

Procuraduría Federal del Consumidor

Derechos de los Consumidores y el Sistema Nacional del Consumidor

Auditoría de Desempeño: 16-1-10LAT-07-0372

Auditoría Núm.: 372-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de proteger los derechos de los consumidores y prevenir conflictos entre éstos y los proveedores, así como la implementación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

Alcance

La auditoría de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) abarcó el ejercicio fiscal 2016 sobre los resultados relacionados con la protección de los derechos de los consumidores y la procuración de la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; se analizaron, en retrospectiva, los resultados obtenidos en la materia de 2012 a 2016.

En lo que se refiere a la profundidad temática, la auditoría englobó los resultados relativos a la población potencial y objetivo; los consumidores atendidos; los servicios establecidos para proteger a los consumidores (asesorías, quejas, resoluciones y sanciones); el combate a la publicidad engañosa; el desarrollo de investigaciones; las visitas de verificación y los avances en la implementación del Sistema Nacional del Consumidor; se evaluó la rendición de cuentas de la procuraduría; el avance en la implementación del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED); el control interno en cuanto al cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno, así como la aplicación de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política de protección al consumidor.

Antecedentes

En 1976, entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC). Con ella se respondía tanto a las necesidades de protección como a las de educación al consumidor. Con esta ley se crearon la PROFECO y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO).

La PROFECO fue creada como un organismo descentralizado de carácter social, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con funciones de autoridad administrativa encargada de proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora. El INCO tenía facultades para promover la información.

El 24 de diciembre de 1992 se fusionó el INCO con la PROFECO con las funciones de orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; verificación y vigilancia de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva, así como información y orientación a los consumidores.

Ya como un sólo organismo (PROFECO), se creó el Reglamento y el Estatuto de la Procuraduría Federal del Consumidor, para fortalecer su actuación.

En 1994, la LFPC vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones para que las delegaciones contaran con facultades amplias y suficientes, a fin de hacer expeditos los programas de trabajo desconcentrados.

A partir de 1998 la PROFECO asumió la defensa de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), cuando el monto en litigio involucrado no fuera mayor de 300,000.0 pesos; asimismo, incrementó el monto de las multas hasta por 5.0 millones de pesos en caso de violaciones "graves" o reincidencias de los proveedores, e informaría sobre el costo de las remesas desde nueve ciudades de Estados Unidos.

Para 2003, la LFPC fue reformada, incluyendo cambios en cuanto a la prohibición de prestar servicios adicionales a los originalmente contratados que no hubieren sido solicitados o aceptados por el consumidor expresamente, impidiendo a los proveedores y a empresas utilizar información sobre consumidores y clientes con fines mercadotécnicos o publicitarios. Asimismo, se facultó a la PROFECO para ordenar a los proveedores la suspensión de información o publicidad que violara la ley, hasta que se comprobara la veracidad ante autoridad competente.

El 4 de febrero de 2004, la LFPC se reformó una vez más, en este caso, según la PROFECO, se trató de una de las reformas más importantes y amplias en la materia ya que con ella se fortaleció a la procuraduría en su labor de educación y divulgación. Además, se ampliaron sus facultades de verificación y vigilancia, el procedimiento conciliatorio, el arbitraje y las sanciones administrativas y se introdujeron en forma expresa principios básicos en las relaciones de consumo que deberán ser respetados por los proveedores, y se especificaron los derechos de los consumidores a la privacidad, a la bonificación o compensación, y a la no discriminación, entre otros. También se fortaleció la regulación respecto de las operaciones realizadas con bienes inmuebles, el servicio de tiempo compartido, publicidad, ofertas y promociones.

En 2008, la PROFECO implementó la plataforma digital denominada "Concilianet" única en su tipo en América Latina; se trata de un módulo virtual de solución de controversias, mediante el cual, el ciudadano puede presentar y dar trámite, ante la procuraduría, a las reclamaciones

o quejas como resultado de la adquisición de bienes o contrataciones de servicios en términos de lo señalado en la LFPC.

La PROFECO cuenta con presencia en toda la república mediante delegaciones y subdelegaciones en las principales ciudades del país para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNPC), el cual es una estrategia, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con una política pública transversal para la atención y protección del consumidor, donde estados, municipios y Gobierno Federal interactúen coordinadamente.

De acuerdo con el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018 el trabajo de la procuraduría, además de proteger al consumidor, debe potenciar su papel como coordinador de esfuerzos en materia de políticas de protección al consumidor en beneficio de los consumidores. Los convenios de trabajo, participación y coordinación que suscribe con las instituciones que inciden desde sus ámbitos de competencia en la protección de los derechos del consumidor, tales como la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) buscan fortalecer la armonía de las relaciones entre consumidores y proveedores.

