

**DESEMPEÑO DE LA *CNDH* EN LA ATENCIÓN
DE QUEJAS CONTRA LA *COMPAÑÍA DE LUZ Y
FUERZA*, LA *PROFECO*, LA *CFE*, Y LA
*CONAGUA***

Antonio López Ugalde
Programa Atalaya

México, marzo de 2008



Equipo de Trabajo del Programa Atalaya

Margarita Labarca
Antonio López Ugalde
Miguel Sarre
Sandra Serrano
Isabel Erreguerena

Grupo Asesor del Programa Atalaya

Benjamín Temkin
Carlos de la Isla
Darío Ramírez
Edgar Cortez
Elena Azaola
Gerardo Monroy Campero
Helena Hofbauer
Jodi Finkel
Jorge Romero
Margarita Palacios
Regina Tamés

**DESEMPEÑO DE LA *CNDH* EN LA ATENCIÓN DE
QUEJAS CONTRA *LA COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA*,
LA PROFECO, *LA CFE*, Y *LA CONAGUA***

Antonio López Ugalde
Programa Atalaya

México, marzo de 2008



**Quejas contra la *Compañía de Luz y Fuerza*,
CFE, *PROFECO* y *CONAGUA*:
Análisis del desempeño de
la *CNDH* en su atención**

Autor: Antonio López Ugalde

Ciudad de México
Febrero 2008

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)
Tel. 5628-4000 Ext. 3770
Fax: 56284037
atalaya@itam.mx
www.atalaya.itam.mx

El Programa Atalaya es financiado por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Contenido

<i>Introducción</i> _____	9
Objetivo específico y alcances de la investigación _____	9
Método de selección y análisis de los expedientes _____	10
Trascendencia de este tipo de análisis para la vida pública en México _____	12
<i>Parte Uno. Expedientes abiertos con motivo de quejas interpuestas contra la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Procuraduría Federal del Consumidor</i>	
_____ <i>¡Error! Marcador no definido.</i>	
I. Quejas contra la Compañía de Luz y Fuerza del Centro ____	¡Error! Marcador no definido.
1. Hechos presuntamente violatorios atribuidos a Luz y Fuerza por los usuarios de la CNDH _____	¡Error! Marcador no definido.
a. Cobros excesivos o injustificados por consumo eléctrico _	¡Error! Marcador no definido.
b. Omisiones en materia de información y orientación por parte de Luz y Fuerza _____	¡Error! Marcador no definido.
c. Malos tratos a los consumidores por parte del personal de Luz y Fuerza _____	¡Error! Marcador no definido.
d. Otras irregularidades atribuidas por los quejosos a Luz y Fuerza _____	¡Error! Marcador no definido.
2. Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas ____	¡Error! Marcador no definido.
a. Formulación de las solicitudes de información por parte de la CNDH.	¡Error! Marcador no definido.
b. Deficiencias en las solicitudes de información _____	¡Error! Marcador no definido.
c. Omisiones en la suplencia de la queja _____	¡Error! Marcador no definido.
d. Omisiones relativas a la corrección de los informes de la paraestatal _	¡Error! Marcador no definido.
e. Valoración de las quejas por parte de la CNDH _____	¡Error! Marcador no definido.
f. Causas de conclusión de los expedientes tramitados por la CNDH ____	¡Error! Marcador no definido.
g. Casos de atención diferenciada por parte de la CNDH	¡Error! Marcador no definido.

II. Quejas contra la Procuraduría Federal del Consumidor _ ¡Error! Marcador no definido.

1. Hechos imputados a los proveedores ante la PROFECO _ **¡Error! Marcador no definido.**

a. Cobros indebidos o excesivos _____ **¡Error! Marcador no definido.**

b. Falta de información clara, oportuna y sustentada al consumidor ____ **¡Error! Marcador no definido.**

c. Malos tratos al consumidor por parte del proveedor o sus agentes ____ **¡Error! Marcador no definido.**

d. Fallas en los mecanismos para la impugnación de los montos de consumo _____ **¡Error! Marcador no definido.**

e. Incumplimiento de contratos o defectos en las mercancías **¡Error! Marcador no definido.**

