

## **Procuraduría Federal del Consumidor**

### **Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores**

Auditoría de Desempeño: 14-1-10LAT-07-0240

DE-113

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar las acciones de vigilancia para el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor por parte de los proveedores de bienes, productos y servicios a fin de proteger los derechos del consumidor, mejorar la información de mercados y garantizar el derecho a la realización de operaciones comerciales claras y seguras.

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno; la rendición de cuentas de los resultados del Pp G003; la eficiencia con la que la PROFECO realizó las verificaciones y su cobertura en materia de combustibles (estaciones de servicio de gasolina, plantas y vehículos de Gas LP), metrología (instrumentos de medición), Normas Oficiales Mexicanas (normalización), y comportamiento comercial, así como la atención de las denuncias realizadas por los consumidores en esos rubros; las sanciones (medidas precautorias y de apremio) aplicadas por la procuraduría a proveedores que cometieron abusos en contra de los consumidores; el avance en la procuración de los derechos de los consumidores; y la economía de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional, y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario G003 "Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores".

#### ***Antecedentes***

En 1976, entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) para responder a las necesidades de protección y de educación al consumidor. Con ello, se instituyó la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), 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.

Desde 1990, la apertura comercial modificó el comportamiento de los consumidores, ya que se registró un incremento en la comercialización de bienes y servicios, así como la falta de una política orientada a controlar y sancionar las malas prácticas que realizaban los proveedores en contra de los consumidores, por lo que desde la liberación de los mercados resultó fundamental implementar acciones de verificación para asegurar la protección de los derechos del consumidor.

El 24 de diciembre de 1992, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), en la que se dotó a la PROFECO de 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); facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva, así como información y orientación a los consumidores.

Las nuevas características de la PROFECO la convirtieron en un organismo descentralizado, que tiene la representación de los derechos de la sociedad; cuenta con facultades de autoridad administrativa, y protege tanto a personas físicas como morales frente a proveedores de bienes y servicios de carácter público o privado.

La nueva legislación define las funciones de la Secretaría de Economía en relación a la emisión de normativa, mientras que la PROFECO es la encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley.

En una sociedad de libre mercado se vuelve fundamental la existencia de un marco regulatorio y de prevención de abusos, para resolver controversias y establecer parámetros específicos en las relaciones de consumo, así como técnicos en las especificaciones de productos, condiciones de venta para el ofrecimiento de servicios, características y métodos de verificación sobre los instrumentos de medición utilizados en dichas transacciones comerciales.

El marco regulatorio en materia de consumo se encuentra delimitado por la LFPC, la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, y las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales se enfocan no sólo en la defensa de los derechos del consumidor, sino también en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de los diversos giros de la economía.

En ese sentido, en el diagnóstico 2014 del Pp G003 se identificó que el problema que se pretende solucionar es la insuficiente vigilancia de la normativa en materia de consumo, así como la falta de sanciones derivadas de las prácticas abusivas de los proveedores que afectan las condiciones de mercado bajo las cuales los consumidores adquieren bienes y servicios.

Para atender esa problemática, el Gobierno Federal implementó el Pp G003 “Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores”, a cargo de la PROFECO, para vigilar el

cumplimiento de las condiciones que establece el marco jurídico en materia de consumo, atender denuncias, así como procurar los derechos de los consumidores.

### **Resultados**

#### **1. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Con el análisis de la MIR del Pp G003 “Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”, se constató que fue alineada con el objetivo 4.7 del PND 2013-2018, relativo a garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado competitivo, ese objetivo forma parte de las acciones de vigilancia que realiza la PROFECO para el cumplimiento de la ley por parte de los proveedores, ya que son los medios que intervienen y contribuyen a establecer un mercado interno competitivo procurando la protección de los derechos de los consumidores.

Se detectó la falta de alineación con el programa sectorial e institucional, ello se debió a que el proceso de actualización de esa matriz concluyó en julio de 2013, mientras que el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) se publicó el 16 de diciembre de 2013 y el Programa Nacional de Protección al Consumidor (PNPDC) el 8 de mayo de 2014, por lo que la alineación se realizó hasta el ejercicio 2015.

En la lógica vertical de la MIR del Pp G003, se determinó que es adecuada y permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos.

Con el análisis de la lógica horizontal, se detectó que el método de cálculo del indicador de nivel de Fin es inadecuado, ya que los montos recuperados de las quejas concluidas no es un indicador que permita evaluar el objetivo del programa relativo a la vigilancia que realiza la PROFECO a los proveedores de bienes y servicios. Asimismo, el método de cálculo del indicador de nivel de Propósito no permite evaluar logro del objetivo establecido en ese nivel, ya que la proporción del número de municipios en los que se realizaron acciones de verificación no es un medio que contribuye a constatar el objetivo relacionado con el cumplimiento de la LFPC.