En materia de protección de los consumidores, los derechos de los consumidores son vulnerados por parte de los proveedores en el mercado de bienes y servicios, debido, según los documentos de planeación de mediano plazo, a la poca difusión de los derechos de los consumidores, a la asimetría de la información entre consumidor y proveedor, a la publicidad engañosa, al desinterés de los consumidores por conocer sus derechos y a que la imposición de sanciones no es efectiva.

La problemática descrita permite identificar la necesidad de proteger los derechos de los consumidores y el fortalecimiento de la presencia de la institución encargada de la protección del consumidor. La intervención gubernamental contribuye al desarrollo de mejores prácticas comerciales y al fortalecimiento del mercado interno, lo que también obliga a la necesidad de mejorar la vigilancia en acciones conjuntas con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

Resultados

1. Población Potencial Y Objetivo Consumidores Atendidos

En 2016, la PROFECO no dispuso de la metodología ni de la información para cuantificar su población potencial y objetivo, por lo que desconoce la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, así como lo que dicho programa tiene planeado o programado atender.

Se constató que a partir de 2017 la PROFECO inició el trabajo de compilación y búsqueda de información para integrar un primer proyecto de diagnóstico para el programa E005 "Derechos de los Consumidores y el Sistema Nacional del Consumidor" en el cual se

establecerá la metodología para la elaboración e implementación de la identificación y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.

Por lo que respecta a la población atendida, la procuraduría la cuantificó en 1,614,826 personas, por medio de los servicios de teléfono del consumidor, teléfono del consumidor en línea, atención personal, información sobre el comportamiento comercial, módulos de información, quejas, resoluciones y sanciones; sin embargo, su sistema de registro y control tiene debilidades, ya que no acreditó con evidencia documental dicha cifra.

La PROFECO tampoco contó con un indicador para medir la cobertura del programa.

16-1-10LAT-07-0372-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las que en 2016 no dispuso de documentación y mecanismos de control con información sobre los datos reportados de la población atendida y, con base en su análisis, considere la pertinencia de fortalecer o establecer dichos mecanismos de control para contar con la documentación que soporte el registro y generación de información, a fin de que ésta sea confiable, oportuna y suficiente para una adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en cumplimiento del artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

16-1-10LAT-07-0372-07-002 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las que en 2016 no contó con indicadores ni con información para medir y evaluar la cobertura de atención de consumidores en el marco del programa presupuestario E005 "Protección de los Derechos de los Consumidores y el Desarrollo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor" y, con base en su análisis, considere la pertinencia de implementar registros que le permitan conocer esta información y diseñar un indicador para evaluar la cobertura de este programa, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

2. Asesoría, Información Y Orientación

En 2016, la PROFECO reportó en sus registros y bases de datos que por medio del "Teléfono del Consumidor" orientó, informó y asesoró a 1,107.6 miles de consumidores representando el 95.4% de atención; respecto del "Teléfono del Consumidor en Línea" atendió a 48,987 consumidores (99.9%) del total de solicitudes recibidas; de forma presencial (atención personal) atendió a 4,093 consumidores, el 100.0% de los que solicitaron el servicio, y recibió

1,069 solicitudes de información atendiendo vía correo electrónico el 100.0% y asesoró mediante correo electrónico y escritos a 53,216 consumidores el 100.0% del total de solicitantes; en los módulos de información instalados en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) se atendieron a 15,483 consumidores, de los cuales 6,299 fueron atendidos en los temporales y 9,184 en los módulos permanentes; sin embargo, no acreditó documentalmente los módulos temporales instalados en las centrales camioneras de autobuses en semana santa y en verano, ni dispuso de la información que acredite su instalación ni sus resultados; tampoco proporcionó información relativa a los módulos permanentes.

Asimismo, se verificó que su sistema de control fue deficiente ya que la información incluida en las bases de datos de los servicios atendidos del teléfono del consumidor, teléfono del consumidor en línea, atención personalizada y módulos de información no correspondió con lo que otorgó la PROFECO, ya que presentaba inconsistencias en sus sumas o no se encontraba en las mismas.