2. Presuntas violaciones atribuibles a la PROFECO que motivaron las quejas ante la CNDH _____ **¡Error! Marcador no definido.**

a. Violaciones al principio de imparcialidad por parte de los conciliadores y otros funcionarios de la PROFECO. _____ **¡Error! Marcador no definido.**

b. Actitud pasiva de los conciliadores para reunir los elementos de convicción necesarios para conciliar _____ **¡Error! Marcador no definido.**

c. Sub-ejercicio de la facultad de iniciar procedimientos contra los proveedores por infracciones a la ley _____ **¡Error! Marcador no definido.**

d. Sub-ejercicio de la facultad de los conciliadores de la PROFECO para proponer soluciones dentro de los procedimientos de conciliación ____ **¡Error! Marcador no definido.**

e. Confusión generada por la inadecuada operación de los módulos de los proveedores instalados en la PROFECO ____ **¡Error! Marcador no definido.**

f. Otras irregularidades imputadas a la PROFECO ____ **¡Error! Marcador no definido.**

3. Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la PROFECO _____ **¡Error! Marcador no definido.**

a. Deficiencias en la solicitud de información por parte de la CNDH ____ **¡Error! Marcador no definido.**

b. Omisiones de la CNDH en la enmienda de las deficiencias de las quejas _____ **¡Error! Marcador no definido.**

c. Omisiones de la CNDH frente a los informes defectuosos de la PROFECO _____ **¡Error! Marcador no definido.**

d. Causas de conclusión de los expedientes de queja ____ **¡Error! Marcador no definido.**

4. Desempeño de la CNDH en la promoción del cambio de las prácticas de la PROFECO _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Parte Dos. Expedientes abiertos con motivo de las quejas interpuestas contra la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua *¡Error! Marcador no definido.*

III. Quejas contra la Comisión Federal de Electricidad ____ **¡Error! Marcador no definido.**

IV. Quejas contra la Comisión Nacional del Agua _ **¡Error! Marcador no definido.**

Conclusiones _____ *¡Error! Marcador no definido.*

Conclusiones generales _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Desempeño de las entidades públicas _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Desempeño de la CNDH _____ **¡Error! Marcador no definido.**

a. Compañía de Luz y Fuerza del Centro _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Hechos imputados a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro por los quejosos

_____ **¡Error! Marcador no definido.**

Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la Compañía de Luz y Fuerza del Centro _____ **¡Error! Marcador no definido.**

b. Procuraduría Federal del Consumidor _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Irregularidades atribuidas a los proveedores ante la PROFECO _____ **¡Error!**

Marcador no definido.

Hechos imputados a la PROFECO por los quejosos ____ **¡Error! Marcador no definido.**

c. Comisión Federal de Electricidad _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la Comisión Federal

de Electricidad _____ **¡Error! Marcador no definido.**

d. Comisión Nacional del Agua _____ **¡Error! Marcador no definido.**

Hechos imputados a la CONAGUA por los quejosos ____ **¡Error! Marcador no definido.**

Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la CONAGUA **¡Error! Marcador no definido.**

Anexo 1. Solicitud de información a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro *¡Error! Marcador no definido.*

Anexo 2. Solicitud de Información a la Procuraduría Federal del Consumidor *¡Error! Marcador no definido.*

Anexo 3. Solicitud de información a la Comisión Federal de Electricidad ____ ¡Error! Marcador no definido.

Anexo 4. Solicitud de información a la Comisión Nacional del Agua ¡Error! Marcador no definido.

Anexo 5. Indicadores para el Análisis de las Quejas ____ ¡Error! Marcador no definido.

Anexo 6. Codificación de los expedientes comprendidos en la muestra entregados por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro _____ ¡Error! Marcador no definido.

Anexo 7. Codificación de los expedientes comprendidos en la muestra entregados por la Procuraduría Federal del Consumidor _____ ¡Error! Marcador no definido.

Introducción

El *Programa Atalaya* tiene como objetivo fundamental el análisis del desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuyo mandato comprende velar por el buen funcionamiento de la administración, conminando a las autoridades para que aseguren un acceso oportuno de la población a los servicios públicos, libre de arbitrariedad y de actos u omisiones carentes de razonabilidad o que sean resultado de una interpretación estrecha de la ley.

