

Comisión Federal de Electricidad

Proyecto de Modernización de la Termoeléctrica Altamira

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-6-90TVV-15-0524-2018

524-DE

Criterios de Selección

Monto, Antecedentes de Auditoría y Trascendencia

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del proyecto de "Modernización de la Termoeléctrica de Altamira", para verificar los términos contratados; la justificación y comprobación de los avances físicos y financieros; la rentabilidad del proyecto y su impacto en las finanzas de la Comisión Federal de Electricidad.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

| | DEUDA INTERNA | PÚBLICA |
|---------------------------------|--------------------------|----------------|
| | Miles de Pesos | |
| Universo Seleccionado | 7,075,569.3 | |
| Muestra Auditada | 7,075,569.3 | |
| Representatividad de la Muestra | 100.0% | |

El Universo, por 7,075,569.3 miles de pesos, corresponde al importe total por la realización de las obras conforme al contrato de obra pública financiada a precio alzado PIF-014/2013, por 379,998,349.40 dólares, equivalente a 7,075,569.3 miles de pesos [el tipo de cambio fue por 18.6200 pesos por dólar, utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)] reportado en el Paquete Económico 2017, cuyo objetivo fue potenciar y modernizar la Central Termoeléctrica Altamira, unidades 1 y 2, del cual se revisó el 100.0%.

Antecedentes

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) tiene una central termoeléctrica en la Ciudad de Altamira, Tamaulipas (CT), que consta de 4 unidades que utilizan combustóleo como principal

combustible para generar en conjunto energía, por 800 Mega Watts (MW) diarios, capacidad de producción estimada en los años de creación de la planta.

Con el fin de generar 830 MW diarios, la CFE determinó modificar dos de las cuatro unidades, para operar con coque de petróleo (carbón sólido derivado de la refinación de crudo) en sustitución de combustóleo. Para tal efecto, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009, la CFE presentó para su inclusión el proyecto de inversión productiva “RM CT Altamira Unidades 1 y 2”, ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual dictaminó favorable el proyecto, por 4,038,700.0 miles de pesos en 2011. Según el oficio de la Secretaría de Energía (SENER) del 12 de julio de 2012, la citada comisión actualizó el monto, a 5,254,000.0 miles de pesos, motivado por el cambio de precios.

Dicho proyecto tenía la finalidad de extender la vida útil de las dos unidades, por 30 años más, incrementar la capacidad bruta garantizada mínima esperada de 330 MW diarios y reducir las emisiones al medio ambiente.

Capacidad por unidades de la CT Altamira (MW)

| Unidad | Capacidad efectiva en 1976 | Capacidad efectiva en 1978 | Suma | Capacidad estimada con la modernización |
|-------------------|----------------------------|----------------------------|------|---|
| 1 | 150 | | 150 | 165 |
| 2 | 150 | | 150 | 165 |
| 3 | | 250 | 250 | 250 |
| 4 | | 250 | 250 | 250 |
| Total por Central | | | 800 | 830 |

Fuente: Análisis costo-beneficio.

Resultados

1. Estudio de Viabilidad y Rentabilidad del Proyecto de Modernización de la Central Termoeléctrica Altamira, Unidades 1 y 2

Se determinó que las unidades generadoras de energía eléctrica 1 y 2 de la Central Termoeléctrica Altamira de la CFE cumplieron 30 años de operación en 2006 y operaban con una capacidad del 28.2% (42.2 MW) y 3.5% (5.3 MW), respectivamente, por lo que la CFE consideró programar su retiro para 2010; sin embargo, en 2008 la CFE las incluyó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, por considerarlas factibles para el aumento de producción, por lo que se les excluyó del retiro.

El 26 de abril de 2011, se presentó el Proyecto de Rehabilitación y Modernización de la Central Termoeléctrica Altamira, Unidades 1 y 2 (Proyecto RM CT Altamira U 1 y 2) ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiado y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se analizó y dictaminó como “favorable” el 12 de agosto de 2011, al pretenderse un incremento en la producción durante el promedio de vida útil de la Central.

Con la revisión del Análisis Costo - Beneficio del citado Proyecto, la CFE determinó que era financieramente rentable y cumplía con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, al ser susceptible de generar un

beneficio social y suficiente para enfrentar la deuda que la CFE debía contraer para pagar el costo de la construcción de la obra; además, la División de Ingeniería Eléctrica de la UNAM elaboró un dictamen del 17 de mayo de 2012 donde “se determinó que la evaluación presentada por la CFE fue acorde con los lineamientos establecidos por la SHCP para este tipo de proyectos, ya que tenía una alta y robusta rentabilidad financiera y contaba con flujos netos positivos de ingresos durante todos los años de operación.”

Asimismo, el Informe Preventivo Ambiental del Proyecto RM CT Altamira U 1 y 2, de mayo de 2008, emitido por un tercero, señaló que la conversión de las unidades para sustituir el uso de combustóleo por coque, generará menos gases contaminantes y partículas hacia la atmosfera y que, mediante la aplicación de tecnología especializada, se alcanzaría el cumplimiento de la normas oficiales mexicanas.

2. Adjudicación del Proyecto RM CT Altamira U 1 y 2

El 9 de agosto de 2012, la CFE realizó una Licitación Pública Internacional para adjudicar el Proyecto RM Altamira U 1 y 2, la cual fue convocada y autorizada presupuestalmente por la SHCP, con la que se formalizó el Contrato de Obra Pública Financiada a Precio Alzado para el Proyecto 258 RM Altamira U 1 y 2, a la mejor oferta.