16-1-10LAT-07-0372-07-003 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las en 2016 no contó con la información que le da soporte a los servicios otorgados mediante el teléfono del consumidor, el teléfono del consumidor en línea, la atención personal, el comportamiento comercial, la asesoría vía correo electrónico y escritos, y los módulos temporales y permanentes y, con base en su análisis, considere fortalecer sus mecanismos de control, a fin de que la información relevante cuente con los elementos de calidad suficientes, para cumplir con lo establecido en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

3. Quejas, Resoluciones Y Sanciones Para Proteger Al Consumidor

En 2016, la PROFECO recibió 148,774 quejas de las cuales se aceptaron 135,863 (91.3%) y se rechazaron 12,911 (8.7%); sin embargo, la procuraduría no dispuso de la documentación que soporta esta información; por lo que se refiere a las rechazadas la entidad informó que se debe a que no cumplieron con los requisitos establecidos, pero no contó con la evidencia que acredite los incumplimientos informados por la PROFECO y las quejas rechazadas.

En lo relativo a las resoluciones, se verificó que, de las 135,863 quejas aceptadas, la procuraduría resolvió 80,023 (58.9%); de las 55,840 (41.1%) restantes se desconoce su estatus, o en su caso, por qué no han sido resueltas.

En cuanto a las sanciones, la procuraduría informó que, en 2016, de las 80,023 resoluciones, impuso sanciones en el caso de 21,103 quejas, de las cuales en 19,208 (91.0%) no se identificó el año de la queja; 731 (3.5%) correspondieron al año de la revisión y el resto de las quejas resueltas pertenecieron al periodo 2011-2015; sin embargo, no se dispuso de la información que acredite que fueron todas las sanciones que debía imponer. Asimismo, se multó a 4,267

(20.2%), se determinó el arresto en 2 resoluciones y la clausura en 4 de ellas. El monto de las infracciones que la procuraduría determinó fue de 180,390.6 miles de pesos; sin embargo, no fue posible constatar que dicho monto se ajustó a las cifras establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) ni que se le dio seguimiento al cobro de la sanción. De lo anterior se desprende que la PROFECO no contó con sistemas de información y comunicación diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales y si la entidad está procurando y representando los intereses de los consumidores.

16-1-10LAT-07-0372-07-004 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las cuales en 2016 no dispuso de la información que acredite las razones por las que 12,911 quejas fueron rechazadas y, con base en su análisis, considere establecer un mecanismo de control y seguimiento que le permita contar con información útil, confiable y oportuna sobre las quejas que rechaza, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

16-1-10LAT-07-0372-07-005 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las que de las 135,863 quejas aceptadas en 2016 resolvió 80,023 y desconoce el estatus de 55,840, o en su caso, por qué no han sido resueltas y, con base en su análisis, considere fortalecer sus mecanismos de control para contar con información confiable y oportuna, para cumplir con lo establecido en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

16-1-10LAT-07-0372-07-006 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las cuales no generó información confiable, oportuna y suficiente respecto de la resolución de quejas en 2016 y, con base en su análisis, considere establecer un mecanismo de control y seguimiento que le permita rendir cuentas sobre la gestión de la dependencia, para verificar en qué medida la procuraduría protegió, procuró y representó los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que sus atribuciones le confieren, a fin de cumplir con lo establecido en los artículos 24, fracciones II, III, XVI y XIX, de la Ley Federal de Protección al Consumidor y segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se

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

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

16-1-10LAT-07-0372-07-007 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las cuales no dispuso de la información del pago de las sanciones impuesto en 2016 ni del estatus de la totalidad de las mismas, y, con base en su análisis, establezca un mecanismo de control y seguimiento que le permita disponer de esta información, a fin de verificar en qué medida la procuraduría protegió, procuró y representó los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que sus atribuciones le confieren, para cumplir con lo establecido en el artículo 24, fracciones II, III, XVI y XIX, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

4. Combate A La Publicidad Engañosa

En 2016, la PROFECO investigó la publicidad engañosa por medio de denuncias y de oficio (monitoreo de la procuraduría). En ese año registró 92 asuntos de publicidad engañosa de los cuales 80 fueron por denuncias y 12 por oficio, las acciones implementadas radicaron en que al cierre de ese año 16 se encontraban en trámite, 18 se concluyeron por falta de elementos, en 27 se emitió un exhorto, en 20 se sancionó mediante un Procedimiento por Infracciones a la Ley (PIL)^{4/}, en 5 se inició un PIL y 6 denuncias fueron rechazadas, de lo que se concluye que cumplió con lo establecido en la LFPC en lo relativo a que la publicidad que se difunda por cualquier medio o forma, deberá ser veraz, comprobable, clara y exenta de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas.

