

Secretaría de Economía

Modernización, Promoción, Aplicación y Supervisión del Marco Regulatorio y Operativo en Materia Mercantil

Auditoría de Desempeño: 15-0-10100-07-0415

415-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que la regulación y supervisión facilitaron a las empresas la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los procesos de regulación para actualizar la normativa mercantil y promover la suscripción de los convenios de colaboración con las entidades federativas para la modernización del Registro Público de Comercio; la supervisión en la habilitación y el ejercicio de las funciones de corredores públicos y registradores mercantiles; la aplicación de los recursos del Pp G005; el desarrollo del Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles; el análisis de la repercusión en facilitar a las empresas la inscripción de sus actos mercantiles en el Registro Público de Comercio para darles seguridad jurídica; el cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados; la rendición de cuentas, así como el control interno de la Dirección General de Normatividad Mercantil en la ejecución del programa en 2015.

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 de la Secretaría de Economía en el marco de operación del Programa presupuestario G005 “Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”.

Antecedentes

En el Código de Comercio de 1889, vigente a la fecha, se expresa la necesidad de mantener el registro de los actos mercantiles para tener seguridad jurídica en cuanto a la existencia, capacidad y responsabilidad de los negociadores. El código refiere que el Registro Público de Comercio (RPC) contiene el número de folio electrónico de cada comerciante o sociedad, mediante el que se puede identificar, entre otras cosas: el nombre, la denominación o razón social de cada comerciante o sociedad mercantil, la fecha de inicio de sus operaciones, el domicilio de las sucursales establecidas, los instrumentos públicos con la fecha de constitución, fusión, escisión, disolución y liquidación de las sociedades, así como los cambios de denominación, domicilio, objeto social, duración y el aumento o disminución de capital fijo que se hayan suscitado.

La operación del RPC se realiza mediante el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), en el que se inscriben los actos mercantiles de las empresas por vías electrónica o física. En el caso de la recepción electrónica, un corredor público autorizado recibe la documentación que respalda el acto mercantil de la empresa y envía por el SIGER una forma precodificada ^{1/} al registro, con la que da testimonio y fe del acto. La recepción física se realiza en las oficinas del RPC y el registrador mercantil es el encargado de evaluar la confiabilidad de la información que presenta la empresa.

El registro tiene el objetivo de dar publicidad a los actos mercantiles de las empresas y de los documentos relacionados con ellas, que conforme a la legislación tienen que registrarse, para surtir efectos ante terceros. Su finalidad es dar seguridad jurídica y reconocimiento a las empresas, y favorecer la competencia de los mercados. En un mundo globalizado se requiere certeza en los negocios, el registro permite informar de manera fidedigna sobre la existencia y características jurídicas ante terceros, ya que es público y de consulta para cualquier persona que lo solicite.

El 29 de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Correduría Pública, propiciada por la necesidad de impulsar la modernización de las estructuras económicas y sociales del país para hacer frente a la apertura comercial que existía en el país en ese momento. Con la ley se reforzó la institución de la correduría, para agilizar las transacciones comerciales y todos los actos previstos en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que hasta esa fecha eran competencia y facultad exclusiva de los notarios. ^{2/} Desde entonces es importante que los comerciantes cuenten con auxiliares que contribuyan a alcanzar mayor seguridad jurídica y evitar litigios innecesarios.

En 2001, el Gobierno Federal reconoció la necesidad de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública, mediante el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones.

^{1/} Es el documento que contiene los datos esenciales sobre el acto a inscribir, presenta espacios en blanco para ser llenados por el analista y revisados por el corredor público o el registrador y una vez formados electrónicamente, se agrega el folio mercantil, <http://www.siger.gob.mx/siger/preguntasf.pdf>, 2013.

^{2/} Sánchez Meneses Margarita Isabel, "La Ley Federal de Correduría Pública a 20 años de su promulgación", en: Secretaría de Economía, *Obra Conmemorativa por la Promulgación de los 20 años de la Ley Federal de Correduría Pública*, México, 2013.

El 14 de junio de 2012 se publicó en el DOF el acuerdo ^{3/} mediante el cual se delegó a la Dirección General de Normatividad Mercantil (DGNM) de la Secretaría de Economía (SE) la facultad de autorizar el uso o cambio de las denominaciones y razones sociales. ^{4/}

El 13 de junio de 2014 se publicó en el DOF el decreto ^{5/} mediante el cual se señaló que la SE contaría con el plazo de un año para establecer el sistema electrónico en el que se deberá dar publicidad a los actos que mandatan las leyes mercantiles, ahora denominado Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (SPSM), en sustitución de las publicaciones en las gacetas o periódicos oficiales de las entidades federativas y prensa particular.