Uno de los aspectos más relevantes para valorar la actuación de la CNDH es la atención que da a las quejas interpuestas con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a diversas autoridades. En efecto, las quejas interpuestas ante la CNDH constituyen una aproximación directa a la actuación de las autoridades frente a los gobernados y un referente empírico de gran valor, a la vez que permiten conocer las características de los presuntos excesos del poder, su frecuencia y los ámbitos de la vida pública en los que se producen las arbitrariedades. La información contenida en los expedientes de queja representa la materia prima para valorar, sobre una base objetiva, la calidad de la atención a las denuncias presentadas ante el organismo protector de los derechos humanos. Por lo demás, el análisis de conjunto de las quejas constituye una forma de “auditoria social de la inversión”, en tanto que permite identificar tramos de la actividad estatal en los que podrían estarse aplicando indebidamente los recursos públicos.

Sólo mediante un análisis de la documentación contenida en los expedientes de queja es posible determinar si la CNDH atendió puntual e integralmente los hechos que motivaron la inconformidad del quejoso, si se allegó toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, si valoró adecuadamente las evidencias recabadas, si concluyó justificadamente el expediente y si estableció las presuntas responsabilidades cometidas por los servidores públicos.

Objetivo específico y alcances de la investigación

El objetivo específico del análisis expuesto en el presente documento fue conocer el desempeño de la CNDH en la atención de las quejas interpuestas en contra de cuatro autoridades de carácter federal: la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyF), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Si bien el análisis de

las quejas contra cada una de dichas autoridades se realizó por separado, el *Programa Atalaya* consideró oportuno presentar los resultados de manera conjunta en atención a la naturaleza de las instituciones referidas y a la relación entre los hechos que les son imputados. Cabe advertir que el *Programa Atalaya* presentará en fechas próximas análisis similares de muestras de quejas interpuestas contra autoridades de otros ámbitos de la vida pública, tales como los sectores de vivienda, seguridad, educación y salud, entre otros.

La Compañía de Luz y Fuerza, la CFE y la CONAGUA son instancias públicas cuya misión es garantizar a la población el suministro de satisfactores básicos, mediante la producción y la distribución de energía eléctrica y la preservación y administración de las aguas nacionales. Por su parte, la PROFECO fue incluida en virtud de que la muestra de quejas seleccionada reveló que la gran mayoría de los presuntos hechos violatorios que le fueron imputados ante la CNDH tienen su origen en irregularidades atribuibles a las empresas públicas del sector energético, en especial, a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

La CNDH abrió en 2005 un total de 5,294 expedientes de queja. Las autoridades consideradas en el presente estudio representan, en conjunto, el 9.2% de ese total (la CFE, 223 expedientes de queja; Luz y Fuerza, 85; la PROFECO, 113 y la CONAGUA, 66). Por su parte, en 2006, el Organismo abrió un total de 5,475 expedientes de queja. En este caso, las cuatro autoridades referidas representan el 25.9% del total de expedientes abiertos en el periodo (la CFE, 1,187 expedientes; Luz y Fuerza, 98; la PROFECO, 89 y la CONAGUA, 45). Estas cifras ponen de manifiesto que las quejas contra dichas autoridades representan una parte importante del total de casos atendidos por el Organismo en dichos periodos y permiten entrever, al mismo tiempo, la dimensión de los recursos humanos y materiales que la CNDH destina a la atención de las mismas.

Método de selección y análisis de los expedientes

La investigación se realizó a partir de muestras seleccionadas por el *Programa Atalaya*, integradas por la información comprendida en los expedientes abiertos por las cuatro instituciones antes referidas con motivo de las quejas interpuestas en su contra ante la CNDH. Con apoyo en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se solicitó, a cada una de las autoridades, la

entrega en copia simple, “de la totalidad de las fojas que integran los expedientes que hayan sido abiertos por (la autoridad respectiva) con motivo de las quejas presentadas contra la misma ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que hayan sido concluidas entre el primero de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006” (Anexos 1, 2, 3 y 4)¹.