Asimismo, se constató que en 20 casos remitidos a PIL se emitieron sanciones económicas por 8,917.8 miles de pesos; no obstante, la procuraduría desconoce la situación del cobro de dichas sanciones, debido a que éste lo lleva a cabo el Servicio de Administración Tributaria o la Secretaría de Finanzas Local.

5. Desarrollo De Investigaciones

En 2016, la PROFECO realizó los 32 estudios de calidad de productos que se ofertan en el mercado; dichos estudios se efectuaron conforme al programa establecido, se ajustaron al procedimiento correspondiente, y se elaboraron en un periodo de entre 30 y 180 días; sin embargo; la procuraduría no contó con información que acredite que los estudios de calidad

^{4/} Es un procedimiento cuya resolución puede o no derivar en una sanción económica para un proveedor que ha incumplido la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

se ajustaron a los criterios establecidos, por lo que se desconoce cómo la entidad determinó que dichos productos son de alto consumo, que son del interés de los consumidores, que se consumen por temporada, cómo se identificó que existió un problema de calidad en los productos y el cambio en la normativa, de donde se desprende que no dispuso de mecanismos de control con información confiable, útil y oportuna.

La PROFECO, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la solicitud a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de la Secretaría de Economía para incluir en sus procedimientos la evidencia que acredite que los estudios de calidad se ajustan a los criterios correspondientes, con lo que se solventa lo observado.

6. Visitas De Verificación

En 2016, la PROFECO realizó visitas de verificación mediante dos áreas: 1) la Dirección General de Verificación y Vigilancia (DGVV) que efectúa acciones de verificación en establecimientos comerciales de oficio o en atención de las denuncias realizadas por los consumidores en medios de comunicación y, 2) la Dirección General de Verificación de Combustibles (DGVC), que se encarga de verificar y vigilar el cumplimiento de la LFPC en materia de combustibles, como lo son gasolina y Gas L.P.

En cuanto a la DGVV, ésta programó realizar 80,695 visitas de verificación de las cuales llevó a cabo 82,185 superando en 1.8% lo programado. Respecto de las realizadas la procuraduría contó con información de seguimiento de 17,612, lo que representó el 21.4% y de 61,513 la entidad no remitió información. En lo relativo a las visitas de la DGVC se verificó que realizó 8,022 cifra superior en 70.3% de las 4,711 programadas, de las cuales, emitió 1,334 sanciones por un monto de 399,794.8 miles de pesos, 239 fueron de Gas L.P. por 58,700.3 miles de pesos y 1,095 infracciones respecto de visitas de combustibles por 341,094.5 miles de pesos; sin embargo, no se contó con el soporte documental del origen de las sanciones y de la imposición de la multa, así como de su seguimiento.

16-1-10LAT-07-0372-07-008 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las que no contó con información sobre de calidad de las visitas de verificación realizadas por parte de la Dirección General de Verificación y Vigilancia en 2016, con el objetivo de comprobar que procedió de acuerdo con el artículo 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

16-1-10LAT-07-0372-07-009 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las que no contó con información sobre las multas emitidas en las visitas de verificación realizadas por

parte de la Dirección General de Verificación de Combustibles en 2016, con el objetivo de comprobar que procedió de acuerdo con el artículo 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

7. Implementación Del Sistema Nacional De Protección Al Consumidor

Con el análisis de la información proporcionada, se constató que en la implementación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNPC) participarían las secretarías de Economía,^{2/} Turismo,^{3/} de Comunicaciones y Transportes,^{4/} de Salud,^{5/} de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,^{6/} de Energía,^{7/} de Medio Ambiente y Recursos Naturales,^{8/} de Hacienda y Crédito Público,^{9/} de Gobernación,^{10/} de Educación Pública,^{11/} y de Desarrollo Social,^{12/} así como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Se verificó que las acciones de implementación del SNPC se iniciaron en agosto de 2015 con la participación de las dependencias establecidas en el proyecto de decreto del sistema. Dichas acciones se describen a continuación:

- La PROFECO inició las gestiones para la formalización del proyecto de decreto por el cual se establece el SNPC, con la solicitud a la SE del envío del mismo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su suscripción por el Presidente de la República.
- Se remitió el proyecto a las distintas secretarías involucradas para su revisión y validación correspondiente; la COFEMER eximió a la procuraduría de presentar la Manifestación de

^{2/} Secretaría de Economía (SE).

^{3/} Secretaría de Turismo (SECTUR).

^{4/} Secretaría Comunicaciones y Transportes (SCT).

^{5/} Secretaría de Salud (SSA).

^{6/} Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

^{7/} Secretaría de Energía (SENER).

^{8/} Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

^{9/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

^{10/} Secretaría de Gobernación (SEGOB).