Durante el desarrollo del proceso de la licitación, el 27 de junio de 2013, un participante presentó una inconformidad ante el entonces Órgano Interno de Control (OIC) de la CFE, en contra de la convocatoria y junta de aclaraciones, por considerar que otros participantes obtuvieron información privilegiada del proyecto, por lo que el OIC suspendió el proceso el 2 de septiembre de 2013 y el 17 de octubre de 2013 resolvió que la inconformidad era infundada, por lo que levantó la suspensión decretada, con lo cual la CFE continuó con el proceso.

El 23 de octubre de 2013, la CFE emitió el fallo y adjudicó a un consorcio constructor conformado por tres empresas.

Asimismo, el 10 de abril de 2014, el participante nuevamente presentó una denuncia ante la Unidad de Responsabilidades y Quejas de la CFE, por actos fraudulentos de una de las empresas del consorcio, en perjuicio del erario público (Línea 12 del metro de la Ciudad de México), de la cual, el 15 de enero de 2015, dicha unidad consideró que no procedía, por falta de elementos.

3. Contrato

La CFE formalizó el contrato PIF-014/2013 con el consorcio ganador, el 31 de octubre de 2013, para la realización del Proyecto 258 RM CT Altamira U 1 y 2, con fecha de inicio de los trabajos el 6 de noviembre de 2013 y fecha programada de culminación del 19 de julio de 2017, donde se consideró un plazo de ejecución de obras por cada unidad de 1,352 días; entre otras cláusulas que establecieron las obligaciones del Contratista, las obligaciones básicas, financiamiento (del Contratista), forma de pago, Comité Consultivo (reuniones entre la CFE y el Contratista), monto del contrato (7,075,569.3 miles de pesos), garantías de cumplimiento (carta de crédito con el 10.0% del importe del Contrato) y operativas (compromiso de cumplimiento del Contratista de las obligaciones del contrato), programa para la ejecución de obras, que consideró eventos críticos de cumplimiento), materiales de equipo crítico, periodo

de garantía, leyes aplicables y soluciones de controversias, con lo que se comprobó que el contrato se estructuró conforme a la normativa.

Asimismo, se determinó que las principales causales de rescisión de contrato fueron las siguientes:

- Si el contratista cesa o abandona el desarrollo o construcción de cualquiera de las unidades, por un periodo mayor de 30 días, salvo que haya una orden o instrucción de la Comisión o si no cumple con el Programa de Ejecución convenido por falta de materiales, trabajadores o equipo y el atraso dificulte la terminación de las obras en el plazo estipulado.
- Si el contratista no alcanza cualquier evento crítico dentro de un término de 30 días contados desde la fecha del evento crítico correspondiente.
- Si en cualquier momento el contratista es declarado o sujeto de concurso mercantil o alguna figura análoga, o en estado de insolvencia.
- Si el contratista no ejecuta las obras, de conformidad con el contrato o, sin motivo justificado, no acata las órdenes del Residente de Supervisión o de los residentes de obra específica.

Además, podrían dar por terminado anticipadamente el contrato por incumplimiento de los eventos críticos de cualquier unidad, mediante una notificación al Contratista y sin necesidad de declaración judicial o resolución arbitral, en los casos siguientes:

- Cuando existan causas justificadas que le impidan continuar las obras y se demuestre que, de continuar con las obligaciones pactadas, se ocasionaría un daño o perjuicio grave al Estado.
- En caso de que el Contrato sea terminado de manera anticipada, de conformidad con la cláusula 25.6, la Comisión pagará al Contratista el Valor de Terminación aplicable, de conformidad con el Anexo 14, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de terminación.

4. Incumplimiento de eventos críticos

En el análisis del anexo 3 del contrato, en términos de la Cláusula 25.1, se identificaron 11 eventos críticos incumplidos, los cuales son causales de rescisión del contrato, como se menciona a continuación:

| Eventos Críticos incumplidos (Anexo 3 del contrato) | Eventos críticos incumplidos | |
|--|------------------------------|---------------------|
| | Unidad 1 | Unidad 2 |
| Prueba hidrostática del generador de vapor de lecho fluidizado | 13 de febrero de 2016 | 14 de Mayo de 2016 |
| Finalización del Montaje del Sistema de Recepción de Coque | 24 de Mayo de 2016 | 24 de Mayo de 2016 |
| Finalización de la Rehabilitación y Modernización del Turbogenerador | 22 de Enero de 2017 | 23 de Abril de 2017 |
| Primera Sincronización de las unidades | 20 de Febrero de 2017 | 21 de Mayo de 2017 |
| Aceptación provisional de las unidades | 20 de Abril de 2017 | 19 de Julio de 2017 |
| Culminación del Proyecto | 19 de Julio de 2017 | 19 de julio de 2017 |

FUENTE: Anexo 3 del Contrato PIF-014/2013.

Cabe mencionar que a la fecha (agosto de 2018) tampoco se han concluido, por lo que, de acuerdo con el anexo 3 del contrato, la CFE debió rescindir éste desde el primer incumplimiento del evento crítico, lo que no se realizó.

