entre 2014 y 2016 (después de la aprobación de las leyes secundarias en 2014). Sin embargo, también se observa que la CRE ha recibido menos recursos federales que el presupuesto asignado para el periodo de transición en 2015 y 2016 (400 y 370 millones de pesos respectivamente).

Gestión de los recursos financieros

Si bien la CRE recauda cuotas y derechos de la industria regulada, sigue fijando su presupuesto de manera paralela a la SHCP, a fin de conciliarlo con el proceso para fijar el presupuesto anual del gobierno federal.

El proceso para fijar el presupuesto federal se establece de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. En mayo, todos los años, los

planes fiscales individuales se integran en el primer proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para que lo apruebe el Congreso el 8 de septiembre de cada año.

El primer paso para determinar el presupuesto de la CRE incluye la elaboración de una propuesta que se enviará a la SHCP para su análisis y aprobación. La Unidad de Finanzas de la CRE se coordina con cada unidad técnica y división, para determinar sus necesidades de recursos en el ejercicio fiscal venidero. Este proceso no está ligado al de planeación realizado por la UPE.

Después de presentar la propuesta a la SHCP, el segundo paso es que la SHCP haga una evaluación y establezca los fondos que cada agencia necesita para cumplir sus metas y obligaciones, de acuerdo con las leyes y reglamentos que están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-18).

La manera en que la CRE gasta sus recursos se revisa de dos formas. Primera: anualmente. El Presupuesto de la Federación (Presupuesto de Egresos) asigna recursos a la estructura de los programas. Cada programa tiene una matriz para evaluar el desempeño (Matriz de Indicadores para Resultados [MIR]). La matriz incluye los indicadores de desempeño clave para determinar cómo se lograron los resultados y en qué proporción se cumplen las metas de los programas. En este sentido, el presupuesto de la CRE está sujeto a una evaluación del desempeño efectuada por la SHCP. La CRE informa de la MIR a la SHCP trimestralmente. La CRE describe la forma en que sus actividades han contribuido al cumplimiento de su mandato y sus objetivos.

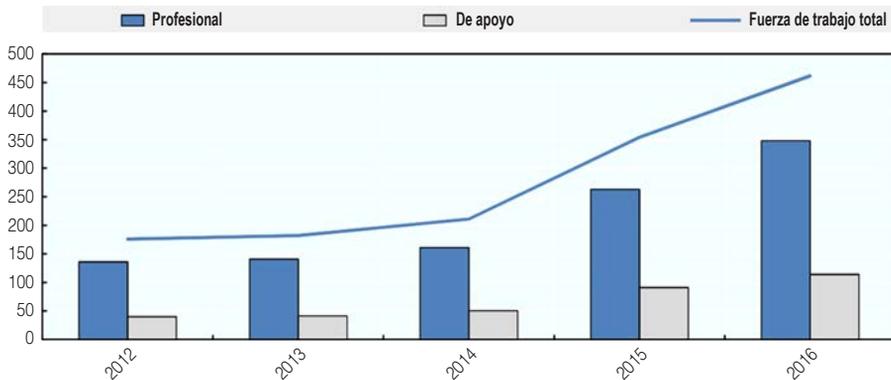
Segunda: la CRE está sujeta a auditorías internas y externas. Agencias gubernamentales externas auditan a la CRE, como la Auditoría Superior de la Federación. Las auditorías internas las realiza el órgano interno de control.

Recursos humanos

Perfil y reclutamiento de personal

La gráfica 3.4 muestra el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo de la CRE desde la implementación de la reforma energética en 2014. En particular, se observa que la fuerza de trabajo de la CRE aumentó 163% en el periodo, con un aumento de 114% entre 2014 y 2016. Actualmente, la CRE tiene la aprobación de la SHCP para un personal de 500 miembros, mientras que la CRE considera que requiere 650 personas para cumplir sus metas y obligaciones y lo está negociando con la SHCP.

Gráfica 3.4. Total de la fuerza de trabajo profesional y de apoyo en la CRE para el periodo de 2012 a 2016



Fuente: Información proporcionada por la CRE.

La gráfica 3.4 también muestra la proporción de personal de apoyo y profesional en la CRE: en 2016, 24% del personal estaba a cargo de funciones administrativas, mientras que 76% se encargaba de tareas técnicas, como la determinación de tarifas, inspecciones *in situ*, tareas de regulación. De este 76%, 27% poseía habilidades de ingeniería, mientras que 49% tenía habilidades jurídicas y económicas. La CRE busca fortalecer su capacidad al contratar profesionales que cuenten con experiencia en fijar tarifas.

El cuadro 3.1 establece el perfil de la fuerza de trabajo de la CRE. Si bien la CRE se estableció en 1993 y es el más antiguo de los tres órganos reguladores en materia energética incluidos en el estudio de la OCDE, el cuadro muestra que la mayoría del personal ha trabajado en la CRE menos de cinco años.

Reclutamiento de personal

Si bien la CRE carece de un director general, el comisionado presidente tiene varias funciones en relación con la dotación de personal. En particular, conforme al artículo 23 de la LORCME al comisionado presidente se le atribuye la responsabilidad de nombrar y destituir personal y proponer el nombramiento del secretario ejecutivo para el Consejo de gobierno para que este lo apruebe. Si bien el comisionado presidente nombra directamente al personal de alto rango

Cuadro 3.1. Perfil de la fuerza de trabajo de la CRE en marzo de 2017

Años en la fuerza de trabajo de la CRE	Hombres	Mujeres	Total
Menos de 5 o 5 años	214	159	373
Entre 5 y 10 años	21	20	41
Entre 10 y 15 años	8	2	10
Entre 16 y 20 años	7	4	11
Más de 20 años	8	9	17
Total	258	194	452

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

(jefes de unidad), la CRE no ha establecido procedimientos para anunciar los puestos o informar la decisión del comisionado presidente a través de grupos de selección.