Los indicadores de nivel de Componente y Actividad son adecuados, ya que con ellos se realiza el seguimiento del logro de objetivos establecidos, así como la consecución de los objetivos establecidos en cada concepto.

La PROFECO no reportó el avance de los indicadores, sus resultados, ni el avance del Pp G003 en el cumplimiento de sus objetivos y metas, ni presentó evidencia de que verificó periódicamente los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades; y tampoco informó de los resultados trimestrales.

Con oficio número OP/DGPE/251//2015 de fecha 12 de octubre de 2015, la PROFECO proporcionó la MIR del ejercicio 2016 del Pp G003. Con el análisis de la información, se constató que para el nivel de Fin, la dependencia estableció el indicador “Calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial”, el cual se alinea con el indicador “Índice de Competitividad Global” del apartado VII.4.1. “Competitividad Global” del PND 2013-2018. En este sentido, las acciones que realiza la PROFECO para defender los derechos de los consumidores mediante la vigilancia y el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al

Consumidor, contribuirá a promover una mayor competencia en los mercados; por lo que el indicador de nivel de Fin de la lógica horizontal presentado en la MIR 2016 es adecuado.

Con oficio número OP/DGPE/241//2015 del 1 de octubre de 2015, la PROFECO proporcionó los oficios de notificación del “Monitoreo de Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios”, mismos que fueron realizados por la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la Secretaría de la Función Pública (SFP), los cuales permiten identificar los avances de los programas a cargo de la PROFECO de los cuatro trimestres correspondientes al ejercicio fiscal 2014, en ellos se reporta el avance ponderado de metas del Pp G003 cumpliendo con el análisis de los resultados del avance presupuestario y de los indicadores correspondientes, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con el oficio número OP/DGPE/281/2015 del 29 de octubre de 2015, la PROFECO señaló que para verificar el cumplimiento del objetivo de nivel Propósito, se instrumentó el indicador “Porcentaje de proveedores que cumplen con las disposiciones contenidas en la LFPC”, el cual permitirá evaluar el porcentaje anual de proveedores que cumplen con la normativa en materia de consumo, como parte de la ejecución de las acciones de verificación realizadas por esa entidad.

Asimismo, proporcionó copia del oficio número OP/DGPE/277/2015 del 27 de octubre de 2015, en el que se solicita al Director General de Programación, Organización y Presupuesto en la Secretaría de Economía realice las gestiones necesarias para que se realice el registro del nuevo indicador de nivel Propósito en la siguiente etapa de apertura del Módulo PbR para la adecuación de metas.

## **2.       *Sistema de Control Interno de la PROFECO***

Se constató que en 2014, la Subprocuraduría de Verificación de la PROFECO, para la ejecución del Pp G003 “Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”, aplicó 15 elementos establecidos en las normas generales de control interno, lo que significó un cumplimiento del 100.0%. Dicho avance obedece a que las áreas relacionadas con la operación de ese programa tuvieron un adecuado ambiente de control institucional; se realizó y dio seguimiento a los riesgos identificados; se definieron actividades de control para dar seguimiento a las acciones realizadas por esa subprocuraduría; se cuentan con los mecanismos para llevar a cabo el manejo y comunicación de la información; así como la supervisión de las actividades realizadas por el personal, por lo que su sistema de control es adecuado para dar seguimiento a las actividades relacionadas con la verificación de los proveedores en beneficio de los consumidores.

## **3.       *Rendición de cuentas***

En el PEF se registró información relativa al problema público que el Pp G003 pretende atender, el cual se enfoca en la insuficiente vigilancia de la normativa en materia de consumo y sanción de malas prácticas comerciales por parte de los proveedores.

En la Cuenta Pública 2014, se reportó un gasto de 431,377.8 miles de pesos para la ejecución del programa presupuestario G003, cantidad que se incrementó en 21.9% respecto del presupuesto asignado de 353,832.4 miles de pesos, la ampliación se debió a nuevas plazas eventuales para complementar la ejecución del programa “Apoyo a la Zona Fronteriza”. En el

apartado “Análisis del Presupuesto de Egresos” se reportaron los resultados del Pp G003 acerca de los indicadores siguientes: Porcentaje de visitas de verificación a establecimientos comerciales, Porcentaje de visitas de verificación de comportamiento comercial y Porcentaje de instrumentos de medición ajustados por calibración, pero no se reportó información para determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de las verificaciones de los proveedores de gasolina ni de gas LP.

