



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"

NECESIDAD DE CREAR UN CAPITULO ESPECIAL DONDE SE
UNIFIQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN
MATERIA DE GAS LICUADO DE PETROLEO EN LA LEY
FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DEL ROSARIO LESCIEUR ARIAS

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A **Dios**, por colmarme de tantas y tantas bendiciones.

A mi **madre** que es fuente de amor, comprensión y dedicación, y por ser la luz que ha guiado mi vida entera. A mi **padre** que me enseñó que todos nuestros sueños pueden hacerse realidad si tenemos el deseo de realizarlos. A ambos por el incansable esfuerzo, sacrificio, apoyo, entrega y amor. Los amo, y estoy orgullosa de que sean mis padres.

A mis abuelos **Flor, Lupita y Pedro**, que aportaron a mi vida su sabiduría acrisolada por los años, con aquel desinterés que suelen tener aquellas personas que aman como solo ustedes saben hacerlo. Los quiero con todo mi corazón.

A **Karla**, por ser mi mejor amiga, mi cómplice, mi apoyo y mi inspiración. Te quiero infinitamente.

A mi tío **Arturo**, por la confianza, la ayuda y el cariño que me ha brindado durante toda mi vida. Te quiero mucho.

A mis amigos; **Alejandro, Aleida, Ulises, Hanna, Harris, Adrian, Carlo, Samuel, Lili y Rafa** que parte fundamental de mi formación profesional y humana se debe a su compañía, y por hacer tan placentera mi vida, sean felices así como yo lo he sido con su presencia. Y particularmente a **Liz**, por ofrecerme una amistad incondicional, y por acompañarme en este camino, que sin ella no hubiera sido tan agradable. Te quiero mucho.

A **Christian** por enseñarme que tu eres lo que eliges ser. Gracias por compartir tus sueños, tu vida y tu amor conmigo. Te adoro con todo el corazón.

A mi querida **Universidad Nacional Autónoma de México**, que en tus aulas he dejado recuerdos imborrables, y que has dado a mi vida las herramientas necesarias para enfrentarme a la vida. Portaré con orgullo tu nombre y con dignidad mi profesión.

A todos mis **profesores**, que fueron un pilar indiscutible en mi formación y en especial a la profesora **Hortensia**, que además de la enseñanza académica, fue una gran amiga, y aunque ya no esté entre nosotros esto también es para Usted.

A la Licenciada **Irene Vázquez Vélez**, que amablemente aceptó dirigir mi trabajo de tesis, y por tener siempre una gran sonrisa para mí.

"La auténtica riqueza de la experiencia humana perdería parte de su alegría si no existieran limitaciones que superar. La cima de la colina no sería ni la mitad de maravillosa si no hubiera oscuros valles que atravesar"

Halina Boulez.

**NECESIDAD DE CREAR UN CAPITULO ESPECIAL DONDE SE UNIFIQUE
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE GAS LICUADO DE
PETROLEO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. Antecedentes. Estructura y organización administrativa.	
1.1 El Estado.	4
1.1.1 Concepto de Estado.	4
1.1.2 Personalidad jurídica del Estado.	10
1.1.3 Funciones del Estado.	13
1.2 La Administración Pública Federal.	17
1.2.1 Concepto de Administración Pública o Unidad Administrativa.	19
1.2.2 Importancia de la organización administrativa.	21
1.2.3 Formas de organización administrativa federal.	22
1.2.4 Diferencias entre centralización, descentralización y desconcentración.	32
1.3 Secretarías de Estado.	36
1.3.1 Concepto.	36
1.3.2 Facultades.	39
1.3.3 Competencia.	40
1.3.4 Secretaría de Economía.	41
1.3.4.1 Atribuciones.	42
1.3.5 Secretaría de Energía.	45
1.3.5.1 Atribuciones.	45
CAPITULO 2. Marco conceptual y legal.	
2.1 Derecho Administrativo.	47
2.1.1 Concepto.	48
2.1.2 Relaciones del Derecho Administrativo con disciplinas diversas.	52
2.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.	54