Después de la reunión de presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la CFE señaló que “de acuerdo a la Cláusula 25.4, la Comisión no está obligada a iniciar el procedimiento de rescisión del Contrato por cualquier incumplimiento de un evento crítico por las causales mencionadas en la Cláusula 25.1, ya que si bien es cierto que en el Contrato se indican las causales para el inicio del procedimiento de rescisión, también lo es que la respectiva estipulación (Cláusula 25.4) indica que este derecho es potestativo para la Comisión, quien podrá optar por iniciar o no el citado procedimiento de conformidad con los artículos 61, 62 y 63 de la Ley de Obra Pública”.

“De igual manera, en el anexo 3 del Contrato se establece que el incumplimiento de cualquier evento crítico constituye una causal de rescisión que, en todo caso, generará la decisión de iniciar el procedimiento de rescisión”.

“Es importante mencionar que en la Cláusula 25.1, únicamente se describen los Eventos de Incumplimiento del Contratista, sin indicar que la Comisión **DEBA** iniciar el procedimiento de Rescisión del Contrato por cualquiera de los eventos indicados en dicha Cláusula”, asimismo, de acuerdo con el Artículo 61 “Las dependencias y entidades **PODRÁN** rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista”, lo cual corrobora que el inicio del procedimiento de rescisión está sujeto a que la Comisión decida si efectivamente esa acción es la más conveniente a sus intereses, lo cual está directamente relacionado con su necesidad de contar con el respectivo Proyecto”.

“Por otra parte en el artículo 154 del RLOPSRM se establece que: la rescisión administrativa de los contratos deberá ser el último medio que utilicen las dependencias y entidades, ya que en todos los casos, de manera previa, deberán promover la ejecución total de los trabajos y el menor retraso posible”.

“Como se puede observar, el clausulado del Contrato es acorde con los artículos de la Ley de Obra Pública y su Reglamento citados, ya que todas ellas privilegian la terminación del Proyecto y no la figura de la rescisión”.

“Por lo anterior consideramos que los mecanismos de control y supervisión que le permitan a la Comisión cumplir oportunamente con lo relativo al inicio de la Rescisión dependerán de la naturaleza del Proyecto, el porcentaje de avance, la voluntad del Contratista, las necesidades de la Comisión entre otros factores, por lo que dichos mecanismos deberán ser particulares de cada proyecto”.

Cabe mencionar que como lo señala la entidad fiscalizada, ésta tendrá el derecho de rescindir administrativamente el contrato, conforme a los artículos 61, 62 y 63 de la Ley de Obra Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los cuales establecen cómo se llevará a cabo el procedimiento de rescisión, situación que no está observándose, ya que la irregularidad consiste en que debió rescindir el contrato desde el primer incumplimiento del evento crítico, lo que no se dio, y por ese motivo permanece la observación.

La Dirección General Jurídica de la ASF señaló que en términos estrictamente legales, se observa que el contratista incumplió con los 11 eventos críticos, previstos en el Anexo 3

“Fechas de Eventos Críticos, Penas Convencionales y Descuentos por Incumplimiento en el Alcance” del contrato, por lo que de acreditarse la actualización de los supuestos previstos, tanto en el contrato, como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la CFE debió rescindir administrativamente el referido instrumento.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría, se emitió el oficio DGAFF“C”/“C2”/997/2018 del 5 de octubre de 2018, suscrito por la Dirección General de Auditoría Financiera Federal “C”, para promover la intervención de la Unidad de Responsabilidades en la Comisión Federal de Electricidad, por no rescindir administrativamente CFE el contrato PIF-014/2013 desde febrero de 2016, derivado de los incumplimientos del contratista de eventos críticos.

2017-6-90TVV-15-0524-01-001 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Electricidad establezca mecanismos de control y supervisión que le permitan, en lo sucesivo, cumplir oportunamente con las cláusulas de los contratos, principalmente cuando el contratista incurra en algunos de los supuestos de rescisión establecidos en el contrato, para iniciar el proceso de rescisión.

2017-9-90TVV-15-0524-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que la Unidad de Responsabilidades en Comisión Federal de Electricidad o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no rescindieron oportunamente el contrato PIF-014/2013 al incumplirse los eventos críticos programados para 2017, que de acuerdo con las cláusulas del mismo era causal de rescisión.

5. Avances Físicos

Cumplimiento del Programa de Trabajo del Proyecto 258 RM CT Altamira U 1 y 2.

Del análisis de las minutas de Seguimiento de Construcción y Avance Mensual del Proyecto, elaboradas entre CFE y el Consorcio, conforme al contrato, se concluyó que desde el inicio de las obras se reportaron atrasos en la ejecución del proyecto, como desmantelamiento de tanque, desulfuradora y precipitador electrostático, modificación de turbinas de vapor, cimentación de calderas y chimenea, barras de fase PO & Fabricación - CFB Caldera y Auxiliares, tuberías y válvulas, equipos mecánicos, transformadores auxiliares, así como en el área de acondicionamiento de ceniza-caliza-coque, atrasos que fueron notificados mediante diversos oficios al contratista, por el Residente de Obra, (el primero del 23 de abril de 2014 y el último del 03 de marzo de 2017), con los que CFE solicitó al Contratista medidas adicionales para mitigar los atrasos en las obras de los 26 oficios notificados (de los cuales se entregaron copias al personal de la Residencia General de Construcción y de la Coordinación de Proyectos Termoeléctricos, ambos de la CFE para su conocimiento); el contratista respondió a 9 de estos oficios, que en su mayoría fueron justificaciones de los retrasos y no medidas de atención para implementar soluciones.