Respecto de la información de la unidad responsable de operar el Programa presupuestario G003, se identificó que se incluyó en el documento de rendición de cuentas la información relativa a los indicadores del sistema de evaluación del desempeño, en términos de la vigilancia y verificación a los proveedores de bienes y servicios en materia de comportamiento comercial, normalización y metrología, sin que se reportara información sobre los indicadores de verificación en el rubro de combustibles.

Mediante oficio número OP/DGPE/252//2015, la PROFECO remitió copia del oficio núm. SSFP/UEGDG/416/631/2015 mediante el cual la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la Secretaría de la Función Pública informó a la procuraduría sobre el análisis de los resultados definitivos de la ejecución presupuestal y avance de indicadores de los programas reportados en el PASH del ejercicio 2014 sector economía, el cual incluye el Informe de Monitoreo de Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios del cuarto trimestre de 2014, mismo que contiene el reporte del presupuesto original en comparación con el ejercido, así como el reporte del avance de los indicadores del Pp G003, así como el avance de los indicadores referentes a las visitas de verificación de proveedores de combustibles, con lo que se constató que la PROFECO sí reportó los indicadores y avances respecto de las verificaciones realizadas a los proveedores de gasolina y Gas LP.

#### **4. Verificación a las estaciones de servicio de gasolina**

En 2014, la PROFECO realizó 1,792 verificaciones a estaciones de servicio de gasolina lo que representó un avance de 111.3% respecto de la meta de realizar 1,610 verificaciones, para evaluar que la comercialización de ese combustible se realice con base en las condiciones que establece la norma para despacho, calidad del combustible y precios inadecuados.

Se constató que la cobertura de las verificaciones realizadas con base en el programa anual no se realizó de manera adecuada, debido a que las 1,792 estaciones de servicio de gasolina verificadas equivalen al 16.9% respecto de las 10,624 registradas en 2014. Asimismo, su meta de cobertura incluyó a las plantas de Gas LP, por lo que no fue posible evaluar el avance obtenido por la dependencia en el ejercicio 2014.

Respecto de la atención de denuncias presentadas por parte de los consumidores en el servicio de gasolina, se verificó que en 2014 se atendieron 789 (29.9%) de las 2,643 denuncias recibidas en ese año. Del total de denuncias atendidas el 94.7% (747) fue por bombas alteradas, 2.9% (23) por precios inadecuados y 2.4% (19) por la calidad del combustible. Asimismo, la entidad no se pronunció sobre el estado que guardan las 1,854 denuncias que se encuentran pendientes a la elaboración de este informe.

En relación con las irregularidades detectadas en las acciones de verificación que realiza la PROFECO en materia de gasolina, se determinó que en 2014 de las 1,792 verificaciones a las estaciones de servicio de gasolina, el 30.2% (542) no registraron irregularidades en su operación; y el 69.8% (1,250) registraron irregularidades o los representantes de las

estaciones de servicio se negaron a que la procuraduría realizara la verificación correspondiente, lo que ameritó la aplicación de una medida de apremio.

#### 14-1-10LAT-07-0240-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales durante 2014 la cobertura en la programación anual de las visitas de verificación a las estaciones de servicio de gasolina mostró deficiencias en su ejecución y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para realizar su programación anual con base en el método de muestreo probabilístico, así como la instrumentación de un parámetro de cobertura de verificación exclusivo para las estaciones de servicio de gasolina, para cumplir con lo establecido en el artículo 25, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### 14-1-10LAT-07-0240-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales en 2014 se presentaron deficiencias en la atención de denuncias realizadas por los consumidores de gasolina y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para establecer un parámetro de atención de denuncias en materia de estaciones de servicio de gasolina, para cumplir con lo establecido en el Manual Específico de Organización de la Dirección General de Verificación de Combustibles.

### 5. *Verificación en las plantas de Gas LP*

En 2014, la PROFECO realizó 561 verificaciones a Plantas de Gas LP para evaluar que la comercialización y distribución de ese combustible se realice dentro de las condiciones que establece la normativa respecto del volumen, masa y precio, lo que significó un avance de 87.0% respecto de las 645 programadas.