En los documentos de la planeación nacional ^{6/} 2013-2018 y en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, se reconoce que es necesario eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia de las empresas en el mercado y su escalamiento productivo, mediante políticas de revisión normativa, de simplificación de trámites, así como medidas para facilitar la creación, permanencia y escalamiento de empresas con el uso de herramientas electrónicas.

En 2015, la Secretaría de Economía (SE), por medio de la DGNM, fue la encargada de regular y supervisar la prestación del servicio registral mercantil, mediante la operación del Programa Presupuestario (Pp) G005 “Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”.

En el diagnóstico del Pp G005 se señaló que el marco jurídico existente en materia mercantil es complejo y se encuentra desactualizado para incorporar nuevas plataformas tecnológicas; los corredores públicos y los registradores mercantiles habilitados son insuficientes para atender con prontitud la demanda, además de que es escasa la supervisión de ambos para garantizar a los empresarios la adecuada obtención de fe pública y la inscripción de sus actos mercantiles, en el menor tiempo posible.

Para atender esa problemática en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se autorizaron 229,339.7 miles de pesos al Pp G005, para actualizar la regulación mercantil, además de supervisar la habilitación y operación de corredores públicos y registradores, con el fin de facilitar a las empresas la inscripción de sus actos mercantiles en el Registro Público de Comercio para darles seguridad jurídica, y contribuir a favorecer la competencia en los mercados.

^{3/} Secretaría de Economía, Acuerdo mediante el cual se delegan a servidores públicos de la Secretaría de Economía las facultades que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012.

^{4/} Secretaría de Economía, Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2015.

^{5/} Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley de Fondos de Inversión, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con la Miscelánea en Materia Mercantil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2014.

^{6/} Plan Nacional de Desarrollo, Programa de Desarrollo Innovador y Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.

Resultados

1. Actualización de la normativa mercantil

En 2015, la Secretaría de Economía programó su participación en seis disposiciones normativas en materia mercantil para su actualización, mediante la “Agenda Legislativa del Gobierno Federal 2014-2018”, de las que proporcionó evidencia de cuatro (66.7%), por lo que no cumplió la meta y objetivos previstos.

Con la revisión de las cuatro propuestas acreditadas, se constató que tres (75.0%) se realizaron con base en las iniciativas de los legisladores, las cuales se relacionaron con la conservación y digitalización de la documentación de los negocios, la agilidad en el trámite para la disolución y liquidación de sociedades, así como con la instauración de la Sociedad por Acciones Simplificadas (S.A.S.), cuyo objetivo es disminuir el tiempo del trámite de apertura de empresas a cero días con el uso de medios electrónicos, así como fomentar la formalidad de las empresas, y una propuesta (25.0%) fue reglamentaria para determinar el esquema de operación del Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles con el que las empresas publicarán de manera fácil, gratuita y eficiente. Las propuestas fueron incluidas en documentos definitivos, y tres de ellas, con excepción de la relacionada con la disolución y liquidación de sociedades, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, por lo que se constató la contribución de la secretaría en la actualización del marco regulatorio mercantil.

Con motivo de la intervención de la ASF, la Secretaría de Economía acreditó que en 2016 realizó un proyecto inicial sobre la propuesta de “Consolidar una reforma integral para la ejecución de garantías mobiliarias”, y que modificó el Reglamento para la Autorización de Uso de Denominaciones y Razones Sociales como consta en el Diario Oficial de la Federación del 22 de septiembre de 2016; además, se evidenció que la agenda legislativa se ha actualizado de acuerdo con los avances alcanzados, por lo que se solventó lo observado.

2. Promoción de la suscripción de convenios para operar el Registro Público de Comercio con el SIGER 2.0

En 2015, la Secretaría de Economía promocionó la firma de convenios de colaboración para el uso de la versión 2.0 del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) con las 32 entidades federativas, mediante la entrega del modelo de convenio durante la reunión de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico. Además, acreditó realizar su seguimiento, con lo que logró la suscripción de 8 convenios en ese año.

La dependencia, mediante oficio núm. 712.2016.2319 del 20 de octubre de 2016, informó que en 2016 continuó con la promoción de los convenios y entregó evidencia de que se suscribieron 10 más, lo que representó un avance del 56.3%, respecto de las 32 entidades federativas, al cierre de esta auditoría.