2.2 Acto Administrativo.	59
2.2.1 Definición.	60
2.2.2 Clasificación.	63
2.2.3 Elementos esenciales.	66
2.2.4 Requisitos para la validez del acto administrativo.	69
2.2.5 La extinción de los actos administrativos.	71
2.2.5.1 La teoría de las nulidades en el derecho administrativo.	74
2.2.5.2 La revocación de los actos administrativos.	78
2.3 El procedimiento administrativo.	79
2.3.1 Diferencia entre proceso y procedimiento.	79
2.3.1.1 Concepto de proceso administrativo.	81
2.3.1.1.1 Procedimiento interno y externo.	83
2.3.1.1.2 Procedimiento previo y de ejecución.	83
2.3.1.1.3 Procedimiento de oficio y a petición de parte.	83
2.3.1.2 Características y requisitos del procedimiento administrativo.	84
2.3.1.3 Formalidades esenciales del procedimiento.	85
2.3.1.4 Partes en el procedimiento administrativo.	87
2.4.1.4.1 Persona física y/o moral.	89
2.4.1.4.2 Autoridad.	91
2.4.1.4.2.1 Facultades y obligaciones.	92
CAPITULO 3. Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.	
3.1 Que es la Procuraduría Federal del Consumidor.	96
3.2 Objeto de la Procuraduría Federal del Consumidor.	98
3.3 Principales atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.	98
3.4 Reseña histórica.	101
3.5 Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.	104

3.6 Programas de la Procuraduría Federal del Consumidor.	
3.6.1 Verificación y vigilancia.	106
3.7 Procedimiento administrativo ante la Procuraduría Federal del Consumidor.	109
3.7.1 Partes en el procedimiento.	113
3.7.1.1 La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.	113
3.7.1.2 Consumidor.	113
3.7.1.3 Proveedor.	117
3.7.2 Clasificación de los procedimientos administrativos en la Procuraduría Federal del Consumidor.	119
3.7.2.1 Procedimiento conciliatorio.	120
3.7.2.2 Procedimiento arbitral.	122
3.7.2.3 Procedimientos por infracciones a la ley.	123

CAPITULO 4. Creación de un capítulo especial donde se unifique el procedimiento administrativo ante la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de Gas Licuado de Petróleo, en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

4.1 Regulación del Gas Licuado de Petróleo.	126
4.2 La verificación.	129
4.2.1 Que es una verificación.	130
4.2.2 Quien y porqué ordena la verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.	131
4.2.3 Quien y en donde realiza una verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.	134
4.2.4 Tipos de verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.	134
4.2.4.1 Verificaciones sobre precio.	135
4.2.4.2 Verificaciones sobre condiciones de seguridad.	135
4.2.4.3 Verificaciones sobre servicio.	136
4.2.4.4 Verificaciones sobre peso.	136

4.3 Etapas del procedimiento posterior a la verificación.	138
4.3.1 Notificación.	138
4.3.2 Pruebas.	138
4.3.3 Alegatos.	139
4.3.4 Resolución.	139
4.4 Ineficacia del procedimiento administrativo actual en materia de Gas Licuado de Petróleo.	139
4.5 Necesidad de crear un capítulo especial donde se unifique el procedimiento administrativo en materia de Gas Licuado de Petróleo en la Ley Federal de Protección al Consumidor.	
4.5.1 Importancia.	140
4.5.2 Contenido del capítulo.	141
4.5.2.1 Orden de verificación.	142
4.5.2.2 Realización de la verificación.	142
4.5.2.2.1 Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.	143
4.5.2.2.2 Incumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.	143
4.5.2.2.2.1 Inmovilización del producto o servicio.	144
4.5.2.3 Desinmovilización del producto o servicio.	145
4.5.2.4 Notificación.	146
4.5.2.5 Ofrecimiento y desahogo de Pruebas.	146
4.5.2.6 Alegatos.	146
4.5.2.7 Resolución.	146
CONCLUSIONES.	148
BIBLIOGRAFÍA.	155

INTRODUCCIÓN

Dentro de las funciones que ocupan al Estado Mexicano, se encuentra la Administración Pública Federal, y su tarea fundamental esta encaminada a cuidar y conservar los bienes y servicios públicos con el propósito de que éstos se mantengan en estado satisfactorio para cubrir las necesidades de la población, constituyendo de esta manera el objeto de su creación.

Con el propósito de regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, el Derecho Administrativo rige mediante un conjunto de normas positivas las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades entre sí.