La cobertura de las verificaciones realizadas con base en el programa anual no se realizó de manera adecuada, debido a que en Tlaxcala (188.9%), Estado de México (170.7%), Morelos (150.0%), Hidalgo (129.4%), Distrito Federal (127.3%) y Puebla (114.7%) se registraron coberturas superiores a su capacidad instalada; mientras que en Coahuila (16.9%), Colima (16.7%) y Durango (16.7%) se registró una cobertura inferior al 20.0% del total de plantas registradas, lo cual denota que existen deficiencias en la programación y ejecución de las acciones de verificación en ese rubro.

Respecto de la atención de denuncias presentadas por parte de los consumidores en materia de vehículos Gas LP, se verificó que en 2014 se registró un avance en la atención de denuncias registradas en contra de los vehículos repartidores del 99.0%, al atender 285 de las 288 denuncias recibidas en ese año. De las denuncias presentadas por los consumidores en contra de malas prácticas en las plantas de gas se atendieron 268, lo que significó un porcentaje de atención del 70.0% de las 383 denuncias presentadas en ese año.

En las irregularidades detectadas en las acciones de verificación que realiza la PROFECO en materia de Gas LP, se constató que en 2014 la PROFECO realizó 727 verificaciones en las plantas con objeto de atender su programa anual (561), así como las denuncias presentadas por los consumidores (166), de las cuales 137 plantas (18.8%) no registraron irregularidades en su operación; 215 (29.6%) fueron sancionadas por presentar irregularidades, y en 375 (51.6%) los representantes de las plantas se negaron a que se realizara la verificación correspondiente, por lo que se aplicaron las medidas de apremio correspondientes.

**14-1-10LAT-07-0240-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales durante 2014 la cobertura en la programación anual de las visitas de verificaciones a las plantas de Gas LP mostró deficiencias en su ejecución y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para realizar su programación anual con base en el método de muestreo probabilístico, así como la instrumentación de un parámetro de cobertura de verificación exclusivo para las plantas de Gas LP, para cumplir con el artículo 25, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**14-1-10LAT-07-0240-07-005 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales en 2014 se presentaron deficiencias en la atención de denuncias realizadas por los consumidores de Gas LP y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para establecer un parámetro de atención de denuncias en materia de Gas LP, para cumplir con lo establecido en el Manual Específico de Organización de la Dirección General de Verificación de Combustibles.

**6. Verificación a los instrumentos de medición (Metrología)**

En 2014, la PROFECO realizó 13,421 verificaciones en materia de metrología, lo que significó 24.3% más que las 10,798 programadas, con objeto de comprobar que los instrumentos de medición funcionen con base en la normativa y constatar que se despachan las cantidades justas de los productos adquiridos por los consumidores.

Se identificó que los estados de Zacatecas (78.6%), Yucatán (72.7%) y Morelos (44.4%) registraron bajas coberturas respecto del total de establecimientos que programó verificar.

Respecto de la atención a las denuncias que se presentaron en 2014 en materia de metrología, de las 765 denuncias recibidas el 55.3% (423) fue por deficiencias en los instrumentos de medición de establecimientos que ofrecen alimentos y bebidas, de las cuales se dio atención a 334 (79.0%); el 26.3% (201) correspondió a lugares donde se despachan productos de consumo general, de las cuales la PROFECO atendió el 81.6% (164); el 13.4% (103) se relacionó con servicios proporcionados a los consumidores donde se utilizan instrumentos de medición como los estacionamientos y centros comerciales, en el cual se registró un avance de 93.2% (96) en el seguimiento a las denuncias presentadas; y un 5.0% (38) se relacionó con inconformidades registradas en lugares donde se ofrecen servicios o bienes que no se encuentran clasificados en una categoría específica, en donde se aplicaron acciones de verificación para dar solución a 33 denuncias, lo que significó un porcentaje de atención del 86.8%.

En 2014, de las 13,421 verificaciones realizadas en materia de metrología, se observó que el 81.0% (10,865) no registró irregularidades que afectaran las mediciones de los productos o servicios ofrecidos a los consumidores; y en el 19.0% (2,556) se detectaron instrumentos que contaron con una mala calibración o alguna alteración en su funcionamiento.

**14-1-10LAT-07-0240-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales durante 2014 la programación anual de las visitas de verificación a instrumentos de medición (metrología) mostró deficiencias en su ejecución y, con base en

ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas adoptadas a efecto de cumplir con las metas establecidas en sus programas anuales para cumplir con lo establecido en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### **7. Verificación a las Normas Oficial Mexicanas (Normalización)**

En 2014, la PROFECO realizó 32,061 verificaciones en materia de normalización para comprobar que los productos que se comercializan cumplen con la información comercial de sus empaques, envases, instructivos, garantías, así como las especificaciones de calidad, eficiencia energética, contenido y seguridad, lo que representó un avance de 111.3% respecto de las 28,796 verificaciones programadas.