Respecto de los eventos críticos señalados en el anexo 3 del Contrato, se constató que el contratista incumplió lo siguiente:

Eventos Críticos Incumplidos

| Eventos Críticos | Unidad 1 | Unidad 2 |
|--|----------|----------|
| Prueba hidrostática del generador de vapor de lecho fluidizado | X | X |
| Finalización del Montaje del Sistema de Recepción de Coque | X | X |
| Finalización de la Rehabilitación y Modernización del Turbogenerador | X | X |
| Primera Sincronización de las unidades | X | X |
| Aceptación provisional de las unidades | X | X |
| Culminación del Proyecto | X | X |

FUENTE: Reportes mensuales del proyecto.

Se comprobó que, en cumplimiento de las facultades contractuales, el Residente de Obra de la CFE notificó, mediante diversos oficios al contratista, los incumplimientos de 11 eventos críticos (5 por cada Unidad y el de la Culminación del Proyecto); de estos oficios, se entregaron copias de conocimiento al Coordinador de Proyectos Termoeléctricos (CPT), al Gerente de Construcción, al Gerente Técnico, al Titular del Área Jurídica, al Jefe del Proyecto 258 RM Altamira U 1 y 2 y al Coordinador en Sitio del Proyecto 258 RM Altamira U 1 y 2 todos ellos de la CPT, así como al Encargado de la Residencia General de Construcción VI Veracruz.

Por lo anterior, la CFE realizó las acciones correspondientes, de conformidad con el contrato.

6. Acciones de CFE sobre seguimiento de la Obra

La cláusula 8 del contrato estableció la integración del Comité Consultivo, el cual tenía por objeto reunirse para resolver alguna controversia y dejar por escrito en minutas, constancia de dichas reuniones; con su análisis, se determinó lo siguiente:

En relación con la obra, el 18 de octubre de 2016, el contratista solicitó a la CFE una prórroga por la suspensión de un juez por la inconformidad de un participante de la licitación correspondiente al proyecto. La CFE determinó una afectación en el montaje de 176 días para la Unidad 1 y 166 días para la Unidad 2; al respecto, el contratista manifestó estar de acuerdo, por lo que hasta esa fecha la CFE elaboró las razones fundadas para celebrar el Convenio Modificatorio y solicitó al Contratista entregar el Programa de Ejecución con la reprogramación de los eventos críticos, exclusivamente aquellos que fueron afectados por la suspensión, programa que, a mayo de 2018, no fue entregado.

Cabe mencionar que tal suspensión se determinó el 30 de enero de 2015 por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, por lo que el Contratista no solicitó oportunamente la reprogramación de los trabajos.

De acuerdo con el contrato, la CFE cumplió con las actividades que le correspondían, como se indica a continuación:

Llevó a cabo las juntas de construcción en sitio, de manera semanal, y mensual de avance, y elaboró las minutas de la revisión de los informes semanales y las minutas mensuales. De enero de 2014 a febrero de 2018, se determinaron las principales situaciones:

- Se reportó que fueron incumplidos 11 eventos críticos, con 160 a 682 días de atraso.
- Se consideró crítico y de alta prioridad el incumplimiento de eventos, como son la fecha de paro de las unidades 1 y 2, la falta de recursos humanos y materiales por parte del

Contratista, lo que impactaría en el tiempo de entrega del proyecto; reprogramación, ajuste presupuestal y atraso del avance global del proyecto, y el aprovisionamiento de equipos y materiales mecánicos, equipos principales, y del generador de vapor.

- Atrasos en la demolición del edificio técnico-administrativo y talleres; en el desmantelamiento del tanque de almacenamiento de combustible "C"; en la cimentación de calderas y chimenea y en la caseta de acceso provisional, en el depósito de cenizas; falta de recursos humanos de los subcontratistas en los frentes de trabajo.
- Atraso significativo en la etapa de construcción de la obra del 51.3%, debido principalmente a la falta de Ingeniería aprobada por la CFE para la construcción y continuaba el atraso del Depósito de Coque.
- Respecto de los equipos principales y suministro, el 12 de julio de 2016, la CFE solicitó al Contratista que le informara de la adjudicación de los equipos principales para el manejo de cenizas, sin que a mayo 2018 el contratista haya dado respuesta.
- Del Sistema de Gestión de Calidad, el 17 de agosto de 2016, la CFE Informó acerca del seguimiento de los Reportes de No Conformidad emitidos, sin que el contratista mostrara evidencia de la revisión de las No Conformidades de la CFE y por lo tanto, no ha generado las acciones correctivas; dicha situación prevalece a febrero de 2018.
- Respecto del Estado de las Obras, el 13 de febrero de 2017, la CFE reiteró al Contratista que se incrementaran los recursos en la Isla de Potencia, ya que los trabajos de Obra Civil debieron concluir el 21 de noviembre de 2016; además, le informó que el 22 de enero de 2017, debía cumplir el Evento Crítico "Finalización de la Rehabilitación y la Modernización del Turbogenerador de la Unidad 1", por lo que le notificó el incumplimiento del evento crítico, el 23 de enero de 2017.
- El 29 enero de 2018, el Contratista inició el retiro de materiales y partes a presión, almacenados dentro de la Central y suspendió dicho retiro el 2 de febrero de 2018.
- El 15 de febrero de 2018, la CFE notificó al Contratista que desde el 17 de marzo 2017, no se han recibido los informes de inspección de parte del fabricante de las calderas; desde el 23 de octubre de 2017, no se presenta en sitio, personal que aplique la conservación requerida de los materiales y partes de repuesto que se encuentran en los almacenados en la central, por lo que le solicitó las causas y las medidas adicionales que tomaría al respecto; el 16 de enero de 2018, el Contratista informó a la CFE que retiraría los materiales almacenados a la intemperie en la CT Altamira.
- A mayo de 2018, los atrasos de los eventos críticos persisten.