3. Coordinación con las entidades federativas para la modernización del Registro Público de Comercio

La Secretaría de Economía estableció 7 requisitos y se coordinó con 26 entidades federativas para iniciar en 2015 con la implementación del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) 2.0, con el fin de modernizar el Registro Público de Comercio.

Con la revisión del seguimiento al cumplimiento de los requisitos, se corroboró que la dependencia logró que en 18 estados se tuviera un progreso de entre 28.6% y 57.1% en la implementación, y en 8, un 100.0% de avance en la modernización del registro. Sin embargo, se comprobó que la secretaría no realizó la coordinación con las 6 entidades federativas restantes ni acreditó la programación, por lo que no fue posible verificar la consecución de los objetivos, políticas, estrategias, prioridades o metas del Pp G005.

La dependencia, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó y evidenció que en 2016 se avanzó en la coordinación con las 32 entidades federativas para la implementación del SIGER 2.0, con lo que logró que en 20 entidades federativas se modernizara el Registro Público de Comercio con la nueva versión del sistema, por lo que se solventó la observación.

4. *Habilitación de corredores públicos*

La Secretaría de Economía habilitó a 18 corredores públicos en 2015, lo que dio un total de 401 corredores en el país para fungir como auxiliares del comercio y agilizar la inscripción de actos mercantiles en el RPC. El promedio de habilitaciones de 2010 a 2015 fue de 16 por año, lo que mostró que las 18 habilitaciones en el ejercicio fiscal auditado estuvieron por arriba de la media de los últimos seis años.

Con la revisión de los expedientes de los 18 corredores, se corroboró que, en 2015, la dependencia se aseguró que cumplieron con los requisitos que establece la norma, y que publicó su habilitación en el Diario Oficial de la Federación, en los 30 días posteriores al cumplimiento de los requisitos, para que ejerzan su función de fedatarios públicos de los actos jurídicos mercantiles.

5. *Habilitación de registradores mercantiles*

En 2015, la Secretaría de Economía habilitó a 48 (18.3%) de los 262 registradores mercantiles que inscribieron actos mercantiles en el Registro Público de Comercio en ese año; sin embargo, uno no cumplió con todos los requisitos, al no acreditar el título profesional como licenciado en derecho.

Con motivo de la intervención de la ASF, la Secretaría de Economía evidenció que se integró al expediente copia de la comparecencia ante la Agencia del Ministerio Público de 2016, en donde se hace constar que el registrador extravió su título profesional, y que a efecto de comprobar su nivel de escolaridad y profesión se revisó su cédula profesional, con lo que se atendió la observación.

Se corroboró que, en 2015, la dependencia elaboró el Padrón Nacional de Responsables de Oficina del Registro Público de Comercio sin que se registrara la fecha de inicio, periodos de ausencia, la conclusión de funciones, ni las firmas y rúbricas de los registradores; además, con la revisión de la página <http://www.siger.gob.mx/padron/padron.pdf> se comprobó que no se actualizó ni se hizo público, ya que el padrón nacional publicado tuvo como fecha de actualización el 12 de agosto de 2008, sin cumplir con los requisitos señalados.

Con motivo de la intervención de la ASF, la Secretaría de Economía actualizó, integró e hizo público el padrón en 2016, con la fecha de inicio, los periodos de ausencia, la fecha de terminación de funciones y, en cuanto a la ausencia de firmas y rúbricas, en el padrón

disponible en la página web <http://www.siger.gob.mx/padron/padron.pdf> la dependencia agregó una nota que indica que a partir de la reforma al Código de Comercio del 29 de mayo de 2000 se utiliza la firma electrónica en los trámites del Registro Público de Comercio, por lo que se dio por solventada la observación.

6. Supervisión a los servicios de los corredores públicos

En 2015, la Secretaría de Economía programó y supervisó a 57 corredores públicos, lo que representó el 14.2% respecto de los 401 corredores con habilitación vigente.

Con la revisión de los 57 expedientes se corroboró que el 100.0% contenía la orden de supervisión, en la que se especificó el nombre del corredor público, el lugar, día y nombre de los visitadores. Se comprobó que la dependencia revisó el anuncio público del costo de sus servicios; su habilitación; la garantía actualizada y vigente; el convenio de suplencia; la ubicación e índices de actas, pólizas y avalúos; su sello autorizado, y los libros de registro con los instrumentos de los que dio fe, y asentó los resultados al término de la supervisión en el acta circunstanciada de la visita.