Para otro equipo de personal, la CRE tampoco tiene un criterio sistemático de reclutamiento (procesos para anunciar y para seleccionar). Por ejemplo, la CRE consiguió recientemente acceso a 142 puestos temporales adicionales (en octubre de 2016), y logró cubrir 116 entre el 16 de octubre y el 1 de noviembre de 2016. La CRE anunció estos puestos en páginas web de universidades, pero no en la base de datos de empleos del gobierno federal (http://www.trabajaen.gob.mx/menuini/js_paginad.jsp). La CRE no pudo anunciarlos ahí porque aún no había establecido su sistema de servicio profesional de carrera regulatorio. Las decisiones de la CRE para la selección las tomaba cada una de las unidades y divisiones mediante entrevistas (la decisión la tomó cada jefe de unidad y los supervisores directos). Las pruebas psicométricas de los empleados se hicieron después de este periodo de dos semanas, con objeto de emplear esta experiencia para elaborar los lineamientos para el sistema de servicio profesional de carrera regulatorio.

La CRE está en proceso de reformar el criterio que sigue para contratar y desarrollar personal creando un sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio, dispuesto en la LORCME. Este sistema establecerá las descripciones de puestos y definirá los requisitos profesionales y técnicos específicos para cada función dentro de la CRE.

Remuneración

La CRE tiene flexibilidad limitada en cuanto a salarios, porque se determinan de conformidad con el manual federal (Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal), lo que varía según el nivel de responsabilidad y la categoría del puesto. La CRE considera que los sueldos que puede ofrecer, en gran parte, no son competitivos en comparación con los sueldos del sector privado.

La CRE puede comparar sus sueldos con los de otras dependencias gubernamentales (como CFE, PEMEX, SENER, CENAGAS, CENACE) a través del Portal de Obligaciones de Transparencia, que es una ventana electrónica a la que el público puede acceder como medio de transparencia.

En este contexto, a fin de atraer y retener al personal, la CRE busca ofrecer sueldos competitivos dentro del tabulador federal. La CRE también brinda a su personal un grado de flexibilidad, como trabajar menos horas los viernes para incentivar la productividad (el Consejo de gobierno de la CRE aprobó esta medida).

Capacitación, desarrollo y ascenso del personal

En el cuadro 3.2 se presenta el total de actividades de capacitación del personal, horas, personal capacitado y presupuesto de la CRE para el periodo de 2014 a 2016; el presupuesto para capacitación ha aumentado a una tasa comparativamente sostenida.

Cuadro 3.2. Capacitación del personal de la CRE para el periodo 2014-16 (pesos)

Año	Actividades	Horas	Todo el personal	Personal capacitado	Presupuesto
2016	69	26 760	462	424	\$2654 737.49
2015	83	10 635	354	253	\$2510 535.58
2014	69	5 045	211	133	\$1806 205.21

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Ya antes, la CRE hizo una alianza previa con una universidad, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para otorgar al personal un diploma en política energética. La CRE estaba en proceso de llegar a un acuerdo con el CIDE, y propuso enviar a 10 elementos de su personal para que asistieran en marzo de 2017. La CRE también analiza acuerdos con el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Aparte de reconocer sus logros y el desempeño constante, la CRE no cuenta con procesos específicos para conceder ascensos al personal. La CRE prevé que su futuro sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio establecerá un procedimiento de ascensos con base en méritos. Este sistema apunta a fomentar el desarrollo de habilidades técnicas y a garantizar que la CRE tenga acceso al personal idóneo para sus puestos.

Además del sistema de Servicio Profesional de Carrera Regulatorio, la CRE está formulando un Sistema de Indicadores de Desempeño para la Comisión, en conjunto, y para sus diferentes unidades y divisiones conforme a sus respectivas funciones. La CRE prevé que los indicadores para el sistema se crearán en los próximos dos años.

Proceso

La toma de decisiones y el Consejo de gobierno

El Consejo de gobierno está a cargo de la toma de decisiones de la CRE, y lo forman siete comisionados (la CRE actualmente tiene seis), uno de los cuales funge como comisionado presidente. Los comisionados son nominados por el presidente de México y el Senado hace la designación. En particular, el presidente de la República nombra una lista de candidatos y la entrega al Senado, que, a su vez, vota después de que dichos candidatos se presenten a una audiencia de evaluación.

Los comisionados cumplen periodos de siete años con la posibilidad de alargar a otro mandato de siete años más. La CRE no tiene director general y esta función la ejerce el comisionado presidente. Entre otras cosas, la función del comisionado presidente está plasmada en la LORCME. La función incluye implementar las resoluciones tomadas por el Consejo de gobierno; implementar y vigilar políticas internas, proponer el nombramiento del secretario ejecutivo y el personal de la CRE (aparte de los colaboradores personales de los demás

comisionados), formular el presupuesto de la CRE e informar el proceso decisorio del desempeño de la CRE.

Según lo establecido en el artículo 10 de la LORCME, la CRE toma decisiones ya sea en reuniones ordinarias (pactadas con 72 horas de anticipación) o en reuniones extraordinarias (pactadas con 24 horas de anticipación) cuando menos una vez al mes. Al menos cuatro comisionados deben asistir a la sesión. La mayoría toma las decisiones y el comisionado presidente tiene el voto de calidad.