^{11/} Secretaría de Educación Pública (SEP).

^{12/} Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Impacto Regulatorio; el proyecto se divulgó en el portal de la procuraduría por 20 días hábiles ^{13/} y la SHCP emitió el dictamen al impacto presupuestario sobre el proyecto. Se dejó constancia de la controversia suscitada entre la procuraduría y la SHCP, derivada del diverso 102-B-CA-003-2016, emitido por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se expone que al ser vinculantes las decisiones de la comisión intersecretarial propuesta en el proyecto, podrían imponerse resoluciones que no respeten el ámbito de las atribuciones de las secretarías incluidas, como consecuencia la secretaria no aprobó el proyecto.

La PROFECO solicitó a la SE que continuara con las gestiones necesarias para la formalización del proyecto, y en su lugar colocó a la SEDESOL; consecutivamente la PROFECO solicitó la aprobación de dicho cambio por parte de las secretarías involucradas.

Con la auditoría se constató que a la fecha de cierre de este informe no se había implementado el SNPC y que entre otros aspectos aún está pendiente la aprobación del Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

16-1-10LAT-07-0372-07-010 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere analizar las causas por las cuales no dispuso de un programa en el que se establezcan la planeación, programación y presupuestación del sistema, los responsables de su implementación, y una fecha límite para tal efecto y, con base en su análisis, considere establecer dichos elementos, a fin de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con La Entidad Fiscalizada.

8. Aplicación De Los Recursos Presupuestarios

Se constató que en 2016 la PROFECO erogó en el programa presupuestario E005 "Protección de los Derechos de los Consumidores y el Desarrollo del Sistema Nacional al Consumidor" 334,133.6 miles de pesos, monto inferior en 0.6% (2,036.0 miles de pesos) al presupuesto original de 336,169.6 miles de pesos e igual al modificado. Se verificó que la adecuación obedeció principalmente a subsanar el pago de arrendamiento de máquinas lectoras de precios y/o lectoras de códigos de barras; impresión de la revista del consumidor; mantenimiento de máquinas lectoras propiedad de la PROFECO, así como de servicio de calibración a instrumentos de medición. Los registros internos de la entidad fiscalizada corresponden con los reportes de la Cuenta Pública 2016 y con los registros de las afectaciones de sus presupuestos autorizados.

^{13/} En el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal se establece que el proyecto se debe publicar en el portal de internet de la dependencia.

9. Sistema De Evaluación Del Desempeño

Este apartado incluyó la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en cuanto al análisis de la lógica vertical, horizontal y de los reportes trimestrales de la MIR del Pp E005 “Protección de los Derechos de los Consumidores y el Desarrollo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor”, de 2016.

Respecto de la lógica vertical, fue posible verificar la relación causa-efecto entre los objetivos de los distintos niveles de la matriz; sin embargo, en el nivel de componente, la sintaxis del objetivo que se refiere a las controversias solucionadas no es la correcta; además, en el nivel de actividad no se incluyeron indicadores relativos a los módulos de atención, correo electrónico, el chat, Concilianet, delegaciones, subdelegaciones y unidades administrativas

En cuanto a la lógica horizontal, en los indicadores de fin se constató la correspondencia entre el método de cálculo, definición, supuestos y objetivo; no obstante, para el indicador dos no se incluyeron medios de verificación, por lo que la fuente de información no es de calidad ni veraz. En el nivel de propósito el indicador es insuficiente ya que no mide el cumplimiento de los objetivos del programa, sino que evalúa los atributos de los servicios prestados por lo que corresponde al nivel de componente; además, no cuenta con el indicador de cobertura sugerido en la Matriz de Marco Lógico (MML). Los indicadores cuatro y cinco cumplen con lo establecido en la MML. Los indicadores “Promedio de atención de consultas por agente en el Teléfono del Consumidor” y “Porcentaje de dictámenes emitidos” fueron contruidos de conformidad con la MML, en cuanto al indicador “Porcentaje de Promociones Legales Admitidas” no es adecuado ya que se reporta como un indicador de eficacia, siendo que mide la eficiencia en el empleo de los recursos para la producción de resultados.

La PROFECO, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la realización de reuniones con las unidades responsables del programa presupuestario E005, a fin de fortalecer la MIR de dicho programa, con la cual se concluyó que en seis indicadores se incrementará la meta; uno de nivel propósito, uno de componente, y cuatro de actividades, en otros dos indicadores de nivel actividad se concluyó reducir la meta; también se decidió la adhesión de dos indicadores, uno de nivel componente y otro de nivel actividad, las cuales se verán reflejadas en la MIR 2018, con lo que se solventa lo observado.