En 2014, se observó que en Hidalgo (235.8%), Coahuila (235.6%), Nuevo León (173.8%), San Luis Potosí (168.1%) y Tamaulipas (155.5%) se registraron avances en la ejecución de su programa anual de verificación, lo que denota una mala planeación por parte de la entidad al no tomar en cuenta su capacidad de ejecución de verificaciones en materia de normalización. Asimismo, en Guanajuato (79.6%), Jalisco (78.7%), Veracruz (77.1%), Yucatán (76.5%), Michoacán (74.0%), Morelos (47.35) y la delegación Centro (73.2%) no cumplieron con las metas establecidas en 2014.

Respecto de las denuncias recibidas en 2014 por parte de los consumidores, de las 214 denuncias por violaciones a las NOM el 37.4% (80) se relacionó con aspectos de información comercial, de los cuales se logró atender el 95.0% (76); el 28.5% (61) se asociaron a fallas de los servicios proporcionados a los consumidores, para lo cual se registró un porcentaje de atención del 93.4% (57); el 24.8% (53) indicó tener problemas con las especificaciones de los productos para el hogar, de las cuales dio atención a 47 denuncias, el 88.7%; y el 9.3% (20) se relacionó con información equivocada en los empaques de alimentos y bebidas, y atendió el 100.0% de las denuncias realizadas por los consumidores.

En 2014, de las 32,061 verificaciones realizadas en materia de normalización se constató que en el 80.9% (25,943) no se detectaron irregularidades; y en el 19.1% (6,118) se violó la normativa en la materia, por lo que se aplicó la medida de apremio correspondiente.

#### **14-1-10LAT-07-0240-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales durante 2014 la programación anual de las visitas de verificación de normalización mostró deficiencias en su ejecución y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas a efecto de cumplir con las metas establecidas en sus programas anuales para cumplir con lo establecido en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### **8. Verificación del comportamiento comercial**

En 2014, la PROFECO realizó 42,891 verificaciones, lo que significó un avance del 132.4% respecto de la meta de realizar 32,406 verificaciones en los establecimientos comerciales, a efecto de comprobar que los productos y servicios, las condiciones en que se ofrecen, así como los documentos relacionados con esas actividades cumplen con la normativa en la materia.

Se observó que los estados de Jalisco (78.4%), Michoacán (66.7%) y Morelos (55.8%) no lograron avanzar en la aplicación de las verificaciones programadas.



En relación con la atención de las denuncias de los consumidores, se constató que de las 6,917 denuncias recibidas el 16.1% (1,113) se relacionaron con los aspectos de alimentos y bebidas, de las cuales se dio atención al 74.0% (824); el 17.8% (1,228) con aspectos de consumo general como abarrotes, electrodomésticos, ropa y calzado, en donde se logró atender el 66.5% (816); el 55.0% (3,807) a servicios proporcionados a los consumidores por los proveedores de bienes y servicios, para lo cual se dio seguimiento a 3,368 denuncias (88.5%), y el 11.1% (769) con servicios y productos que no tienen un giro identificado, el cual registró un avance en la atención de las denuncias del 69.2% (532).

De las 42,891 verificaciones realizadas en 2014, se constató que en el 82.3% (35,303) no se detectó irregularidades por parte de los establecimientos comerciales que fueron verificados; y en el 17.7% (7,588) se violó la normativa en la materia, por lo que se aplicaron las medidas de apremio correspondientes.

#### 14-1-10LAT-07-0240-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales durante 2014 la programación anual de las visitas de verificación de comportamiento comercial mostró deficiencias en su ejecución y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas adoptadas a efecto de cumplir con las metas establecidas en sus programas anuales para cumplir con lo establecido en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### 9. *Medidas de apremio y precautorias emitidas*

En 2014, la PROFECO impuso 2,562 medidas de apremio y precautorias de las que se inmovilizaron 9,007 instrumentos de medición y se aplicaron multas por 339,967.4 miles de pesos. De las medidas de apremio impuestas por la PROFECO, el 10.7% (36,505.4 miles de pesos) correspondieron a las verificaciones realizadas en materia de metrología, normalización y comportamiento comercial, el 43.1% (146,487.0 miles de pesos) se debió a mal despacho en materia de combustible y el 46.2% (156,975.0 miles de pesos) correspondió a multas por negativas de verificación por parte de los proveedores de combustible.