Además, se constató que en 8 (14.0%) de las 57 visitas de supervisión se registraron irregularidades relativas a no dar las facilidades para la supervisión de sus archivos y libros de registro; falta de claridad y precisión en las actas, y la certificación de un documento que no fue de naturaleza mercantil. Al respecto, la dependencia inició los 8 procedimientos administrativos, de los que 1 (12.5%) se concluyó con una sanción de suspensión de 15 días; hubo 2 (25.0%) resoluciones sin sanción a los corredores públicos, y 5 (62.5%) se encontraron en proceso.

Con lo anterior, la ASF determinó que en 2015 la Secretaría de Economía se aseguró de la eficacia del servicio que prestan los corredores públicos, como auxiliares del comercio y como fedatarios, al supervisar e iniciar el procedimiento administrativo cuando se detectaron irregularidades y, en su caso, sancionar.

7. Supervisión al servicio registral mercantil

En 2015, la Secretaría de Economía no contó con un programa de trabajo en el que estableciera una meta, con base en las necesidades de supervisión al servicio registral, para asegurar que la prestación del servicio del Registro Público de Comercio (RPC) se realizó de conformidad con la norma aplicable, ya que el calendario de "Visitas de verificación a oficinas del RPC", que la dependencia proporcionó, careció de validez al no tener las firmas de su autorización.

Con motivo de la intervención de la ASF, la dependencia acreditó el Calendario de Visitas de Supervisión al Registro Público de Comercio 2017 debidamente firmado por la Directora de Coordinación del Registro Público de Comercio, por lo que se solventó la observación.

Se corroboró que, en 2015, la secretaría realizó 11 visitas de supervisión a las oficinas del RPC, de las que 8 (72.7%) se realizaron para dar seguimiento a la implementación del SIGER 2.0, y 3 (27.3%) para vigilar la prestación del servicio registral mercantil. Asimismo, se comprobó que la dependencia, derivado de las visitas, de las reuniones de trabajo y de reportes de usuarios del RPC (fedatarios, sociedades mercantiles y comerciantes), envió seis oficios de requerimiento, al mismo número de oficinas registrales, para solicitar que se subsanaran las

irregularidades en la prestación del servicio registral, y acreditó el seguimiento a las observaciones que detectó.

Además, se evidenció que la dependencia realizó 32 diagnósticos, uno por entidad federativa, para analizar los problemas generales que se presentaron en las 272 oficinas registrales del país, y verificar los aspectos relacionados con las instalaciones eléctricas y de red, la versión de la base de datos, y estadísticas de la información contenida en la base y sus respaldos, el estatus de los expedientes de registradores, la aplicación del marco jurídico en el procedimiento registral y las acciones correctivas. Por lo anterior, se determinó que la dependencia supervisó, promovió y apoyó el adecuado funcionamiento del servicio en las oficinas del RPC.

8. *Aplicación de los recursos del Pp G005*

Con la revisión de la Cuenta Pública y las adecuaciones presupuestarias entre el monto original y el monto ejercido, se comprobó que en 2015 el Pp G005 “Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil” ejerció 82,633.4 miles de pesos, cantidad igual al presupuesto modificado e inferior en 64.0% al aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 229,339.7 miles de pesos, debido a la reducción compensada interna y a la reducción líquida externa por las medidas de control presupuestario aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que se refieren principalmente a la aplicación de medidas de control, reasignaciones por cierre, y reducciones a servicios personales. Al respecto, la Secretaría de Economía señaló que esas reducciones no afectaron el cumplimiento de los objetivos del programa.

Asimismo, se determinó que los registros contables de la Secretaría de Economía fueron confiables y permiten la comparación sobre la información presupuestaria del programa, ya que la información de la secretaría fue congruente con lo reportado en la Cuenta Pública de 2015.

9. *Establecimiento del Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles*

En 2015, la Secretaría de Economía cumplió con establecer un sistema que permite realizar las publicaciones que las sociedades mercantiles deben efectuar de conformidad con las leyes mercantiles, ya que inició la operación del Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (SPSM) el 15 de junio de ese año, el cual tuvo un costo de 30,499.4 miles de pesos y fue implementado por el área de Soporte Técnico, Mantenimiento y Desarrollo de Sistemas e Información de la dependencia. Además, con la revisión de la página electrónica <http://www.psm.economia.gob.mx/PSM/> se verificó que se encuentra en operación el sistema y que es de fácil acceso, gratuito y eficiente.