Ahora bien, para un mejor funcionamiento la Administración Pública Federal se organiza en dos grandes ramas; Centralizada y Paraestatal, la primera tiene a su cargo para el desempeño de sus funciones la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los órganos desconcentrados, y la segunda, a su vez, tiene a su cargo organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

Es así como aterrizamos en la Procuraduría Federal del Consumidor que es un organismo perteneciente a la Administración Pública Federal Descentralizada, la cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo objetivo primordial es de servicio público, y para lograrlo promueve y protege los derechos del consumidor, y al mismo tiempo procura la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre los proveedores y consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con la adscripción y organización de unidades administrativas, cada una de estas unidades administrativas tiene funciones específicas, por lo tanto, es menester señalar que algunas de dichas

unidades que se relacionan con el tema que nos ocupa es la Dirección General de Verificación y Vigilancia, la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia entre otras.

El hecho de mencionar las anteriores unidades administrativas, es porque se hallan estrechamente vinculadas a la protección del consumidor en materia de Gas Licuado de Petróleo, en virtud de que dicho energético resulta ser un consumible básico en las familias mexicanas, y es de suma importancia que éstas se encuentren protegidas por un conjunto de leyes y normas que se encarguen de regular todo lo referente al tema.

De acuerdo a los objetivos de la Procuraduría Federal del Consumidor, los cuales son regular las relaciones entre proveedores y consumidores, y que entre ellos exista la equidad, y cumpliendo con el propósito de la misma, nos conducimos al punto medular de la problemática que nos atañe.

Siendo que el Gas Licuado de Petróleo es un producto básico, y que los consumidores merecen su protección, estamos totalmente de acuerdo con que la Procuraduría Federal del Consumidor realice verificaciones en esta materia, no obstante, es posible que los proveedores incurran en faltas u omisiones en la administración, almacenamiento, transportación, distribución o expedición de productos o mercancías o bien, en los que se presten servicios, y esto posteriormente conlleva a un procedimiento, en el cual el proveedor merece de la misma forma, equidad.

Es por lo anterior, y dada la importancia del tema, que propongo que el procedimiento que se lleva a cabo en razón de una verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo, siga ciertos lineamientos descritos y detallados en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Si bien es cierto que ya se encuentra establecido un procedimiento en la Ley aludida, también lo es que se menciona de manera totalmente general, refiriéndose a cualquier producto que haya sido verificado, por otro lado existen otras legislaciones que hablan del tema de un manera muy aislada, o bien discontinua, tal es el caso de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, donde señala algunos de los pasos a seguir con los que cuentan los proveedores para su defensa sin mencionar que son parte importante en el procedimiento, obviamente en la materia que nos ocupa.

Consecuentemente y sin lugar a dudas hay lagunas en la Ley que regula los procedimientos en materia de Gas Licuado de Petróleo, y por lo tanto, la propuesta consiste en unificar en un capítulo especial en la Ley Federal de Protección al Consumidor, especificando y definiendo todos y cada uno de los pasos que contiene el procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de Gas Licuado de Petróleo, lineamientos que en la práctica tienen lugar y la teoría y la legislación no encuentran cabida.

En conclusión, con lo argüido anteriormente se llega a una equidad y justicia para ambos sujetos tutelados por la Procuraduría Federal del Consumidor, y cuyo fin es el de garantizar su bienestar.

CAPITULO PRIMERO

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.1 El Estado.

Partiendo de la doctrina que establece que el Estado representa el todo, y que además se encuentra jurídicamente organizado para hacer posible, la realización total y satisfactoria de los fines humanos, es fundamental abordar éste tema como base de estudio de la Administración.

De esta forma observamos, que incluso cuando los términos Estado y Gobierno se estilán como sinónimos, no lo son. El primero señala al Estado en la unidad de sus elementos, como son; población, territorio y gobierno, además de que porta el título de soberano, mientras que el Gobierno significa el conjunto de poderes públicos, es decir, que el Gobierno es tan sólo un elemento del Estado.¹

"El Gobierno es primordialmente el medio por el cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio Estado."²

Por lo anterior, es indispensable analizar previamente al Estado, ya que éste estudia a la Administración Pública y su actividad, y de esa manera, ubicar a la Administración Pública dentro del todo social,

1.1.1 Concepto de Estado.

¹ CFR. FLORESGÓMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano**. Trigésimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 99

² Ídem.