10. Evaluación Del Control Interno

El análisis detallado del cumplimiento de cada una de las normas generales de control interno en 2016, se muestra a continuación:

Ambiente de control: se verificó la alineación de la misión, visión, objetivos y metas de la PROFECO con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018. Se constató que la PROFECO contó con un Código de Conducta emitido por la Secretaría de la Función Pública, en el que se establecen los valores y principios, el cual es difundido a los servidores públicos de la procuraduría. Dicho Código de Conducta fue actualizado por medio del Comité de Ética en 2016. La entidad fiscalizada proporcionó la estructura orgánica la cual fue autorizada y registrada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y remitió los Manuales de Organización de la PROFECO, así como los Manuales de Procedimientos de

las unidades administrativas de la procuraduría que se encontraban autorizados y vigentes en 2016.

Administración de riesgos: se constató que la procuraduría contó con la Guía para la Administración de Riesgos en el cual se definen las estrategias y acciones de control para atender y dar seguimiento a los riesgos.

Actividades de control: se comprobó que la entidad fiscalizada contó con procedimientos de protección, resguardo y control de la información documental, en el marco de sus atribuciones.

Asimismo, la PROFECO proporcionó los cuatro informes de los avances trimestrales del “Programa de Trabajo de Administración de Riesgos” en 2016, en el que se le dio seguimiento a los riesgos detectados; además, remitió las actas del seguimiento al proceso de administración de riesgos institucionales correspondientes a la primera, segunda, tercera y cuarta sesión con el COCODI en 2016.

Información y comunicación: se constató que se dio seguimiento al Proceso de Administración de Riesgos Institucional y al Desempeño Institucional; no obstante, la procuraduría careció de información de su población potencial, objetivo y atendida y desconoce la calidad de la información otorgada a los consumidores, así como el grado de satisfacción de los mismos. Asimismo, no contó con indicadores para conocer el grado de avance del programa presupuestario en términos de cobertura.

Respecto del SNPC no se contó con una fecha límite para su implementación, ya que al cierre de este informe no se había instaurado. La información proporcionada en materia de población atendida no es confiable, ya que las cifras no coinciden con el soporte documental correspondiente.

En cuanto a las visitas de verificación, no contó con evidencia documental de las 82,185 visitas que realizó y sus resultados.

Supervisión y mejora continua: la PROFECO dispuso del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno 2016 con el cual supervisa constantemente las operaciones y actividades que realiza la procuraduría. Asimismo, señala que fortaleció su control interno por medio del Reporte de Avances del PTCL, en el que se comprometieron 75 acciones de mejora, las cuales se atendieron conforme a lo programado.

16-1-10LAT-07-0372-07-011 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere fortalecer su Sistema de Control Interno, en términos de dar a conocer el soporte documental de la cuantificación de la población atendida; la implementación de una fecha límite para la instauración del Sistema Nacional de Protección al Consumidor; la confiabilidad de las cifras; contar con evidencia documental de las visitas de verificación; así como disponer de indicadores que den a conocer el grado de avance del programa en términos de cobertura y su repercusión en la atención al problema público, y el fortalecimiento de sus mecanismos de información para contar con información confiable y oportuna con objeto de dar cumplimiento del artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia

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

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

11. Rendición De Cuentas

En la Cuenta Pública 2016, la PROFECO rindió cuentas sobre las quejas atendidas y el monto recuperado a favor de los consumidores; sin embargo, no reportó información respecto de los servicios para la protección al consumidor, del avance en la cobertura de atención en materia de protección de los derechos de los consumidores, ni del avance en el desarrollo del SNPC; así como no incluyó indicadores que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de los objetivos y metas, y el avance en atención del problema público relativo a que los derechos de los consumidores son vulnerados por parte de los proveedores en el mercado de bienes y servicios.

La procuraduría acreditó que lo anterior se debe a que el espacio concedido no es suficiente para incluir información relativa a todos los servicios que otorga, por lo que, elaboró el documento denominado "Monitoreo de Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios", mediante el cual reportó trimestralmente las actividades del programa B002 E005 "Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor", el cual reporta resultados del ejercicio del gasto, el logro de los objetivos y metas, y el avance en la atención del problema público.