10. *Facilidad en la Inscripción y seguridad jurídica de los actos mercantiles de las empresas en el Registro Público de Comercio*

Se comprobó que, en 2015, la Secretaría de Economía operó con las formas pre-codificadas establecidas para la inscripción de los actos mercantiles en el Registro Público de Comercio, y que se incorporaron 228,183 actos mercantiles para dar seguridad jurídica a las operaciones comerciales, de los que 81,569 (35.7%) fueron de inscripción de empresas. Asimismo, se verificó que en ese año inició operaciones el SIGER 2.0 en 8 entidades federativas, con un registro de 9,369 empresas nuevas inscritas.

Respecto del avance en reducir el tiempo para inscribir una empresa, la dependencia reportó en el indicador “Número de días para inscribir una empresa” que redujo a seis días el tiempo promedio nacional para inscribir actos mercantiles, lo que representó 25.0% más que la meta de reducir a ocho días; sin embargo, se comprobó que en 7 entidades federativas no se cumplió con la meta, al registrar en el trámite un promedio de 9.0 a 14.3 días.

La dependencia avanzó en facilitar la inscripción de 81,569 empresas en un tiempo promedio de 6 días, en 2015, y con ello dio seguridad jurídica, al ser registros que pueden consultar cuantos interesados los soliciten; asimismo, con base en el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, se considera que contribuyó al desarrollo de un mercado competitivo, ya que el indicador “Número de días para inscribir una empresa” disminuyó 51.5% en los últimos 6 años, al pasar de 13.0 días en 2010 a 6.3 en 2015, lo que repercute en la eficiencia del mercado de bienes, al ser uno de los 15 indicadores que lo alimentan y que a su vez integra el índice de competitividad, que mejoró su posición de 0.69 a 0.58 en el periodo de 2010-2015.

Con motivo de la intervención de la ASF, la Secretaría de Economía acreditó y evidenció que, para reducir el tiempo de inscripción de una empresa a seis días, se implementó la versión del SIGER 2.0 en las siete entidades que superaron la meta en 2015, y que a la fecha de integración de este informe, los estados de Yucatán, Guerrero, Aguascalientes, Estado de México, Coahuila y Quintana Roo ya se migraron su información al nuevo sistema, lo que mejorará su desempeño en la inscripción de los actos mercantiles, por lo que se solventó la observación.

11. Construcción de la MIR del Pp G005 “Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”

En 2015, la Secretaría de Economía elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G005 “Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil”, y las fichas técnicas de cada uno de los indicadores estratégicos y de gestión.

Con la evaluación de la MIR 2015 del programa se determinó que, en términos generales, la dependencia no cumplió con la Metodología del Marco Lógico y las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño, ya que presentó deficiencias en la construcción de la estructura programática, la alineación del programa a los objetivos de la planeación nacional, la lógica vertical y la lógica horizontal de la matriz.

La construcción de los árboles de problema y objetivos fue deficiente, ya que las causas que dieron origen al problema público no se corresponden con las acciones del programa para su atención, además de que, en su estructura programática, no se incorporó algún objetivo relativo a la atribución de supervisión que la Dirección General de Normatividad Mercantil debe realizar para garantizar la operación del Registro Público de Comercio.

Respecto de la alineación del resumen narrativo del nivel de Fin al objetivo sectorial o transversal, se identificó que no hubo consistencia, ya que aun cuando en el diagnóstico del Pp G005 se alineó a “promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral”, en la matriz se incorporó el objetivo de “impulsar a

emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía” el cual no tiene relación directa con la operación del programa.

La relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz (lógica vertical) presenta deficiencias, ya que en el nivel de Fin se incorporó un objetivo superior distinto de la alineación, por lo que no es clara su contribución a “impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía”; el objetivo de Propósito es inadecuado al utilizar términos genéricos que no dan claridad sobre la razón de ser del programa; el de Componente B utiliza el término ambiguo “ambiente de negocios”, y de los 7 objetivos del nivel de Actividad, en 6 (85.7%) no se observó su contribución para obtener el bien o servicio del objetivo de Componente al que se encuentran asociados.

En cuanto a la lógica horizontal se determinó que los 11 indicadores de la MIR presentan deficiencias en su diseño. El de nivel de Fin, denominado “Número de días para inscribir una empresa”, porque su definición está redactada en forma de objetivo y no para describir la utilidad del indicador; los de nivel Actividad “Porcentaje de crecimiento de inscripciones en el Registro Público de Comercio” y “Porcentaje de autorizaciones de uso de Denominación o Razón Social” son deficientes porque en la definición y el método de cálculo establecidos no existe congruencia con lo que se pretende medir del objetivo; los 8 indicadores restantes se consideraron inadecuados por no estar diseñados a partir de variables que permitan medir el cumplimiento de los objetivos, ya que sólo representan datos y contienen términos ambiguos en su redacción, y en ninguna ficha técnica existió la justificación de los criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y de aporte marginal para la elección de los indicadores.