La palabra Estado, se deriva de la palabra status, stare, status, que significa situación de permanencia o que no cambia.³

Ahora bien, cuando hablamos de la realidad social y jurídica del Estado, nos remontamos a la antigüedad, es entonces cuando se ha reconocido al hombre actuando frente a la naturaleza mediante grupos primitivos donde hubo cierta organización. Y es en Egipto donde se encuentran las primeras formaciones sociales permanentes, cerca del año 6000 a.C, y es a partir de entonces cuando se conoce a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y determinada actividad y fines, como polis, ciudad y/o república.⁴

Por otra parte, algunos autores destacados, nos dan algunas concepciones teórico-políticas del Estado, tales como Jellinek, que dice, "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."⁵, asimismo Héller menciona: "El Estado es una conexión social de quehaceres."⁶

Por otro lado, Posada,⁷ nos proporciona, atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que políticamente sea considerada, dichas condiciones son las siguientes:

- a) Agrupación de seres racionales.
- b) Territorio dentro del cual la agrupación se contiene.
- c) Cooperación universal.
- d) Independencia frente a otros seres de la misma naturaleza.
- e) Organización del grupo.

³ CFR. ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 90.

⁴ CFR. *Ibidem*. Pág. 89

⁵ JELLINEK, citado por Miguel Acosta Romero. **Teoría General de Derecho Administrativo**. Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 88

⁶ HELLER, citado por Miguel Acosta Romero. *Ídem*.

⁷ POSADAS, citado por Miguel Acosta Romero. *Ibidem*. Pág. 92

Basándose en lo anterior, Miguel Acosta Romero emite un concepto de Estado: "Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."⁸

Mientras tanto, para Kelsen la definición de "Estado" resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa. Sin embargo, se enfoca en el ámbito puramente jurídico, y nos conduce a la siguiente acepción: "El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional".⁹

Así pues, aterrizamos en una serie de ideas que nos llevan a una unificación de las mismas, es decir, el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados, y su realidad está constituida por elementos, tales como:

- a) Una agrupación social y humana, es decir, una población.
- b) Un territorio.
- c) Un orden jurídico.
- d) Soberanía, y esta a su vez implica independencia y autodeterminación.
- e) Un gobierno.

Sin embargo, como realidad, el Estado no corresponde siempre a las mismas características, éstas han ido cambiando en el transcurso del tiempo. Marta Harnecker, señala: "Lo primero que constatamos es que el Estado no existió siempre, que sólo apareció en un momento del desarrollo histórico de la humanidad.

⁸ Ídem.

⁹ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Textos Universitarios. México, 1983. Pág. 215 y

Mientras existió el llamado **comunismo primitivo**, es decir, aquel régimen en que a penas se producía para la sobrevivencia y en que los bienes de producción y de consumo eran de propiedad común, existían intereses comunes: necesidades de defensa de la tribu, funciones religiosas, solución de los litigios que podían presentarse entre los miembros de la comunidad, cuya custodia era encargada a determinados individuos dentro de la comunidad, a aquellos que gozaban de mas prestigio."¹⁰

Por otra parte, el Diccionario Jurídico señala: "Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en si mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico."¹¹

En consecuencia, si bien es cierto que el Estado es una realidad social, también lo es, que tiene una realidad jurídica y ésta se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de lo Estados, mismos que consisten en:

1. En ser soberanos;
2. Defender su territorio;
3. Su estructura como Estado y sus órganos de gobierno;
4. Establecer su sistema monetario;
5. Su sistema tributario;
6. Sus estructuras de defensa interna y externa;
7. Su orden jurídico;

¹⁰ HARNECKER, Marta. *¿Qué es?, La Sociedad*. Tercera edición. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México. 1990. Pág. 102.

¹¹ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 24 Edición, México 1997. Pág. 276

8. Las bases para su desarrollo;
9. Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.

Mientras que para el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 25, fracción I, define al Estado como persona moral.

A lo largo de la exposición, se percibe que el Estado cuenta con tres elementos, que a mi consideración son los más importantes en la organización estatal; la población, el territorio y el poder. El poder político, que es el que nos atañe, se manifiesta a través de una serie de normas, en tanto que la población y el territorio conforman los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo el poder del mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son elementos materiales del Estado. Sin embargo, tanto la población como el territorio, se encuentran en todo caso, determinados por el ordenamiento jurídico.

El territorio, es la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, en donde tienen vigencia las normas que él mismo crea o reconoce. El territorio de un Estado no consiste necesariamente en una porción de tierra, pueden existir partes del espacio que no tienen contigüidad física, sino que se hallan separadas entres sí por territorios que pertenecen a otro Estado o que no pertenecen a ninguno.