El artículo 11 de la LORCME dispone que las juntas del Consejo sean abiertas y públicas y que se transmitan por medios electrónicos. La única excepción es cuando se analiza información confidencial. Además, el artículo 12 de la LORCME exige que los comisionados no tomen parte en la toma de decisiones en las que tengan algún conflicto de interés. Cuando los comisionados consideren tener interés en un asunto que esté ante la CRE, se exige que se excusen y lo notifiquen al Consejo de gobierno.

Nominación y designación

El Consejo de gobierno de la CRE es designado por el Senado con base en las propuestas hechas por el Ejecutivo. El proceso de contratación para el comisionado presidente y los comisionados de la CRE se hace con base en la lista de tres candidatos propuesta al Senado por el presidente de la República, que elige a uno de ellos después de las audiencias y la votación. Los fundamentos de la lista son los requisitos específicos estipulados en la LORCME y la establece el Ejecutivo mediante consultas internas informales. Para ser comisionado es necesario ser mexicano y gozar de buena reputación, contar con una licenciatura y un mínimo de cinco años de experiencia laboral en campos relacionados con energéticos, entre otros requisitos.

El Consejo de gobierno nombra entonces al secretario ejecutivo con la guía del comisionado presidente. Los comisionados son nombrados para un periodo de siete años con la posibilidad de seguir en un mandato adicional de siete años. Sus mandatos son escalonados y solo pueden ser destituidos por las causas graves enumeradas en la LORCME. La alta dirección es seleccionada entonces por el comisionado presidente de acuerdo con el perfil del candidato y los requisitos técnicos para el puesto. Asimismo, el comisionado presidente tiene autoridad para destituir al personal en circunstancias específicas.

El proceso de nominación y designación no siempre está armonizado con el momento en que hay puestos vacantes. Por ejemplo, la CRE trabaja

actualmente con 6 de un máximo de 7 comisionados. Además, la CRE careció de comisionado presidente durante un periodo de cuatro meses entre el 1 de enero de 2016 y el 28 de abril de 2016. En caso de ausencia o impedimento legal del comisionado presidente, el anterior estatuto interno de la CRE disponía que el comisionado de mayor antigüedad ocupara el puesto. En 2016, el comisionado Noé Navarrete asumió el puesto de comisionado presidente en forma temporal.

Prevención de los conflictos de interés

Además de las disposiciones de transparencia contenidas en la LORCME para el funcionamiento del Consejo de gobierno (las reuniones tendrán que transmitirse públicamente, los acuerdos y resoluciones serán públicos y se difundirán en la página web, los comisionados se verán impedidos de tomar parte en las decisiones en que tengan un interés), la LORCME también busca transparentar las interacciones entre comisionados e interesados externos (como la industria). En particular, el artículo 13 exige que los comisionados se reúnan con las partes interesadas, y la intervención, cuando menos, de dos comisionados en audiencias que se celebrarán en las oficinas de la CRE, así como la elaboración de un acta de la reunión; es preciso grabar la reunión y guardar la grabación.

Hay restricciones previas y posteriores al empleo para los comisionados. Antes de ocupar el puesto, los comisionados tienen la restricción de ser funcionario electo, secretario o administrador en el sector regulado. Después de dejar el empleo, los comisionados no están sujetos a un periodo de gracia, pero sí al artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone las obligaciones generales de los servidores públicos, incluyendo no usar influencias ni información confidencial obtenida en su puesto previo para beneficio propio.

Operación del Consejo de gobierno

El artículo 25 de la LORCME exige que a los comisionados se les asigne aleatoriamente la responsabilidad de formular y presentar proyectos al Consejo de gobierno. Este proceso de asignación aleatoria de los casos es una función del secretario ejecutivo. La CRE pone en práctica esta obligación al hacer que cada sesión del Consejo sea conducida por un comisionado diferente. La CRE está desarrollando sus procesos para poner en práctica este requisito en la LORCME.

Código de conducta

Desde su creación, la CRE tiene un código de conducta y también un Comité de Vigilancia del código de conducta. El propósito fue implementar las estrategias para la correcta observancia del código de conducta de la CRE. El Comité de Vigilancia del código de conducta lo integraban mandos medios y altos, seleccionados por los jefes de unidad. En 2012, estos planes se modificaron para cumplir con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esto dio lugar a determinar cuáles serán los miembros del comité a través de elecciones.

La LORCME le asignó a la CRE la obligación de establecer su propio código de conducta, y el artículo 16 plantea los requisitos mínimos que deberá incluir el código de conducta, incluyendo los criterios que se observarán cuando se realicen audiencias con empresas reguladas, las consideraciones para los comisionados y el personal que asistan a las actividades (como eventos académicos y foros públicos) relacionados con el trabajo de la CRE, actos que podrían constituir un conflicto de interés para los servidores públicos, y las normas para informar de cualquier situación que pudiera presentar un conflicto de interés.

La versión vigente del código de conducta de la CRE fue aprobada en diciembre de 2014 (se publicó el 11 de noviembre de 2016). El código propone la creación de un Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés dentro del órgano regulador que contribuirá a la implementación y observancia del Código de Conducta, en colaboración con el órgano interno de control (OIC). En el recuadro 3.8 se presenta mayor información sobre el Comité de Prevención de Conflictos de Interés.

Recuadro 3.8. Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la CRE

El Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés funciona conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

Su finalidad es guiar a los servidores públicos de la CRE, de modo que en el ejercicio de sus funciones asuman una actitud íntegra y honesta, de conformidad con los valores institucionales de rectitud, honestidad, imparcialidad, respeto y transparencia.