Se constató que el problema fue del contratista, ya que la CFE llevó a cabo las acciones correspondientes, de acuerdo con la Cláusula 12.3 del Contrato que señala que sólo existen dos causales para la celebración de convenios modificatorios al Contrato (Caso Fortuito o Fuerza Mayor; o un Incumplimiento de la CFE), por lo que si existen incumplimientos del Contratista, ello no representa una causal para la elaboración de un Convenio Modificatorio.

7. Garantía de Cumplimiento del Contrato PIF-014/2013.

El contratista entregó a la CFE una Carta de Crédito Irrevocable, el 30 de octubre de 2013, por 37,999,834.9 USD, equivalentes a 707,556.9 miles de pesos, al tipo de cambio de 18.6200, en favor de la CFE, como garantía de las obligaciones a cargo del consorcio; dicha carta cumplió con los requisitos solicitados y fue por el 10.0%, como señala el contrato, y se renovó por un periodo adicional de un año, el 29 de agosto de 2017 y, en caso de ser aplicada, debía ser repuesta dicha garantía.

Debido a los retrasos del programa de trabajo, el 15 de diciembre de 2017, la CFE solicitó y recibió el pago del Banco Santander (México), S.A., por 37,999,834.9 USD (730,702.6 miles de pesos al tipo de cambio de 19.2291), equivalente al 10.0% del costo total del contrato por la aplicación de penas convencionales por retrasos de 25 semanas en la Unidad 1, por 26,855,041.1 USD (513,473.8 miles de pesos al tipo de cambio de 19.1202), y por la Unidad 2 por el retraso de 12 semanas, por 11,594,944.7 USD (221,697.7 miles de pesos al tipo de cambio de 19.1202). Cabe mencionar que del cálculo de las penas convencionales, se determinó una diferencia de 450,150.9 USD, (8,656.0 miles de pesos), cantidad que rebasó el 10.0% de la garantía establecida en el contrato, motivo por el cual la CFE se vio imposibilitada para cobrar dicha diferencia.

El 22 de diciembre de 2017, la CFE, por medio de la Coordinación de Proyectos Termoeléctricos (CPT), solicitó la reposición del monto de la Garantía de Cumplimiento, para que ésta se mantenga en vigor hasta la fecha de la culminación del proyecto, sin que a mayo de 2018 se otorgara dicha reposición.

Después de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares la entidad fiscalizada señaló que “en el cálculo y elaboración del Finiquito, incluirá las diferencias que apliquen a favor de ésta por concepto de descuentos, establecidos en la Cláusula 20.11 del contrato”.

“De igual manera las penas convencionales hasta por el máximo del monto permitido de acuerdo al contrato y el artículo 90 del reglamento de la LOPSRM por atraso, caso en el cual se debe considerar el importe de la garantía de cumplimiento, en donde se establece que en ningún caso las penas por atraso podrán ser superiores en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento y del contrato”.

8. Grupo Técnico Especializado

El 9 de julio de 2015, la CFE creó el Grupo Técnico Especializado (GTE); sin embargo, no es sino hasta el 17 de junio de 2016 cuando se declara instalado formalmente. En la sesión del Consejo de Administración, del 13 de julio de 2017, se aprobó, mediante un acuerdo, la modificación de los Lineamientos para la Planeación, Evaluación, Aprobación, Financiamiento y Seguimiento de los Proyectos y Programas de Inversión de la CFE, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales, mediante los cuales se otorgaron funciones al GTE.

El GTE está normado por “Reglas de Operación del Grupo Técnico Especializado en Ejecución y Seguimiento de Programas y Proyectos de Inversión”, que fueron autorizadas por el Director Corporativo de Operaciones de la CFE el 9 de abril de 2018, y tienen por objeto establecer la operación y funcionamiento del GTE; dicho grupo tiene como funciones brindar apoyo de

manera enunciativa, más no limitativa, a la Dirección Corporativa de Operaciones, para la evaluación de los Programas y Proyectos de Inversión de Gran Magnitud durante la contratación, construcción, pruebas, puesta en marcha y operación, y está integrado por representantes permanentes con derecho de voz y voto, de la Dirección Corporativa de Operaciones, área que lo presidirá; la Dirección General, la Dirección Corporativa de Finanzas, la Dirección Corporativa de Negocios Comerciales, la Subdirección Corporativa de Estrategia y Regulación y Empresas Productivas Subsidiarias; asimismo, con carácter de invitados y con derecho de voz, está integrado por los servidores públicos designados por los titulares de la Dirección Corporativa de Ingeniería y Proyectos de Infraestructura, la Oficina del Abogado General, la Coordinación de Control Interno y la Auditoría Interna, todos de la CFE.

Asimismo, menciona las funciones de los miembros, entre las que está presentar al Director General un informe semestral que contendrá el estado de la ejecución y seguimiento de cada uno de los programas y proyectos de Inversión de Gran Magnitud de CFE y sus Empresas Productivas Subsidiarias y sus respectivos indicadores de la evaluación permanente. El Director General entregará al Consejo de Administración dicho reporte para su conocimiento.