Con la revisión de los cuatro Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y el Informe Final, la ASF determinó que se reportaron los resultados y avances de 10 de los 11 indicadores, ya que en el de “Número de días para inscribir una empresa” no se señaló alguna cifra en el cuarto trimestre, y en el informe final no se incluyó el avance en términos absolutos. Además, se observó que en el indicador de “Publicaciones que se realizan para contribuir a mejorar el marco normativo y operativo mercantil” las cifras del cuarto trimestre fueron inconsistentes con el informe final.

15-0-10100-07-0415-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía considere investigar por qué en los árboles del problema y de objetivos del Pp G005 de 2015 no se establecieron las causas, efectos, medios y fines que debió atender el programa y, con base en los resultados, adopte las medidas para identificarlos, con objeto de cumplir con lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de la elaboración de la MIR" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-10100-07-0415-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía considere investigar las causas de las deficiencias de los objetivos y los indicadores incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G005 de 2015 y, con base en los resultados, adopte las medidas para que establezca con claridad

los objetivos e incorpore indicadores contruidos a partir de variables cuantitativas o cualitativas que permitan evaluar la lógica vertical y horizontal de la matriz, así como los resultados del programa, para cumplir con lo establecido en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios, los numerales IV.2.2 de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, y III.1 de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-10100-07-0415-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía considere investigar las causas por las que no reportó información del indicador "Número de días para inscribir una empresa" y no fueron consistentes los avances en el de "Publicaciones que se realizan para contribuir a mejorar el marco normativo y operativo mercantil" y, con base en los resultados, adopte las medidas para que en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y el Informe Final se incluyan los resultados y avances de los indicadores que faciliten la evaluación del programa, para cumplir con lo establecido en el artículo 107, fracción I, 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 de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. *Rendición de cuentas sobre la operación del Pp G005 "Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil"*

Con la revisión de la Cuenta Pública 2015, el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, el Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Informe de logros 2015 del Programa Sectorial de Desarrollo Innovador 2013-2018, y el Tercer Informe de labores de la Secretaría de Economía 2014-2015, se comprobó que la dependencia rindió cuentas sobre la contribución del Pp G005 "Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil" para avanzar en la atención del problema público establecido en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación, referente a eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia de las empresas en el mercado, al reportar que se avanzó en la estrategia prioritaria de modernizar el Registro Público de Comercio, además de que se implementó un programa de supervisión, seguimiento y capacitación específico tras realizar el diagnóstico de la prestación del servicio en las oficinas registrales locales para identificar problemas de operación, lo que tuvo como resultado una atención más eficiente y la consecuente disminución del tiempo de respuesta para la inscripción de actos mercantiles.

Asimismo, la secretaría acreditó que para evaluar su desempeño en el apartado denominado "Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" de la Cuenta Pública 2015 reportó los resultados de los 11 indicadores que estableció para el programa.

13. Evaluación del Control interno en la Dirección General de Normatividad Mercantil de la Secretaría de Economía

Con la revisión del Sistema de Control Interno en la Dirección General de Normatividad Mercantil de la Secretaría de Economía, se mostró que éste presentó debilidades que pudieron influir para el logro de objetivos y metas institucionales en 2015, ya que de 20 aspectos evaluados de las cinco normas de control interno cumplió 11 (55.0%).

En el componente “Ambiente de control” se verificaron siete aspectos, de los que la SE acreditó el 100.0%, ya que la dependencia tuvo formalizado su Código de Ética y de Conducta; contó con su estructura organizacional y sus perfiles de puestos definidos, y dispuso del Manual de Organización de la Dirección General de Normatividad Mercantil y el Manual de Procedimientos, los cuales se difundieron entre el personal.

En la “Administración de riesgos”, la Secretaría de Economía no acreditó dos de los tres aspectos revisados, ya que aun cuando elaboró la Matriz de Administración de Riesgos Institucional y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos en 2015, no hubo evidencia de que la Dirección General de Normatividad Mercantil identificara e informara la existencias de riesgos relacionados con la operación del Pp G005, ni de sus propuestas para administrarlos.