Recuadro 3.8. Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la CRE (*cont.*)

- Sus miembros incluyen a representantes de todos los niveles jerárquicos, que se elegirán cada dos años.
- Se reúne ordinariamente cuando menos tres veces al año; puede celebrar sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario.
- Sus actividades están planeadas y definidas en un programa de trabajo que se aprobará en el primer trimestre de cada año. Informa del avance de su programa de trabajo al Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y la SFP.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Rendición de cuentas

A la CRE le pueden pedir que comparezca ante el Congreso. Ambas cámaras del Congreso incluyen Comisiones de Energía ordinarias, y la Cámara de Diputados incluye una Comisión Especial de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética, creada en abril de 2016. La Comisión Especial ha estado en pleno funcionamiento desde diciembre de 2016, incluye a los tres órganos reguladores en materia energética en su jurisdicción y tiene como objetivo supervisar la implementación de la reforma energética. A la fecha no hay un programa de trabajo predefinido ni actas o iniciativas públicas.

En contraste con las Comisiones de Energía ordinarias en cada una de las cámaras del Congreso, la Comisión de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética tiene un estatus especial que, en la práctica, significa que solo puede emitir recomendaciones para las comisiones ordinarias, aunque no son vinculantes. Sus primeras actividades consistieron en transmitir las inquietudes de los interesados respecto a los cambios producidos por la reforma (es decir, cambios en los requisitos para permisos a las gasolineras en la ASEA, liberalización de precios del petróleo en la CRE).

Si bien no hay requisitos regulares para informar su avance al Congreso, la CRE prepara su propio informe anual, y también hace aportaciones al Informe anual de gobierno presentado por el presidente de la República. En contraste, la SENER está obligada a elaborar un informe anual de sus principales

actividades, proyectos y políticas formuladas, que el secretario debe presentar en el Congreso.

La CRE puede ser auditada por la Auditoría Superior de la Federación, que informa directamente al Congreso, así como por la Secretaría de la Función Pública, que informa al presidente de México. En ese sentido, la CRE es auditada directamente por el Congreso y le rinde cuentas, así como al Ejecutivo federal. Estas auditorías se centran en aspectos administrativos y financieros. En el caso de las relaciones con la SFP, todas las entidades federales incluyen un OIC que responde directamente a la SFP. El objetivo de estos órganos internos de control es apoyar el desempeño de la entidad, evitar incumplimientos del personal y manejar las quejas contra los servidores públicos. También son responsables de supervisar y aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La CRE también cuenta con un órgano interno de control, el cual tiene facultades para inspeccionar y auditar las actividades de su personal.

Como se plantea en la sección de aportaciones financieras, la CRE atraviesa por un proceso trimestral de información con base en la MIR (Matriz de Indicadores para Resultados) determinada por la SHCP para el uso de su presupuesto. La CRE examina periódicamente el grado en que la MIR refleja los objetivos de la normativa para sus actividades.

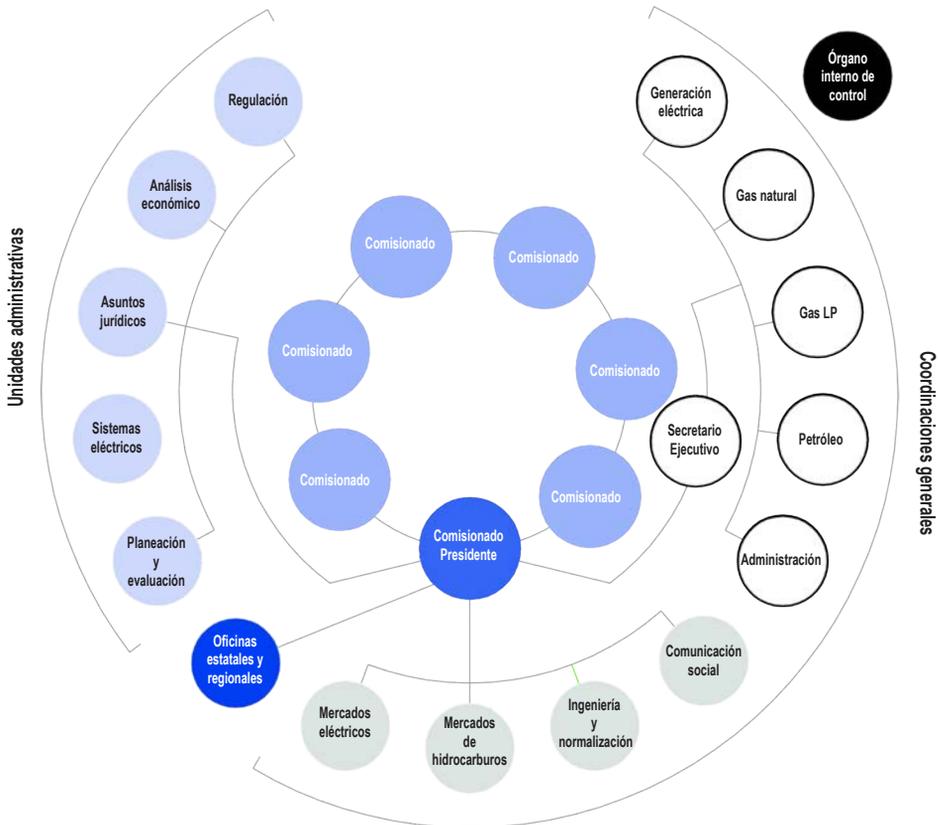
La CRE también es responsable ante los ciudadanos mexicanos. Según instrucciones de la LORCME, la CRE publica un boletín trimestral que resume las actividades y resultados. Más aún, las decisiones y votos del Consejo, además de las actas de las reuniones, se ponen a disposición en la página web de la CRE en tiempo real.