Durante el año, el GTE celebrará sesiones trimestrales de manera ordinaria y en forma extraordinaria, dependiendo de la importancia, urgencia o falta de atención de los asuntos incluidos en las actas.

Por lo anterior, se constató que el GTE señaló que la CFE cuenta con todos los elementos para rescindir el contrato y coordinó los análisis de viabilidad; además, refirió las alternativas presentadas para el Proyecto.

Sin embargo, se observó que el GTE comenzó a sesionar desde 2016, sin que estuvieran normadas sus funciones, ya que sus Reglas de Operación, proporcionadas por CFE, tienen fecha de firma del 9 de abril del 2018.

Actas de las sesiones ordinarias

Con el análisis de las actas de sesión del GTE, en Seguimiento de Proyectos de Inversión de CFE, se constató que durante 2016, se reunieron en tres ocasiones, y no fue sino hasta la segunda sesión ordinaria, del 30 de septiembre de 2016, que se presentó el avance y análisis del proyecto; en dicha reunión se señalan los cálculos del monto adicional requerido para el proyecto, y se menciona que “de realizarse la terminación anticipada, se transformarían estos contratos de PIDIREGAS en Presupuestales, sin que se cuente con presupuesto para ello”.

Durante 2017, se realizaron 4 sesiones del GTE, y en la segunda, del 3 de mayo de 2017, se presentaron los atrasos del proyecto. Asimismo, la Dirección de Operaciones de CFE y de una de las empresas del consorcio “reconocieron que para que funcionen correctamente las unidades 1 y 2 habría que invertir adicionalmente 60 MDD, por lo que se acordó se estimen los costos de la cancelación del proyecto, así como que se informe de dicha propuesta al Consejo de Administración.”

Se comentó que la CFE cuenta con todos los elementos para rescindir el contrato, el Abogado General planteó los escenarios posibles de la rescisión del contrato, y señaló que una vez que se entregara el informe de la parte técnica, económica y financiera, se elaborarían oficios, por lo que se acordó realizar un informe con todos los elementos necesarios; en la cuarta sesión, del 15 de noviembre de 2017, se propuso que la Empresa Productiva Subsidiaria (EPS) de

Generación II, junto con la Dirección Corporativa de Ingeniería y Proyectos de Inversión de CFE presenten en la próxima sesión del GTE, la toma de decisiones sobre este proyecto. Con el apoyo del Abogado General, de las Subdirecciones de Evaluación de Proyectos de Inversión y de la Corporativa de Estrategia y Regulación de la CFE; al respecto, se preparó una nota informativa del tema, que se llevó a la sesión ordinaria del Consejo de Administración, del 14 de diciembre de 2017, en la cual se tomó conocimiento de que en la primera sesión ordinaria de 2018, se considerara la recomendación del GTE sobre el proyecto.

2017-6-90TVV-15-0524-01-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Federal de Electricidad establezca mecanismos de control y supervisión que le permitan, en lo sucesivo, supervisar que las áreas o grupos de nueva creación se encuentren debidamente normados antes de que realicen sus funciones.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

9. Informe del Consejo de Administración

Con el análisis de las actas del Consejo de Administración de la CFE, se constató que en la del 27 de abril de 2017, se le informó sobre la problemática del proyecto; sin embargo, no se identifica dentro de dicha acta, algún señalamiento específico al respecto, y en el acta del 14 de diciembre de 2017, se identificó que la situación del proyecto a esa fecha es el abandono del Contratista de las actividades constructivas en la central, además del incumplimiento de 11 eventos críticos, lo cual se originó por la complicación financiera de la empresa (española) del consorcio que se encuentra en Concurso Mercantil en su país, sin que a mayo de 2018, la ASF tenga evidencia de esto.

Asimismo, para la solución de la problemática se plantearon dos escenarios posibles:

- 1) Cambio de tecnología
- 2) Rescisión del Contrato

Por otra parte, el Consejo de Administración tomó conocimiento del estatus del proyecto y los dos escenarios que se están estudiando para que, en la primera sesión ordinaria del Consejo del 2018, se informe sobre la recomendación del GTE del proyecto, así como de las acciones que podrán implementarse.

Cabe mencionar que en el contrato, se estableció como representante de la CFE al Residente de Obra, que conforme al artículo 113 del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con los Mismos “debió coordinar con los servidores públicos responsables la terminación anticipada o rescisión del contrato”, lo que no ocurrió, ya que sólo informó a sus superiores sobre la problemática, mediante diversos oficios, sin que coordinara con los servidores públicos responsables la terminación anticipada y rescisión del contrato; además, la CFE tenía todos los elementos para rescindir el contrato, pero decidió no hacerlo, en incumplimiento de las cláusulas 7 y 25 del contrato. Las acciones promovidas se encuentran en el resultado 4.

10. Recorrido del notario público 157 y visita del personal de la ASF, a la Planta Termoeléctrica Altamira, unidades 1 y 2 para constatar los avances físicos

Se conoció que después del recorrido realizado el 11 de enero de 2018, por el Encargado de la Residencia de Obra y el Notario Público 157, relativo al proyecto, se formalizó el acta 12989, donde se señalan las condiciones físicas en que se encontraban las áreas incluidas en la obra, las cuales están inconclusas, sin vigilancia, personal ni maquinaria, y que los trabajos están suspendidos por el contratista, en el patio de ceniza y en el de coque, desde el 5 de mayo de 2016, y en la isla de potencia, desde el 20 de junio de 2016.