Con la revisión al sistema de información utilizado para el procesamiento de las medidas de apremio y precautorias impuestas como resultado de la verificaciones realizadas por la PROFECO, se constató que en 2014 la procuraduría careció de información específica sobre esas medidas impuestas a 5,508 irregularidades detectadas en materia de normalización; 7,029 de comportamiento comercial y 2,426 en materia de metrología detectadas en los reportes de las áreas de verificación; asimismo, no fue posible verificar el monto de las multas aplicadas a 956 sanciones económicas impuestas en materia de metrología, normalización y comportamiento comercial.

#### 14-1-10LAT-07-0240-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales no se cuenta con un sistema de información para determinar el estado de atención de las medidas de apremio y precautorias, así como el monto de las sanciones que se impusieron en materia de metrología, normalización y comportamiento comercial y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para implementar un sistema que permita llevar el registro de las sanciones, en términos del artículo 3, Capítulo II "Estructura del modelo", Numeral 14, Cuarta Norma, del Acuerdo por el que se establecen

las Normas Generales de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

**10. *Cumplimiento de la procuración a los derechos de los consumidores.***

Respecto del comportamiento de las verificaciones y sus resultados en el periodo 2011-2014, se constató que, en el caso de combustibles, se redujo en 83.5% el número de verificaciones realizadas a las estaciones de servicio de gasolina, al pasar de 12,157 a 1,792; y las irregularidades detectadas se incrementaron de 13.9% a 56.8% y las negativas de 4.9% a 13.0%. En materia de Gas LP, las acciones de verificación realizadas se redujeron de 2,015 a 963 en el periodo de análisis, una variación negativa de 52.2%, y se registró un incremento en el porcentaje de operadores que se negaron a ser evaluados, al pasar de 38.5% a 59.1%.

En relación con los establecimientos comerciales se constató que las verificaciones en los rubros de metrología, normalización y comportamiento comercial han sido constantes en su comportamiento en el periodo 2011-2014. Para el caso de metrología, se incrementaron en 10.1%, al pasar de 12,191 a 13,421, y sus resultados no presentaron variación, debido a que el 19.1% del total de los comercios visitados registraron irregularidades. Respecto del rubro de normalización, se observó un incremento de 6.9% en el número de verificaciones realizadas de 30,001 a 32,061, así como de 1.7 puntos porcentuales en el número de comercios con irregularidades detectadas. Por último, se registró un aumento en las verificaciones realizadas para evaluar el comportamiento comercial en beneficio de los consumidores, al pasar de 39,753 en 2011 a 42,891 en 2014, un incremento del 7.9%, y los resultados no mostraron una variación significativa, ya que los casos con irregularidad pasaron de 17.2% a 17.9%.

**14-1-10LAT-07-0240-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por las cuales las acciones de verificación, así como sus resultados, no han mostrado un avance significativo para que los proveedores de bienes y servicios no incurran en irregularidades hacia los consumidores y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas a efecto detectar las debilidades de la procuraduría en los tipos de verificación que realiza, y de esta forma, establecer un plan de acción sobre las modificaciones necesarias para cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 24, fracción II, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

**11. *Costo de la vigilancia a proveedores***

En 2014, la PROFECO erogó 431,377.7 miles de pesos en el Programa presupuestario G003 “Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”, monto superior en 77,545.4 miles de pesos en relación con el presupuesto original de 353,832.3 miles de pesos, ello se debió a las adecuaciones presupuestales aprobadas.

La procuraduría no acreditó que la ampliación en el gasto fue para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa presupuestario.

**14-1-10LAT-07-0240-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal del Consumidor considere la pertinencia de analizar las causas por la que no acreditó que la ampliación en el gasto fue para garantizar el

cumplimiento de los objetivos del Programa presupuestario G003 "Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores" y, con base en ello, informe a la ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas para cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### ***Consecuencias Sociales***

De 2011 a 2014, la vigilancia de la PROFECO no ha sido suficiente para lograr que los proveedores de bienes y servicios cumplan con las condiciones que establece el marco jurídico en materia de consumo, debido a que el número de irregularidades detectadas se ha mantenido constante y, en algunos casos, se ha incrementado, lo cual denota que las estrategias implementadas por la entidad resultaron insuficientes para asegurar la procuración de los derechos de los consumidores.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 10 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) 8 restante(s) generó(aron): 10 Recomendación(es) al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, 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 de las acciones de vigilancia a los proveedores de bienes y servicios para proteger los derechos del consumidor. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2014, la PROFECO identificó que el problema que pretende solucionar la operación del Pp G003 se relaciona con la insuficiente vigilancia de la normativa en materia de consumo, así como la falta de sanciones de las prácticas abusivas de los proveedores, que afectan las condiciones de mercado bajo las cuales los consumidores adquieren bienes y servicios, por lo que se deben intensificar las acciones de verificación, para sancionar y prevenir los abusos por parte de los proveedores que no cumplen con lo establecido en las normativa.