Gestión organizacional interna

Estructura interna

La estructura organizacional de la CRE se expresa en su estatuto interno (Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía), el cual establece la operación del Consejo de gobierno, la Secretaría y todas las unidades y divisiones dentro de la CRE. La estructura organizacional actual de la CRE se presenta en la gráfica 3.5, y su reglamento interno se plantea en detalle en el recuadro 3.9.

Gráfica 3.5. Estructura interna de la CRE



Fuente: CRE (2015a), “20 + 1 CREando Confianza Para Los Mexicanos”, México, www.cre.gov.mx/documento/libro-21aniversario.pdf (introducido el 29 de mayo de 2017).

Recuadro 3.9. Reglamento interno de la CRE

La estructura interna de la CRE se presenta con detalle en el Reglamento Interno de la Reguladora de Energía. El reglamento interno establece las responsabilidades de la CRE (con referencia a la legislación clave cuya administración está a cargo de la CRE, incluyendo la Ley de Energía, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Renovable y el Financiamiento de la Transición Energética). También establece las funciones, facultades y responsabilidades del presidente de la CRE, del Consejo de gobierno, el secretario ejecutivo, las unidades administrativas y los órganos de coordinación.

En particular, el reglamento interno de la CRE establece que la Comisión consta de las siguientes catorce unidades y divisiones:

- **Unidad de Regulación:** trabaja con las otras unidades y divisiones internas para diseñar y desarrollar la mayoría de los instrumentos regulatorios de la CRE.
- **Unidad de Análisis Económico:** determina las tarifas en los sectores de hidrocarburos y eléctrico.
- **Unidad de Asuntos Jurídicos:** gestiona los litigios, presta servicios jurídicos y de revisión a otras áreas.
- **Unidad de Sistemas Eléctricos:** desarrolla la regulación de confiabilidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional y el desarrollo y monitoreo del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.
- **Unidad de Planeación y Evaluación:** realiza la planeación estratégica, la evaluación de impacto *ex post* y las valoraciones del desempeño institucional.
- **División de Mercados Eléctricos:** revisa los permisos de suministro eléctrico y comercialización y vigila el mercado eléctrico mayorista.
- **División de Permisos para la Generación de Energía Eléctrica:** revisa los permisos para generación eléctrica y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Mercados de Hidrocarburos:** revisa los permisos de comercialización de hidrocarburos y vigila el comportamiento del mercado.
- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con el Gas Natural:** revisa los permisos para gas natural y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.

Recuadro 3.9. Reglamento interno de la CRE (cont.)

- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con el Gas Licuado de Petróleo:** revisa los permisos para gas licuado de petróleo y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Actividades Reguladas que se relacionen con Petrolíferos:** emite permisos para productos refinados, petroquímicos, biocombustibles y petróleo y vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Ingeniería y Normalización:** diseña normas técnicas que cubren el mandato de la CRE, incluyendo normas de calidad de los combustibles. También vigila que las entidades reguladas cumplan con el marco regulatorio.
- **División de Comunicación y Relaciones Institucionales:** administra la estrategia de comunicación y las relaciones de la CRE con otras instituciones.
- **División Administrativa:** responsable de los procesos administrativos internos, presupuestarios y de recursos humanos.

Respecto a los órganos administrativos y unidades de coordinación, el estatuto interno de la CRE plantea en detalle sus funciones y responsabilidades. Cada unidad y división tiene un titular o coordinador que está encargado de cumplir las funciones asignadas a la unidad o división en el estatuto interno y una serie de responsabilidades de carácter general que están plasmadas en el reglamento interno.

Fuente: Información proporcionada por la CRE, “Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía”, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n120.pdf (acceso: 5 de enero de 2017).

Al momento de terminar este informe, la CRE atraviesa por una reestructuración interna, debido a que acaba de implementar un nuevo reglamento interno. Consolidó su reglamento interno para armonizar la organización en lo que respecta a los mercados que regula (gas natural, GLP, petróleo y electricidad), reduciendo de 15 a 8 el número de unidades y coordinaciones de carácter general. En la estructura actual, el gran número de unidades transversales y áreas específicas del segmento industrial creó circunstancias en que los comisionados necesitarían conciliar las distintas opiniones de las diferentes unidades, en vez de considerar una posición consolidada del personal. Más aún, la CRE estimó que su estructura organizacional previa (como se describió antes) estaba fragmentada, lo que dificultaba a las unidades

transversales (como la Unidad de Análisis Económico) priorizar su trabajo y dispersaba la responsabilidad de diferentes partes del proceso de otorgamiento de permisos entre distintos equipos.

Relación de trabajo entre comisionados y personal

Grupos de trabajo de los comisionados

La LORCME dispone que la CRE establezca grupos de trabajo compuestos por algunos de los comisionados de la CRE para gestionar y ejecutar proyectos o programas de trabajo. Los comisionados participan en el diseño y desarrollo de reglamentos en estos grupos de trabajo. Los grupos de trabajo que la CRE ha establecido están planteados en el recuadro 3.10.

Recuadro 3.10. Grupos de trabajo de los comisionados establecidos por la CRE

Grupos de trabajo iniciales para implementar la reforma energética

En 2015, la CRE estableció tres grupos de trabajo mediante el acuerdo para implementar la reforma energética. Se establecieron grupos de trabajo en materia de electricidad, gas natural y petróleo.