Respecto de las “Actividades de control”, la dependencia no evidenció los cuatro aspectos revisados, ya que, en 2015, la DGNM no contó con indicadores que le permitan medir el desempeño del programa; careció de un plan de trabajo respecto de la modernización del Registro Público de Comercio y la supervisión del servicio registral mercantil; no tuvo un calendario autorizado para realizar las visitas de inspección a las oficinas del Registro Público de Comercio, y presentó deficiencias para documentar correctamente la supervisión en la habilitación y operación de registradores mercantiles del Pp G005. Al respecto, durante el desarrollo de la auditoría y derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía, mediante oficio núm. 712.2016.2319 del 20 de octubre de 2016, solventó tres de las cuatro observaciones, ya que acreditó la programación 2017 para la modernización del registro y la supervisión de la prestación del servicio en las oficinas registrales debidamente autorizada, e integró adecuadamente sus expedientes de habilitación y supervisión de la operación de los registradores mercantiles; no obstante, no contó con indicadores que le permitan medir el desempeño del programa, por lo que la observación persiste.

En la norma general de “Información y comunicación”, de los cuatro aspectos evaluados la dependencia cumplió tres, ya que aun cuando contó con sistemas informáticos, registró correctamente su contabilidad y rindió cuentas, el Padrón Nacional de Responsables de Oficina del Registro Público de Comercio presentó inconsistencias en datos y se encontró desactualizado. Durante el desarrollo de la auditoría y derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía solventó la observación al actualizar y hacer público el padrón con los campos requeridos.

En el componente “Supervisión y mejora continua”, la dependencia acreditó los dos aspectos evaluados, al contar en 2015 con el Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en la Secretaría de Economía, y el Programa de Trabajo de Control Interno.

15-0-10100-07-0415-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía considere investigar las causas por las que su Sistema de Control Interno presentó debilidades en las normas de ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control interno, así como de información y comunicación y, con base en los resultados, adopte las medidas para fortalecer el control interno de la Dirección General de Normatividad Mercantil que garantice el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, con objeto de dar cumplimiento al artículo tercero, numeral 14, normas segunda y tercera, del "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide 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 de las acciones emprendidas que corrijan las deficiencias detectadas.

Consecuencias Sociales

En 2015, la Secretaría de Economía favoreció la competencia en los mercados y facilitó la inscripción de las empresas, ya que con la regulación y supervisión que realizó contribuyó para que en el Sistema del Registro Público de Comercio se inscribieran 228,183 actos mercantiles, de los que 81,569 (35.7%) fueron para la constitución de sociedades, con lo que se otorgó seguridad jurídica a las empresas y sus operaciones comerciales. Además, redujo a seis días el tiempo promedio para inscribir una empresa en el registro, lo que favorece la competencia en los mercados, el desarrollo económico y social del país.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 4 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 8 de noviembre de 2016, 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 que la regulación y supervisión facilitaron a las empresas la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los documentos de la planeación nacional 2013-2018, se indica que los trámites que realizan los particulares ante las dependencias del Gobierno Federal son complicados, y la regulación actual obstaculiza el funcionamiento de la economía y reduce la competencia en los mercados. El diagnóstico 2015 del Programa presupuestario G005 "Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil" (Pp G005) señaló que el marco jurídico existente en materia mercantil es complejo y se encuentra desactualizado para incorporar nuevas plataformas tecnológicas; los corredores públicos y los registradores mercantiles habilitados son insuficientes para atender con prontitud la demanda de movimientos mercantiles de las empresas, y la supervisión a ambos es escasa, lo que no garantiza la adecuada obtención de fe pública y la inscripción de actos

mercantiles en el Registro Público de Comercio (RPC) a los empresarios, en el menor tiempo posible.

Para atender esa problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se asignaron 229,339.7 miles de pesos al Pp G005, con el fin de que la Secretaría de Economía facilite la inscripción de los actos mercantiles de las empresas en el RPC, para dar seguridad jurídica en las operaciones comerciales y favorecer la competencia de los mercados, por medio de la actualización de la normativa mercantil y la suscripción de convenios de colaboración con las entidades federativas para modernizar el RPC con la versión 2.0 del Sistema de Gestión de Registro Mercantil (SIGER); así como realizar la supervisión de la habilitación y operación de corredores públicos y registradores mercantiles para asegurar el adecuado funcionamiento de los registros públicos.

En la regulación, la SE contribuyó a la actualización de la norma mercantil al emitir cuatro propuestas para eliminar la complejidad normativa, lo que significó un avance de 66.7% de la meta; realizó la promoción del convenio de colaboración para el uso del Sistema Integral de Gestión Registral 2.0, y en ocho entidades federativas logró la modernización del RPC.