Consecuencias Sociales

En 2016, la PROFECO otorgó los servicios establecidos en su normativa, procuró la protección de los derechos de los consumidores y previno conflictos entre éstos y los proveedores, ya que atendió a 1,614,826 personas; sin embargo, desconoce la repercusión de estas acciones en la población atendida, así como la calidad y suficiencia de la información proporcionada.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 8 observación (es), de la(s) cual (es) 2 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 6 restante (s) generó (aron): 11 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 6 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de proteger los derechos de los consumidores y prevenir conflictos entre éstos y los proveedores, así como la implementación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con la PROFECO, los derechos de los consumidores son vulnerados por parte de los proveedores en el mercado de bienes y servicios, debido, según los documentos de

planeación de mediano plazo, a la poca difusión de los derechos de los consumidores, la asimetría de la información entre consumidor y proveedor, la publicidad engañosa y a que la imposición de las sanciones no es efectiva.

Para atender este problema, en 2016, la PROFECO operó el programa presupuestario E005 "Derechos de los Consumidores y el Sistema Nacional del Consumidor", cuyo objetivo consistió en "Contribuir a promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral mediante la protección de los derechos de la población consumidora ante el incumplimiento de proveedores del mercado formal de bienes y servicios".

Con la auditoría se verificó que, en 2016, la PROFECO no dispuso de la metodología ni de la información para cuantificar su población potencial y objetivo, por lo que desconoce la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa. Por lo que se refiere a la población atendida la procuraduría informó que, mediante los diversos servicios que otorga, fue de 1,614,826 personas, pero no acreditó documentalmente dicha cifra y no dispuso de un indicador para medir la cobertura.

Respecto de los servicios que otorga la PROFECO, de acuerdo con la información proporcionada, mediante el "Teléfono del Consumidor" se orientó, informó y asesoró a 1,107.6 miles de consumidores de 1,160,672; en cuanto al "Teléfono del Consumidor en Línea", se atendió a 48,987 consumidores de 48,997 recibidos; de forma presencial atendió a 4,093 consumidores; recibió 1,069 solicitudes de información sobre el comportamiento comercial, mismas que atendió y, asesoró mediante correo electrónico y escritos, a 53,216 consumidores; sin embargo, la procuraduría no acreditó la información proporcionada, las bases de datos no son confiables, debido a que presentan inconsistencias en la información; no registra ni da seguimiento de cada atención que presta; desconoce la calidad de la atención otorgada, así como si la información y la calidad de dicha atención fue satisfactoria para los consumidores.

En los módulos de información instalados en el AICM se atendieron a 15,483 consumidores, de los cuales 6,299 fueron atendidos en los temporales y 9,184 en los módulos permanentes; sin embargo, no acreditó documentalmente los módulos temporales instalados en las centrales camioneras de autobuses ni sus resultados.

Respecto de las quejas, la entidad recibió 148,774 de las cuales se aceptaron 135,863 (91.3%) y se rechazaron 12,911 (8.7%); no obstante, no dispuso de la documentación que soporta esta información. Por lo que se refiere a las resoluciones, se identificó que la PROFECO resolvió 80,023 (58.9%) de las 135,863 quejas aceptadas; de las 55,840 (41.1%) restantes no acreditó su estado, o en su caso, por qué no han sido resueltas.

En cuanto a las sanciones, de las 80,023 resoluciones, impuso sanciones en el caso de 21,103 quejas; sin embargo, no se dispuso de la información que acredite que fueron todas las sanciones que debió imponer. El monto de las infracciones que la procuraduría determinó fue de 180,390.6 miles de pesos, pero no se acreditó que dicho monto se ajustó a lo establecido en la LFPC.

En relación con las visitas de verificación, la DGVV realizó 82,185 visitas, de las cuales únicamente contó con información de seguimiento de 17,612, lo que representó el 21.4% y

de 61,513 la entidad no remitió información. En lo relativo a las visitas de la DGVC se verificó que realizó 8,022 visitas, de las cuales, emitió 1,334 sanciones por un monto de 399,794.8 miles de pesos, 239 fueron de Gas L.P. por 58,700.3 miles de pesos y 1,095 infracciones respecto de visitas de combustibles por 341,094.5 miles de pesos; sin embargo, no se cuenta con el soporte documental del origen de las sanciones, de la imposición de la multa y de su seguimiento.

La procuraduría efectuó 32 estudios de calidad programados de productos que se ofertan en el mercado.

Respecto de la elaboración y aprobación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, se constató que, a la fecha, continúa pendiente la aprobación del proyecto de decreto del sistema y la creación de la Comisión Intersecretarial para su desarrollo y no hay una fecha límite para su implementación.