Desarrollo de la resolución para expedir permisos referidos al petróleo

Para la CRE, en 2015, el periodo clave de máximo volumen de trabajo fue con el establecimiento del nuevo régimen para los permisos del sector petrolero que, entre otras cosas, permitió que la CRE los otorgara en gran número a las gasolineras minoristas (11 028, CRE, 2015b) hacia finales de 2015. La CRE enfrentó este máximo volumen de trabajo formulando una resolución que estableció el formato de las solicitudes para permisos de transporte, almacenamiento, distribución, venta minorista y gestión del petróleo, petrolíferos, petroquímicos y bioenergéticos integrados. Esta resolución fue producto de varios grupos de trabajo y reuniones con los comisionados, y también estableció el mecanismo electrónico para presentar las solicitudes de permisos. El trabajo de seguimiento posterior para implementar esta resolución fue encabezado por un comisionado.

Grupos de trabajo hoy día en la CRE

Actualmente, la CRE tiene diferentes grupos, que incluyen:

- un grupo de trabajo en materia de normalización eléctrica

Recuadro 3.10. Grupos de trabajo de los comisionados establecidos por la CRE (cont.)

- un grupo de trabajo en materia de almacenamiento, transporte y distribución de turbosina y
- un grupo de trabajo en materia de normalización petroquímica y petrolífera.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Participación de los comisionados en proyectos específicos

Los comisionados también participan en la elaboración de la regulación conforme a su interés en estos asuntos, junto con el personal. El personal mantiene al tanto a los comisionados sobre estos proyectos a medida que se desarrollan. Otras formas en que los comisionados pueden estar al día acerca del avance de los proyectos incluyen la petición de una nota informativa del secretario ejecutivo sobre la situación de un proyecto específico, o solicitando reuniones con el personal directamente. Una vez terminada, este comisionado presenta la regulación al Consejo de gobierno para que adopte una resolución.

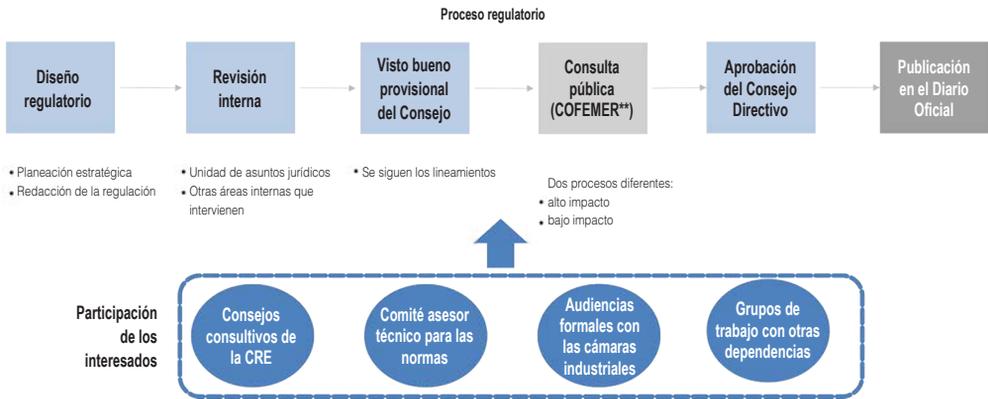
Procesos internos para la elaboración de reglamentos

La emisión y elaboración de reglamentos ha sido un eje significativo de las responsabilidades de la CRE desde la implementación de la reforma energética. La gráfica 3.6 plantea el criterio que sigue la CRE para elaborar internamente la regulación.

En la gráfica 3.6 se observa que hay varias etapas en el proceso de elaboración de los reglamentos de la CRE, los cuales disponen la consulta con las partes interesadas y el aseguramiento de la calidad. Sin embargo, como se mencionó, en estas etapas los comisionados intervienen (ya sea a través de grupos de trabajo o por participación directa) en el proceso de diseño y desarrollo y dan instrucciones a diversos equipos dentro de la CRE en diferentes etapas a medida que se elaboran los reglamentos.

Gráfica 3.6. Proceso interno de la CRE para elaborar la regulación

Los reglamentos pasan por varias etapas antes de que el Consejo Directivo los apruebe y de su publicación obligatoria en el Diario Oficial.*



* Artículo 4, Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

** La COFEMER está encargada de realizar la Evaluación de Impacto Regulatorio y el Proceso de Consulta Pública, Artículo 69-E, fracción II, LFPA.

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Aseguramiento de la calidad para las decisiones que se presentan al Consejo de gobierno para que adopte una resolución

A todos los comisionados se les mantiene informados de las decisiones que se presentarán en las reuniones del Consejo de gobierno por medio de juntas celebradas por anticipado en las que el personal explica los asuntos que se mostrarán para obtener una resolución. Estas reuniones brindan a los miembros del Consejo de gobierno la oportunidad de hacer comentarios al personal para que se resuelvan antes de la presentación de los proyectos para su resolución.

Todos los proyectos que se presentan al Consejo de gobierno para que resuelva deben contener el expediente completo del caso, que incluye las opiniones técnicas y jurídicas necesarias, así como el análisis económico cuando se requiera. Si bien anteriormente cada una de las áreas de la CRE firmaba sus opiniones para el expediente del caso, la CRE cuenta ahora con un sistema electrónico. Este sistema evita que los proyectos sean presentados al Consejo de gobierno si no tienen las opiniones técnicas y jurídicas requeridas.

Participación de los interesados

La CRE tiene mecanismos para consultar a las partes interesadas no gubernamentales (entidades reguladas, empresas, ciudadanos, asociaciones no gubernamentales) que incluyen:

- el Consejo Consultivo de la CRE y los consejos consultivos en materia de normas sobre hidrocarburos y electricidad
- audiencias que conduce la CRE con los interesados a petición de estos; y
- el proceso de consulta pública que lleva a cabo la COFEMER en torno a los reglamentos que elaboró la CRE.