Para atender esa problemática, el Gobierno Federal implementó el Pp G003 "Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Aplicable y Fortalecimiento de la Certeza Jurídica en las Relaciones entre Proveedores y Consumidores", a cargo de la PROFECO, para vigilar el cumplimiento de las condiciones que establece el marco jurídico en materia de consumo, atender denuncias, así como procurar los derechos de los consumidores.

En 2014, la PROFECO ejerció 431,377.7 miles de pesos en el Pp G003, lo que significó un incremento de 21.9% (77,545.4 miles de pesos) respecto del presupuesto original, sin que se justificara en qué medida el aumento de los recursos coadyuvaron al logro de sus metas y objetivos institucionales, así como el avance en la solución del problema público.

Respecto de la vigilancia que realizó la PROFECO por medio de la verificación de los proveedores de bienes y servicios, se constató que la entidad fiscalizada dio cumplimiento a los programas de verificación en los distintos rubros que revisa, debido a que verificó 1,792

estaciones de servicio de gasolina, de las cuales el 69.8% (1,250) registraron irregularidades en el despacho de combustible, lo que significó que 7 de cada 10 gasolineras incumplieron con las condiciones que establece el marco jurídico; en materia de Gas LP, se realizaron 963 verificaciones a plantas y vehículos, de las cuales 8 de cada 10 verificaciones presentaron inconsistencias en la distribución de ese insumo. En relación con los establecimientos comerciales, se realizaron 13,421 visitas de verificación en materia de metrología, el 19.0% (2,556) registraron irregularidades; en el rubro de normalización, se realizaron 32,061 verificaciones de las cuales el 19.1% (6,118) presentaron incumplimientos a lo establecido en las NOM; asimismo, se efectuaron 42,891 verificaciones para evaluar los aspectos del comportamiento comercial, de las cuales el 17.7% (7,588) presentaron anomalías en la comercialización de los productos.

Para la atención de las denuncias recibidas por abusos cometidos hacia los consumidores, se constató que para las estaciones de servicio de gasolina, la entidad registró un porcentaje de atención del 29.9% (798) de las 2,643 denuncias recibidas en ese rubro; y de 82.4% (553) respecto de las 671 denuncias por irregularidades en las plantas de Gas LP. Asimismo, se registró un avance de atención del 82.0% (627) en metrología, de 93.5% (200) en normalización y de 80.1% (5,540) en comportamiento comercial.

En cuanto a las medidas de apremio y precautorias aplicadas, se constató que esa entidad impuso 2,562 multas e inmovilizaciones por incumplimientos al marco jurídico por parte de los proveedores de combustibles, así como la inmovilización de 9,007 instrumentos de medición y la aplicación de 339,967.4 miles de pesos en multas a los establecimientos comerciales que incurrieron en irregularidades, sin que se contara con información oportuna sobre la aplicación de esas medidas en materia de metrología, normalización y comportamiento comercial.

En la procuración de los derechos de los consumidores, de 2011 a 2014 el número de verificaciones a las estaciones de servicio de gasolina pasaron de 12,157 a 1,792, lo que significó una reducción de 83.5%; las irregularidades de 13.9% a 56.8% y las negativas de 4.9% a 13.0%; en materia de Gas LP las verificaciones pasaron de 2,015 a 963, una reducción de 52.2%, y las negativas para ser verificados mostraron un incremento, de 38.5% a 59.1%; asimismo, se constató que de las verificaciones realizadas a los establecimientos comerciales, así como las irregularidades detectadas, han sido constantes en su comportamiento, lo cual denota que las acciones de vigilancia que realiza la procuraduría, por medio de la aplicación de verificaciones, no ha permitido incentivar las mejores prácticas por parte de los proveedores de bienes y servicios, debido a que en cada ejercicio fiscal se sigue incurriendo en faltas a la normativa que afectan la forma en que los consumidores adquieren los bienes y servicios.