El 24 de abril de 2018, personal de la ASF, junto con personal de la EPS Generación II y de la Coordinación de Proyectos Termoeléctricos de la CFE, visitó la planta Termoeléctrica Altamira Unidades 1 y 2, donde se confirmó que se encuentran en la misma situación descrita por el notario público y sin vigilancia del contratista y que no se llegó a la etapa de desmantelamiento de las unidades 1 y 2; además, no están en operación y existen materiales del contratista que están almacenados en las áreas temporales que le fueron asignadas, en el entendido de que este material es propiedad del contratista.

11. Rescisión del Contrato

Con el análisis de la información proporcionada por la CFE, se determinó que ésta tuvo conocimiento del incumplimiento de 11 eventos críticos y, de acuerdo con las cláusulas contractuales, debió rescindir el contrato correspondiente.

En opinión de la Dirección General Jurídica de la ASF, **“la CFE debió rescindir administrativamente el referido instrumento”**.

Procedimiento de Rescisión del Contrato PIF-014/2013.

Al término de la visita realizada a las instalaciones de la Central Termoeléctrica Altamira, por personal de la ASF, el 24 de abril de 2018, se conoció que la CFE había resuelto rescindir el contrato, lo que se le notificó al contratista ese mismo día.

Del análisis del Inicio y Resolución del Procedimiento de Rescisión, así como de la respuesta entregada por el contratista, se concluyó lo siguiente:

El 9 de marzo de 2018, el Subdirector de Proyectos y Construcción de la CFE inició el Procedimiento de Rescisión del Contrato de Obra Pública Financiada a Precio Alzado, por:

- El incumplimiento del Programa de Ejecución de la obra.
- Incumplimiento de 11 eventos críticos.
- Conocimiento de que la empresa española del consorcio se encuentra sujeta a Concurso Mercantil en España.
- La no reposición de la Carta de Crédito que garantiza el cumplimiento del contrato.
- La ejecución de las obras sin cumplir con las especificaciones del contrato.
- Que el contratista no cumplió con los trabajos de ingeniería y construcción, requeridos por la CFE.

El 3 de abril de 2018, el contratista señaló que no es justificable que se inicie el Procedimiento de Rescisión Administrativa, ya que la CFE tiene pleno conocimiento de las circunstancias y situación jurídica explicada; en consecuencia, la CFE deberá abstenerse de iniciar el Procedimiento de Rescisión Administrativa que invoca, por así corresponder conforme a Derecho.

El 24 de abril de 2018, la CFE determinó que del "escrito de respuesta" no se aportan elementos de prueba que desvirtúen el inicio del procedimiento de rescisión administrativa, por lo que se procede conforme a la normativa.

Concurso Mercantil de una de las empresas del consorcio

El 22 de mayo de 2018, el contratista informó a la CFE que el 27 de abril de 2018 solicitó al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México, la declare en concurso mercantil, por lo que el 16 de mayo de 2018, dicho juzgado admitió a trámite el concurso mercantil y decretó como medidas precautorias, entre otras, la suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos del contratista, y la suspensión de cualquier procedimiento judicial, administrativo, contractual o extracontractual, incluyendo el proceso de rescisión administrativa, iniciado por la CFE, el 9 de marzo de 2018, correspondiente al Contrato de Obra Pública Financiada a Precio Alzado.

Cabe mencionar que el 24 de mayo de 2018, estaba citado el representante de la empresa mexicana del consorcio, en las oficinas de CFE, para acordar el cálculo del finiquito, cita a la cual no acudió.

El 6 de junio de 2018, la Dirección General Jurídica de la ASF opinó lo siguiente:

Del auto de fecha 16 de mayo de 2018, emitido por la Juez Séptima de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, "no se aprecia el número de expediente abierto en dicho Juzgado, ni las constancias de notificación a la empresa ni a la entidad fiscalizada, tampoco firmas ni sellos que avalen la autoridad que la emitió."

En relación con "la elaboración del finiquito es importante destacar que la medida precautoria únicamente opera respecto de la empresa del consorcio."

"La CFE tenía la obligación de elaborar el finiquito y notificarlo al consorcio y que este, en cumplimiento de la obligación solidaria a la que se sujetaron en el Convenio de Consorcio, procedieran en su caso, al pago correspondiente".

Acciones de la CFE respecto de la Modernización de la Central Termoeléctrica Altamira de las Unidades 1 y 2, después de la resolución de la rescisión del contrato

Mediante un correo electrónico del 15 de mayo de 2018, el Jefe de Departamento Regional de la EPS Generación II, a quien en la escisión de la CFE quedó adscrita la Central Termoeléctrica Altamira, señaló que "por el momento no es posible determinar acción alguna sobre la modernización de las unidades 1 y 2 de la Central Termoeléctrica Altamira, toda vez que de la resolución definitiva del procedimiento de rescisión administrativa del contrato, podrían derivarse instancias jurisdiccionales cuyos alcances, tiempo de sustanciación y resultados no pueden pronosticarse".

Después de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada informó que “el GTE no tiene facultad para intervenir en el proceso administrativo de la rescisión de ningún contrato, por lo que se limita a conocer el avance de dicho proyecto, ni opinar de llevar a cabo un nuevo proceso de adjudicación sobre dicha obra a otro contratista, sin que tenga repercusiones legales”.