Sin embargo, aunque la CRE está obligada a interactuar con los interesados cuando elabora los reglamentos (ya que estos necesitan pasar por el proceso de la COFEMER, que incluye la participación de los interesados) no se le exige que los consulte para todas las decisiones que toma. Por ejemplo, en decisiones sobre tarifas la CRE ahora solo interactúa con la empresa regulada.

Quejas y apelaciones

La CRE tiene un acuerdo con la PROFECO que comparte la responsabilidad de atender las quejas de los consumidores de electricidad (la CRE se ocupa de las quejas de los mayoristas y los principales usuarios, mientras que la PROFECO atiende las quejas de los consumidores residenciales). La CRE investiga y rectifica los problemas cuando está justificado. En contraste, no hay un proceso formal para atender las quejas que se relacionen con los hidrocarburos, sin embargo, está en desarrollo.

Según lo especificado en la LORCME, las decisiones de la CNH y la CRE solo se pueden apelar en tribunales federales por medio del amparo indirecto, que examina la constitucionalidad de la decisión. En este proceso, las entidades reguladas pueden presentar una querrela ante un juez después de que se adopte la decisión. Si el juez decide aceptarla, la CRE contrademanda y el juez entonces escucha el caso.

En estos casos, un fallo contra el regulador en el tribunal puede tener consecuencias significativas, ya que dictamina que una decisión del órgano regulador es inconstitucional. Las resoluciones de los tribunales federales pueden apelarse en segunda instancia en los Tribunales Colegiados de Circuito. Si es adecuado, las resoluciones tomadas en segunda instancia pueden impugnarse mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte de

Justicia de la Nación. En general, se considera que la complejidad y seriedad de las apelaciones que están a disposición de la industria pueden ser engorrosas y que, en el caso de los órganos reguladores coordinados, deberá haber un recurso intermedio para la revisión de decisiones del órgano regulador.

Herramientas de calidad regulatoria

Para los reglamentos sujetos a un proceso de revisión de la COFEMER, la CRE desarrolla una evaluación del impacto regulatorio (EIR) antes de presentar la regulación para revisión ante la COFEMER. La complejidad de este proceso de revisión depende del impacto previsto de la regulación, con un análisis cuantitativo detallado de la relación costo-beneficio para la regulación que se prevé afecte a un gran número de empresas y consumidores, y los altos costos regulatorios sociales de la implementación. Además, el análisis del impacto de la competencia y las evaluaciones de riesgos ambientales y de seguridad podrían efectuarse si se prevé que la regulación tenga un efecto directo sobre alguno de estos temas. Los reglamentos cuyo impacto regulatorio es moderado o reducido no tienen que presentar un análisis cuantitativo detallado de la relación costo-beneficio. Los reglamentos son objeto de consulta pública, donde terceros y la COFEMER ofrecen comentarios sobre el documento. La CRE examina los comentarios hechos sobre su regulación y da una explicación donde no incorpora comentarios.

Análisis de riesgos

La CRE ha hecho análisis de riesgos, pero no los realiza de manera sistemática. La CRE preparó una evaluación de riesgos de alto nivel con los jefes de unidades de la CRE a finales de 2016. Los riesgos que la CRE identificó para lograr sus objetivos dentro del sector energético como parte de este proceso aparecen en el recuadro 3.11.

Recuadro 3.11. Riesgos identificados por la CRE para el cumplimiento de su mandato en 2016

- Falta de coordinación entre áreas
- Las elecciones de 2018
- Incertidumbre económica externa

Recuadro 3.11. Riesgos identificados por la CRE para el cumplimiento de su mandato en 2016 (cont.)

- Incipiente separación de las actividades de la industria eléctrica (CFE)
- Desconocimiento de la regulación
- Entorno económico
- Falta de comunicación entre las dependencias
- Errores en la implementación
- Falta de recursos
- Recaudación de cuotas de las industrias regulatorias
- Corrupción
- Comportamiento monopólico
- Cambio político
- Cabildeo político
- Resistencia a las reformas políticas
- Resistencia a la liberación de precios
- Incertidumbre en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos
- Entorno geopolítico desfavorable e impacto negativo en el precio de la energía

Fuente: Información proporcionada por la CRE.

Valoración ex post

A la Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio se le encomendó la responsabilidad de evaluar la eficacia de la regulación que emite la CRE a la luz de los objetivos regulatorios definidos por el Consejo de gobierno y la normativa desarrollada por la SENER. Específicamente, la Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio analiza el impacto que la regulación de la CRE tiene en la promoción de la competencia dentro del sector energético, así como la forma en que esta regulación ayuda a armonizar los incentivos privados para el logro del interés público y el bien común, la forma en que promueve a escala nacional un suministro de energía adecuado y eficiente, y apuntala su confiabilidad, estabilidad y seguridad. La Comisión para la Valoración del Desempeño Regulatorio no ha evaluado sistemáticamente

muchos reglamentos hasta ahora, porque todavía está elaborando gran parte de la regulación referente a la implementación de la reforma energética. La UPE está desarrollando un proceso para hacer la revisión *ex post* de la regulación.

La CRE considera que durante cierto tiempo no se requerirá la revisión *ex post* de la nueva regulación que emitió derivada de la reforma energética. La CRE ha atravesado por un proceso de modificación y actualización de la regulación en vista de las importantes modificaciones producidas en la industria y los objetivos de la reforma energética. La CRE considera que este proceso de actualización de la regulación podría verse como una forma de revisión *es post*.