La Compañía de Luz y Fuerza del Centro entregó al *Programa Atalaya* 112 expedientes; la Procuraduría Federal del Consumidor, 114; la Comisión Federal de Electricidad, 106 y, la Comisión Nacional del Agua, 47. La suma de estas cifras constituye el universo del que se tomaron las muestras analizadas. En el caso de LyF la muestra se conformó con 33 expedientes, mismos que corresponden al 30% del universo de quejas contra dicha autoridad. La muestra de quejas contra PROFECO se integró con 32 expedientes que representan también el 30% del total de quejas. Por su parte, la muestra de quejas contra la CFE comprendió 27 expedientes, equivalentes al 25% del universo de quejas, mientras que la muestra relativa a los casos interpuestos contra la CONAGUA abarcó 14 expedientes, mismos que alcanzan el 30% del total de quejas entregadas por la autoridad.

Para evitar sesgos en el análisis, la selección de los expedientes que componen las muestras se realizó de manera aleatoria, en función del orden en el que las autoridades los entregaron al *Programa Atalaya*, desechando aquéllos que no contenían toda la documentación necesaria para su análisis o cuando ésta era ilegible. Los expedientes seleccionados se examinaron, uno a uno, bajo la guía del documento denominado *Indicadores para el Análisis de las Quejas* (Anexo 5), con el objeto de extraer información relevante sobre los hechos imputados a las autoridades y la actuación de la CNDH. El examen de la información permitió identificar prácticas sistemáticas de los servidores públicos, así como hechos que, no obstante su carácter excepcional, ilustran el desempeño de las instituciones.

El documento está dividido en dos partes. En la primera, se presenta el análisis de las muestras relativas a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y a la PROFECO, la cual fue elaborada de forma integrada o entretrejida, analizando conjuntamente los

¹ Cabe señalar que la información se solicitó a las distintas entidades gubernamentales y no a la CNDH en razón de los obstáculos que ésta ha interpuesto al *Programa Atalaya* para tener acceso a sus expedientes concluidos, mismos que sólo se han podido superar parcialmente mediante el juicio de amparo. Véase “Acceso a la información” en www.atalaya.itam.mx Cabe señalar que si bien la CNDH está sujeta a la Ley de la materia, no está sometida al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)..

expedientes, a efecto de extraer y explicitar los patrones de actuación de las instituciones. Con la finalidad de ofrecer una lectura más ágil, fue necesario asignar un código o clave a cada expediente, cuyo número oficial puede encontrarse en los Anexos 6 y 7. En la elaboración de la segunda parte del documento, que corresponde a los expedientes interpuestos contra la CFE y la CONAGUA, se optó por presentar la información no integrada, sino expediente por expediente, dejando para las conclusiones el análisis de conjunto y la identificación de los patrones de actuación. Las diferentes formas de presentar el análisis resultaron un ejercicio interesante, pues permitieron constatar que es posible arribar a conclusiones similares por cualquiera de ambas rutas, ya sea agrupando los hallazgos extraídos de los expedientes en función de categorías preestablecidas, o bien acumulando expediente por expediente para luego engarzar o articular, en el apartado de las conclusiones, los patrones de comportamiento.

Trascendencia de este tipo de análisis para la vida pública en México

La actividad de las entidades públicas que prestan los servicios de suministro eléctrico (CFE y LyF), administran y preservan las aguas nacionales (CONAGUA) y atienden las quejas de los consumidores (PROFECO) compromete los derechos a la legalidad y a la igualdad, así como los derechos a la seguridad jurídica, al desarrollo, a un medio ambiente sano y a la información.

Si bien las autoridades incluidas en este documento constituyen sólo una parcela del conjunto de entidades que están bajo la supervisión de la CNDH, y que además, la actividad que realizan podría ser calificada como poco relevante en el plano de los derechos humanos, sobre todo si se le compara con otros ámbitos en los que la actividad estatal compromete con frecuencia la vida, la salud y otros bienes supremos, esta investigación arroja información preocupante sobre el funcionamiento de las instituciones referidas, incluida la CNDH, en tanto que revela que algunas de sus prácticas, en virtud de su carácter reiterativo, afectan a una proporción considerable de sus usuarios, además de que denotan un inadecuado ejercicio de las facultades de las que están investidas y de los recursos públicos de los que disponen.

Finalmente, debe agregarse que los resultados de esta investigación son expuestos al margen del debate actual sobre la llamada reforma estructural de las empresas paraestatales, en la inteligencia de que los hallazgos del *Programa Atalaya* no constituyen, por sí mismos, argumentos a favor o en contra de dicha reforma.