En la supervisión a los corredores públicos, se habilitó a 18 que cumplieron con los requisitos para un total de 401 que ejercieron su función de fedatarios. De los 401 corredores, la secretaría programó y realizó la supervisión de 57 (14.2%), de los cuales detectó 8 casos con irregularidades e inició el procedimiento administrativo y, en su caso, sancionó para asegurar su eficacia como auxiliares del comercio y fedatarios públicos. En 2015, se integró un total de 262 registradores mercantiles, de los que 48 (18.3%) fueron habilitados; además, se corroboró que realizó 11 visitas a las oficinas registrales, y 32 diagnósticos para analizar los problemas generales en las 272 oficinas registrales del país, con lo que supervisó, promovió y apoyó el funcionamiento del servicio en las oficinas del RPC.

En la facilitación de la inscripción de actos mercantiles en el RPC, se comprobó que, en 2015, se inscribieron 228,183 actos mercantiles, de los que 81,569 (35.7%) fueron para las empresas, con lo que se dio publicidad y seguridad jurídica a las operaciones mercantiles. Además, se redujo a seis días el tiempo promedio nacional que tarda el trámite para la inscripción de los actos mercantiles, mejorando en 25.0% la meta de reducirlo a ocho días, la secretaría contribuyó al desarrollo de un mercado competitivo, ya que en el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial se mostró que el número de días para inscribir una empresa disminuyó en 51.5% en los últimos seis años, lo que repercutió positivamente en el índice de competitividad que mejoró su posición de 0.69 a 0.58 de 2010 a 2015.

En opinión de la ASF, en 2015, la Secretaría de Economía contribuyó a favorecer la competencia en los mercados y facilitó a las empresas la inscripción de 228,183 actos mercantiles en el Registro Público de Comercio para su seguridad jurídica, al reducir a seis días el tiempo promedio que tarda el trámite; disminuir la complejidad y actualizar la normativa mercantil para modernizar el registro; supervisar la habilitación y el ejercicio de las funciones de corredores públicos y registradores mercantiles, y verificar que cumplan con los requisitos.

En 2016, la SE inició la coordinación para la implementación del SIGER 2.0, a fin de continuar con la facilitación de la inscripción de los actos mercantiles de las empresas en el Registro Público de Comercio.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la Secretaría de Economía (SE) actualizó la normativa en materia mercantil durante 2015.
2. Comprobar que, en 2015, la SE promovió la suscripción de convenios de colaboración con las entidades federativas, para garantizar el uso del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) 2.0 en la operación del Registro Público de Comercio.
3. Evaluar que la SE estableció y coordinó la modernización del Registro Público de Comercio, mediante la implementación del SIGER 2.0 en 2015.
4. Corroborar que la SE garantizó que los corredores públicos cumplieron con los requisitos para ser habilitados en 2015.
5. Evaluar que la SE garantizó que los registradores mercantiles cumplieron con los requisitos para ser habilitados en 2015, y que integró el Padrón Nacional de Responsables de Oficina del Registro Público de Comercio.
6. Comprobar que, en 2015, la SE supervisó a los corredores públicos para garantizar que ejercen sus funciones como fedatarios, y que en los casos de incumplimientos se impuso la sanción correspondiente.
7. Constatar que, en 2015, la SE vigiló el servicio registral mercantil para garantizar su adecuado funcionamiento.
8. Verificar la aplicación de los recursos del Pp G005 en 2015, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.
9. Evaluar que la SE estableció en 2015 el Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles.
10. Verificar que, en 2015, la SE contribuyó a facilitar la inscripción de los actos mercantiles de las empresas en el Registro Público de Comercio para darles seguridad jurídica, y a favorecer la competencia de los mercados.
11. Verificar que, en 2015, la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G005 "Modernización, promoción, aplicación y supervisión del marco regulatorio y operativo en materia mercantil" se construyó de conformidad con la Metodología del Marco Lógico.
12. Verificar que, en la Cuenta Pública 2015, la SE rindió cuentas respecto del mandato establecido en la Exposición de Motivos del PEF para el programa.
13. Evaluar que el sistema de control interno de la Dirección General de Normatividad Mercantil contribuyó en 2015 al cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G005.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Normatividad Mercantil de la Secretaría de Economía.

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. 107, Frac. I, Par. segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. tercero, numeral 14, normas segunda y tercera; Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios, numeral 17; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2, y Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numeral III.1.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.

La entidad fiscalizada no emitió comentarios de la auditoría.