Asimismo se considera al tiempo como un elemento secundario del Estado, ya que cuando se dice que dentro de un cierto espacio sólo puede existir un Estado, es obvio que lo que quiere decirse es que en un mismo territorio y durante un mismo tiempo, sólo puede haber un Estado, al respecto, Kelsen señala: "El momento del tiempo en que un Estado empieza a existir, esto es, en que un orden jurídico nacional comienza a ser válido, lo mismo que el en que deja de tener validez, son determinados por el orden positivo internacional, de acuerdo con el

principio de la efectividad.”¹². Habrá que reflexionar sobre el lapso de existencia del Estado, y a su vez considerarlo como un elemento del mismo.

Por otro lado, la población, se constituye por los hombres que pertenecen a un Estado, es decir, los seres humanos que residen en el territorio estatal. Dichos seres humanos son considerados unitariamente, y cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional. De manera que nos encontramos frente al ámbito personal de validez del Estado.

Finalmente aludimos al poder del Estado. Sin duda toda sociedad organizada ha necesitado de una voluntad que la dirija y esta voluntad constituye el poder del grupo. Se afirma que la soberanía es la característica que define al poder.

Para un gran número de autores, la soberanía es un atributo esencial del poder político. Nosotros solo trataremos de manera general el concepto de Soberanía, el cual encontramos en el Diccionario Jurídico, y señala; “Calidad de un soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior.”¹³

Por otra parte, en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal, mismos que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (art. 41).

De conformidad con lo anterior, es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, por lo tanto la palabra “poder” tiene diferentes significaciones de acuerdo con esos distintos usos.

¹² KELSEN, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. Textos Universitarios. México, 1983. Pág. 259.

¹³ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

Por todo lo mencionado con antelación, llegamos a la conclusión que el Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.

1.1.2 Personalidad jurídica del Estado.

Ciertamente el Estado como realidad social tiene una realidad jurídica, y como consecuencia de ello también tiene personalidad jurídica propia.

"La personalidad jurídica es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones."¹⁴

Comencemos estudiando el concepto de persona. La palabra persona es un término plurívoco, pero es pues su contenido jurídico lo que nos interesa, y el cual lo concibe como un sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. Ahora bien, se dice que quien es capaz de tener derechos tiene personalidad o lo que es lo mismo, es persona.

"El hombre es suficiente para ser sujeto de derechos y obligaciones no sólo como ente aislado, singularmente considerado, sino también como un conjunto de individuos."¹⁵

Como consecuencia de lo anterior, se clasifica a las personas en dos tipos: a) Persona Física y b) Persona Moral o Colectiva. La primera hace alusión al ente biológico humano con derechos y obligaciones, dicho ente posee dos clases de capacidad, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, y termina por la interdicción y ambas por la

¹⁴ DOMINGUEZ Martínez, Jorge Alfredo. **Derecho Civil**. Parte general. Personas. Cosas. Negocio jurídico e invalidez. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1996. Pág. 129

¹⁵ CFR. FLORESGÓMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano**. Trigésimo novena edición. Editorial Porrúa, México, 2001. Pág. 271

muerte. La persona física cuenta con una serie de atributos, como son; nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

Aunque existen un sin número de definiciones de persona moral, explicaremos a grosso modo el significado de ésta.

Las personas morales, son entes a los que el orden jurídico también les ha atribuido personalidad. Esta constituida por un grupo de personas que tiene fines comunes permanentes.

Los atributos de las personas morales son: nombre, domicilio, estado y patrimonio. Es obligación de las personas morales tener un nombre con la finalidad de distinguirlas unas de otras para evitar invasión de sus actividades, para que no se confundan y para que puedan entablar relaciones jurídicas con los demás sujetos de derecho.

El domicilio de las personas morales es aquél en donde se han establecido su administración. Aquellas que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de las mencionadas circunstancias, se consideran domiciliadas en el lugar donde las hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiere.

El estado de las personas morales, es decir, la nacionalidad de este tipo de personas está regulada por el artículo 8º de la Ley de Nacionalidad, en los siguientes términos: "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal."

Para las personas morales es menester contar con un patrimonio para poder realizar los fines para los que fueron creadas, si éstas carecieran de los medios patrimoniales, significaría su extinción inmediata.¹⁶

García Máynez lo define como; "Se da el nombre de sujeto, o persona a todo ente capaz de tener facultades y deberes.