En opinión de la ASF, en 2016 la PROFECO otorgó los servicios establecidos en la normativa para procurar y representar los derechos de los consumidores; sin embargo, la falta de seguimiento de la calidad y de los resultados de los servicios, así como las deficiencias de control interno e inconsistencias en sus bases de datos, impiden conocer en qué medida protegió dichos derechos y dejaron de ser vulnerados por los proveedores de bienes y servicios, debido a que no dispuso de una metodología para cuantificar su población potencial y objetivo; no acreditó su población atendida de 1,614,826 personas; carece de registros que le permitan conocer la calidad y efectos de la atención otorgada mediante los servicios establecidos; no dispuso de información que compruebe las 148,774 quejas recibidas y las 135,863 aceptadas, ni del estado de 55,840 quejas que no habían sido resueltas. Tampoco proporcionó información que compruebe el pago de 180,390.6 miles de pesos por concepto de sanciones impuestas, ni de las 82,185 visitas de verificación realizadas y sus resultados, en tanto que el Sistema Nacional de Protección del Consumidor, no ha sido implementado.

La atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, coadyuvarán, principalmente, a que la PROFECO cuente con mecanismos de control adecuados y dé seguimiento para conocer los efectos del programa en la protección de los derechos de los consumidores y en la atención del problema público identificado; que cuente con información que soporte sus cifras en materia de población atendida; que disponga de mecanismos que le permitan conocer la calidad de la información que reciben los consumidores y si ésta fue acorde con lo que requerían y, para que se concluya la implementación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Jaime López García

C.P. Jorge Pedro Castolo Domínguez

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar Que, En 2016, La PROFECO Contó Con Una Metodología Para Identificar Y Cuantificar A La Población Potencial Y Objetivo; Así Como La Cobertura En Lo Relativo A La Protección De Los Derechos Del Consumidor.
2. Evaluar La Repercusión De Las Acciones De La PROFECO Realizadas En 2016, Relativas A Proteger A Los Consumidores Por Medio De Asesorías Con El Teléfono Del Consumidor Local Y En Línea, Atención Personalizada, Solicitudes De Información, Asesorías Vía Correo Electrónico, Fax Y Escritos Y Los Módulos De Asesoría E Información.
3. Verificar En Qué Medida, En 2016, La PROFECO Impuso Medidas Correctivas A Los Proveedores, Con Motivo De Las Quejas Recibidas, Resoluciones Y Sanciones.
4. Verificar Que, En 2016, La PROFECO Dispuso De Procedimientos Para Combatir La Publicidad Engañosa.
5. Verificar En Qué Medida, En 2016, La PROFECO Cumplió Con Sus Atribuciones En Lo Referente A Desarrollar Investigaciones.
6. Verificar Que, En 2016, La PROFECO Realizó Visitas De Verificación, Contó Con Un Programa En La Materia, Así Como Los Resultados De Dichas Visitas.
7. Verificar Los Avances A 2016 En La Implementación Del Sistema Nacional De Protección Al Consumidor Establecido Como Objetivo En El Programa De Desarrollo Innovador 2013-2018.
8. Evaluar Que, En 2016, La PROFECO Aplicó Los Recursos Públicos Asignados Al Programa Presupuestario E005 "Derechos De Los Consumidores Y El Sistema Nacional Del Consumidor".
9. Revisar El Sistema De Evaluación Del Desempeño Para Verificar La Congruencia De La Lógica Vertical Y Horizontal De La Matriz De Indicadores Para Resultados (MIR) Del Programa Presupuestario E005 "Derechos De Los Consumidores Y El Sistema Nacional Del Consumidor" Vigente En 2016, Así Como La Disposición De Indicadores Que Evalúen Los Objetivos De La Política Pública Relativa A La Protección De Los Derechos Del Consumidor.
10. Verificar Que, En 2016, El Diseño Del Sistema De Control Interno De La PROFECO Permitió Una Seguridad Razonable Del Cumplimiento De Objetivos Y Metas.
11. Evaluar La Rendición De Cuentas De La PROFECO Para Verificar Si La Información Reportada En La Cuenta Pública 2016 Permitió Constatar Los Resultados En La Protección Al Consumidor Y El Cumplimiento De Los Objetivos Institucionales.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Quejas y Conciliación, Verificación y Vigilancia.

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. Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria: Art. 27, Párrafo Segundo.
2. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Art. Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Cuarta Norma General De Control Interno, Del Acuerdo Por El Que Se Emiten Las Disposiciones Y El Manual Administrativo De Aplicación General En Materia De Control Interno.

Ley Federal de Protección al Consumidor, art. 24, fracciones II, III, XVI y XIX; art. 96.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018.

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, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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 esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.