Además, la CRE está revisando sus metodologías y procesos para fijar tarifas. Busca que el criterio que aplica para determinar las tarifas sea congruente en los productos que ahora regula en los hidrocarburos, y mejorar los datos de solidez que recaba de la industria regulada (que ayudará a la CRE a comparar costos entre empresas reguladas). La CRE intenta emplear sus consejos consultivos y grupos de trabajo para obtener las opiniones de los interesados respecto a las modificaciones a estos procesos. Debido a que la CRE está volviendo a emitir reglamentos, además de esto, también será válido el proceso formal de la COFEMER.

Rendimiento y resultados

Evaluación del desempeño de las entidades reguladas y el mercado regulado

La CRE recaba diversa información técnica, económica y financiera de cada uno de los distintos permisionarios y empresas reguladas en la industria eléctrica y de los hidrocarburos. La CRE también recibe información por medio de otras actividades, incluyendo:

- requisitos de informes vigentes en los permisos
- visitas de verificación
- monitoreo del mercado eléctrico mayorista y
- revisiones de tarifas.

Parte de la información que proporciona la industria se hace pública, como los informes de desempeño que entregan los permisionarios para suministrar energía eléctrica, los asuntos técnicos y las condiciones para la prestación de servicios de los proveedores de la transmisión y distribución eléctricas y sobre el funcionamiento de los generadores de energía. En contraste, los informes

que proporcionan los permisionarios en materia de hidrocarburos no son de divulgación pública. La Ley de Hidrocarburos contempla que la estadística será publicada para el sector y, a través de un boletín electrónico, los permisionarios facilitan datos que incluyen su capacidad, tarifas y términos y condiciones de la prestación del servicio.

Para algunas de sus funciones, a la CRE le atribuyeron la responsabilidad de proporcionar información al público y también a otras dependencias. Por ejemplo, con la reciente decisión de adelantar la liberalización de los mercados de gasolina y diésel, la CRE ahora tiene que gestionar un sistema de información de precios de los productos que deberá estar a disposición del público y ofrecer los precios de forma conjunta y por zona.

La CRE también desarrolla un sistema de seguimiento de las transacciones comerciales para productos refinados, gas natural y GLP. Esto da seguimiento a los suministros desde la refinería o el punto de importación hasta la estación de servicio minorista. Esta información permitirá a la CRE saber donde se ubica el abasto en la cadena de suministro y determinar el origen lícito de los combustibles. Los principales retos que enfrenta la CRE al recabar la información de desempeño incluyen garantizar que recibe información organizada sobre la calidad. Para solucionarlo, la CRE está estableciendo un sistema para recopilar, procesar y desarrollar indicadores para el monitoreo periódico del sector energético usando la información que recibe de las empresas reguladas.

Evaluar el desempeño del órgano regulador

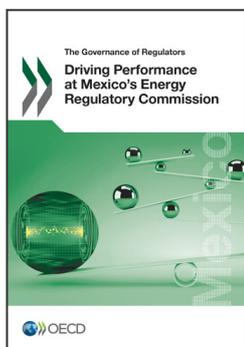
Como ya se mencionó, la CRE informa de su desempeño a la SHCP actualizando las matrices de indicadores de resultados para electricidad e hidrocarburos en forma trimestral. Sin embargo, en ausencia de un plan estratégico, estas medidas no están ligadas a los objetivos de mediano y largo plazo de la CRE. La CRE considera que los indicadores vigentes informan su desempeño con base en la MIR y pueden actualizarse una vez que divulgue su plan estratégico en 2017.

La CRE también elabora un informe anual y contribuye a los informes elaborados por la Presidencia de México y la SENER. También hay otros mecanismos para rendir cuentas periódicamente, incluyendo:

- auditorías practicadas por los órganos internos y federales de control
- al comisionado presidente se le puede pedir que comparezca ante el Congreso.

Bibliografía

- CRE (2017), Consejo Consultivo, www.cre.gob.mx/ConsejoConsultivo/CC/index.html (acceso: 21 de abril de 2017).
- CRE (2016), “Presentan estrategia de flexibilización de mercados de gasolinas y diésel”, www.gob.mx/aperturagasolinas/prensa/presentan-estrategia-de-flexibilizacion-de-mercados-de-gasolinas-y-diesel-88608 (acceso: 13 de febrero de 2017).
- CRE (2015a), *20+1 CREando confianza paralos mexicanos*, México.
- CRE (2015b), “Reform of the Energy Sector”, <https://www.lbcg.com/media/downloads/events/519/efm15-day-1-9-50-guillermo-zuniga-cre.8887.pdf> (acceso: 21 de abril de 2017).
- CRE (2001), “Five year report 1995-2000”, <http://cre.gob.mx/documento/1430.pdf> (acceso: 21 de abril de 2017).
- SENER (2014), Key Elements of the Energy Reform, <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/internasjonalt/key-elements-energy-reform-2.pdf> (acceso: 12 de febrero de 2017).
- SHCP (2016), “Metodología para la determinación de precios máximos de gasolinas y diésel así como precios máximos vigentes en enero de 2017” (Methodology for the determination of maximum prices for gasoline and diesel as well as maximum prices in force in January 2017), www.gob.mx/aperturagasolinas/prensa/metodologia-para-la-determinacion-de-precios-maximos-de-gasolinas-y-diesel-asi-como-precios-maximos-vigentes-en-enero-de-2017 (acceso: 21 de abril de 2017).



From:
**Driving Performance at Mexico's Energy
Regulatory Commission**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264280830-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Gobernanza interna de la Comisión Reguladora de Energía", in *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280960-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.