En opinión de la ASF, la PROFECO realizó la vigilancia del cumplimiento del marco jurídico en materia de consumo, por medio de la verificación en los rubros de combustible y establecimientos comerciales, con ello detectó irregularidades que afectan los bienes y servicios que adquieren los consumidores, para las cuales aplicó las medidas de apremio y precautorias, pero esas han sido insuficientes debido a que de 2011 a 2014 el número de verificaciones realizadas a las estaciones de servicio de gasolina, así como de Gas LP, se han reducido, y el registro de irregularidades y negativas por parte de los proveedores se ha incrementado. Además, en el caso de metrología, normalización y comportamiento comercial, el número de verificaciones realizadas ha sido constante, pero el porcentaje de

irregularidades no se ha logrado reducir, lo que significa que las acciones realizadas por la procuraduría no tienen el efecto correctivo hacia los proveedores que incurren en malas prácticas hacia los consumidores, con objeto de promover una certeza en las relaciones de consumo, por lo que no es posible garantizar el avance en la atención de la problemática que pretende solucionar la operación del programa presupuestario evaluado.

Con la atención de las acciones promovidas por la ASF, se coadyuvará a que la PROFECO defina e instrumente mecanismos que mejoren la planificación de verificación de los proveedores con la finalidad de inhibir las prácticas abusivas y la reincidencia de las negativas de verificación; asimismo, mejore los sistemas de control de información; redefina las estrategias utilizadas para llevar a cabo las verificaciones, así como solicitar las reformas necesarias a su marco normativo y procurar los derechos de los consumidores.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Revisar y analizar la alineación de los objetivos y metas establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2014 del Programa presupuestario G003 "Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores", así como la consistencia de la lógica vertical y horizontal.
2. Constatar que el diseño y operación del Sistema de Control Interno de la PROFECO en el Pp G003 permite establecer mecanismos adecuados para dar seguimiento de las metas y objetivos institucionales relacionados con la vigilancia y protección de los derechos del consumidor.
3. Verificar la rendición de cuentas del Programa presupuestario G003 "Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores".
4. Constatar que la PROFECO programó y ejecutó las acciones de verificación a las estaciones de servicio (gasolineras), a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y las NOM respecto de los procesos utilizados en el despacho de combustibles.
5. Verificar que la PROFECO programó y ejecutó las acciones de verificación en las estaciones de Gas LP, a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y las NOM respecto de los procesos utilizados para la distribución de este insumo.
6. Constatar que la PROFECO programó y ejecutó las acciones de verificación de los instrumentos de medición que utilizan los proveedores, a efecto de registrar diferencias de peso que pudieran afectar los derechos de los consumidores.
7. Verificar que la PROFECO programó y ejecutó las acciones de verificación de los productos que ofrecen los proveedores, a efecto de constatar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de consumo.

8. Constatar que la PROFECO programó y ejecutó las acciones de verificación de comportamiento comercial a establecimientos que ofrecen bienes y servicios, con objeto de constatar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y las NOM en materia de consumo.
9. Verificar el cumplimiento en la aplicación de las medidas precautorias emitidas por la PROFECO a los proveedores de bienes y servicios que registraron incumplimientos de las obligaciones establecidas en la ley y las NOM en materia de consumo.
10. Verificar el cumplimiento en la aplicación de las medidas de apremio emitidas por la PROFECO a los proveedores de bienes y servicios que registraron incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Ley y las NOM en materia de consumo.
11. Verificar el cumplimiento de la normativa en materia de consumo por parte de los proveedores de bienes y servicios, a efecto de constatar si se ha registrado un incremento en el número de proveedores que cumplen con sus obligaciones hacia los consumidores.
12. Evaluar que los recursos públicos asignados y ejercidos por la PROFECO para llevar a cabo las acciones de vigilancia entre las relaciones de proveedores y consumidores fueron suficientes y permitieron cumplir con sus objetivos y metas.

#### *Áreas Revisadas*

La Subprocuraduría de Verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor.

#### *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: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria artículos 1, párrafo segundo; 25, fracción III, 45, primer párrafo y 58.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Protección al Consumidor artículos 24, fracción II; Manual Específico de Organización de la Dirección General de Verificación de Combustibles de la PROFECO; artículo 3, Capítulo II "Estructura del modelo", numeral 14, Cuarta Norma, del Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, 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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Del resultado 4 y 5, la PROFECO señaló: “... los estados de Chihuahua, Guerrero, Michoacán y Tamaulipas no fueron visitados con amplia frecuencia derivado de que en dichos estados existe un alto índice delictivo y dicho argumento se encuentra sostenido en punto 15 inciso C del Procedimiento para verificar estaciones de servicio y remisión de actas que a la letra dice: Seguridad: privilegiar la seguridad del personal en todo momento como principio básico de operación y particularmente cuando desarrollen su labor en zonas de alto riesgo y evaluar índices delictivos”.