“En el caso concreto del proyecto como es del conocimiento de la ASF, a la fecha (mayo de 2018) se encuentra concluida la rescisión del contrato, y como consecuencia de ello, es el área competente la que debe determinar la viabilidad de seguir con la Modernización de las Unidades 1 y 2 en las condiciones en que se había autorizado o cambiar el tipo de tecnología, y adjudicar nuevamente el proyecto, con el fin de que dichas unidades sean rentables para la CFE, conforme al Plan de Negocio que se encuentre vigente”.

En relación con la respuesta de la entidad fiscalizada, se considera que de acuerdo con los lineamientos, el GTE tiene la función de proponer acciones y estrategias que ayuden a prevenir o corregir los riesgos o desviaciones que se puedan presentar durante la ejecución y operación de los programas o proyectos de inversión, por lo que debe evaluar el mejor escenario posible que le convenga a la CFE para la modernización de las unidades 1 y 2 de la Central Termoeléctrica Altamira. Por lo anterior, persiste la observación.

2017-6-90TVV-15-0524-01-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Federal de Electricidad mediante el Grupo Técnico Especializado en Ejecución y Seguimiento de los Programas y Proyectos de Inversión, evalúe la viabilidad de continuar con la modernización de las unidades 1 y 2, en las condiciones en que se había autorizado, o cambiar el tipo de modernización y adjudicar nuevamente el proyecto, con el fin de que dichas unidades sean rentables para la CFE.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

12. Disminución de Producción de Energía

En 2006, la CFE contaba con la Central Termoeléctrica (CT) en la Ciudad de Altamira, Tamaulipas, conformada por 4 unidades que utilizan combustóleo como principal combustible, con lo que generaba diariamente energía por 800 MW, de donde las unidades 1 y 2 producían 150 MW diarios cada una, en razón de que dichas unidades habían cumplido su vida útil (30 años) y disminuido su producción, en conjunto a 47.5 MW diarios de los 300 MW diarios que tenían como capacidad para producir, se consideró ejecutar el citado proyecto, al estimar un incremento de producción durante el periodo de vida útil (2015-2036), de 150 MW diarios, por cada unidad.

Cabe mencionar que el programa general de ejecución estableció el desmantelamiento de las unidades 1 y 2, por lo cual se detuvo su funcionamiento el 21 de noviembre de 2016 y 19 de febrero de 2017, respectivamente, lo que ocasionó la disminución de la producción de la CT Altamira; ante el incumplimiento del contratista, la CFE no logró generar la energía proyectada ni contó con la producción de 2 de las 4 unidades de dicha CT que lograba obtener antes del inicio de la ejecución del proyecto.

2017-6-90TVV-15-0524-01-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Federal de Electricidad determine los daños y perjuicios causados por el paro de actividades de producción de las unidades 1 y 2 Altamira, y evalué las acciones de mejora por realizar para atender dicha problemática.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones las cuales generaron: 4 Recomendaciones y 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió oficio para solicitar o promover la intervención de la instancia de control competente con motivo de 1 irregularidad detectada.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 8 de octubre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del proyecto de “Modernización de la Termoeléctrica Altamira”, para verificar los términos contratados, la justificación y comprobación de los avances físicos y financieros; la rentabilidad del proyecto y su impacto en las finanzas de la Comisión Federal de Electricidad, conforme a las disposiciones legales y normativas y específicamente respecto de la muestra revisada, que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Comisión Federal de Electricidad cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por no haber rescindido oportunamente el contrato a fin de implementar acciones de solución y búsqueda de alternativas para la modernización de las unidades 1 y 2 de la Central Termoeléctrica Altamira, que actualmente están fuera de operación, con lo que se dejaron de producir los 47.5 Mega Watts diarios que se generaban antes de la modernización.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Silvia Martínez García

C.P. Estanislao Sánchez y López

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar la estructura orgánica, la normativa interna relativa a la entidad fiscalizada, así como la contratación y comprobación de los avances del proyecto y modernización de la Termoeléctrica Altamira.
2. Determinar y analizar la justificación y rentabilidad del proyecto de modernización de la Termoeléctrica Altamira.
3. Verificar los términos en que se autorizó y contrató el proyecto de modernización de la Termoeléctrica Altamira, así como el inicio y entrega de dicho proyecto.
4. Constatar que los avances físicos y financieros reportados a 2017, se correspondieron con los establecidos contractualmente.
5. Constatar que en caso de existir gastos y costos adicionales incurridos por la CFE, se justificaron y comprobaron debidamente.
6. Realizar la inspección física de los avances del proyecto de modernización de la Termoeléctrica Altamira, realizados a 2017.
7. Comprobar, en el caso de que la obra esté detenida, las acciones realizadas por la entidad fiscalizada para sancionar al contratista y, en caso de proceder una rescisión del contrato, valorar su procedencia y el impacto en las finanzas de la CFE.

Áreas Revisadas

La Dirección Corporativa de Ingeniería y Proyectos de Infraestructura, Subdirección de Proyectos y Construcción, Coordinación de Proyectos Termoeléctricos y la Central Termoeléctrica de Altamira, unidades 1 y 2.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Contrato PIF-014/2013.

Anexo 3 del Contrato PIF-014/2013.

Los Lineamientos para la Integración del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento de Programas y Proyectos de Inversión, durante las fases de Ejecución y Operación, de Comisión federal de Electricidad y sus empresas Productivas Subsidiarias.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.