Las personas jurídicas dividanse en dos grupos: físicas y morales. El primer término corresponde al sujeto jurídico individual, es decir, al hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos; se otorga el segundo a las asociaciones dotadas de personalidad (un sindicato o una sociedad mercantil, por ejemplo)."¹⁷

Mientras tanto, el Diccionario Jurídico señala: "Persona Moral. Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones.

Las personas morales se conocen también con las denominaciones de civiles, colectivas, incorporales, jurídicas, ficticias sociales y abstractas."¹⁸

A su vez, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, manifiesta:

ARTÍCULO 25. Son personas morales:

- I. La Nación, los **Estados** y los Municipios;
- (...)

Es entonces como se deduce que el Estado, es pues, una persona moral, ya que es un ente que cuenta con facultades y deberes, cuyo objetivo primordial es, el de satisfacer las necesidades colectivas.

¹⁶ CFR. Ibidem. Pág. 277-278.

¹⁷ GARCIA Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 271.

¹⁸ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Editorial Porrúa, 24 Edición, México 1997. Pág. 405.

1.1.3 Funciones del Estado.

Se puede entender como funciones estatales o públicas a las actividades reservadas a los órganos depositarios del poder público, el cual es único y no se divide; los que se separan son sus órganos y sus funciones.

Para Rafael Bielsa: "Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman."¹⁹

En la práctica se usan indistintamente los términos atribución y función, pero estos hacen referencia a cuestiones completamente distintas, por lo que es menester dar su significado exacto.

Para Gabino Fraga tal distinción se encuentra muy marcada, y señala lo siguiente; "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."²⁰

Una vez aclarado esto, enfoquemos nuestro estudio a la función del Estado, la cual tiene una clasificación tripartita, que de acuerdo con el criterio orgánico, cada una de las tres funciones se encomienda a un órgano de su aparato gubernamental. Dichas funciones son: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

¹⁹ RAFAEL BIELSA, citado por Jorge Fernández Ruíz. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo**. Editorial Mc Graw Hill. México.

²⁰ FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Trigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 26.

De acuerdo con lo que establece el artículo 49 Constitucional; "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable, el conocimiento de la teoría de la división de Poderes que es de donde ésta se deriva.

El principio de la división de Poderes, fue expuesto por Montesquieu con el objeto de impedir el abuso del poder concentrado en un solo órgano o en una sola persona, problema que se resuelve otorgando a los tres poderes diferentes funciones específicas, coordinadas entre sí para alcanzar la correspondiente unidad y logrando un equilibrio en el gobierno.

En nuestro sistema de división de poderes se consagran las funciones de cada uno de ellos en forma exclusiva, señalándose además la participación de dos poderes en el ejercicio de algunos actos, con el propósito de establecer limitaciones para alguno de los poderes que pudiere actuar en perjuicio de la nación.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras; Cámara de Diputados, quienes son los representantes de la ciudadanía y Cámara de Senadores, integrada por los representantes de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, y es éste Poder el encargado de la elaboración de la norma jurídica abstracta, es decir, de la regla de conducta externa humana, de carácter general, obligatorio y coercitivo.

"La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional."²¹

²¹ SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 40

La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

En este caso por su parte, el Poder Judicial, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución Mexicana, Se deposita en: "Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación y en los juzgados de Distrito."

La función jurisdiccional es la aplicación de la regla general, abstracta, impersonal y obligatoria (es decir, la norma jurídica) a cada caso específico para dirimir una controversia, y surge en el momento en que el poder público asume la solución de las controversias.

La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes.

El Estado crea la organización como necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

Sin lugar a dudas, en el tema que nos ocupa, es menester tratar más cuidadosamente al Poder Ejecutivo. Por principio de cuentas, el Poder Ejecutivo se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y las facultades y obligaciones del mismo, las señala en forma precisa nuestra Constitución a lo largo de las fracciones del artículo 89.

De las tres funciones públicas tradicionales, la más difícil de precisar conforme al criterio orgánico es la administrativa, esta función la realiza el órgano o Poder Ejecutivo, lo que muchos autores rechazan, porque también los otros órganos realizan funciones intrínsecamente administrativas.

En opinión de Hauriou, "Las funciones legislativa y jurisdiccional se diferencian de la administrativa, en que las dos primeras tienen como finalidad la creación y protección del derecho, en tanto que la última tiene por objeto realizar los fines de conservación y de cultura del Estado."²²

De lo anterior se desprende que en el ejercicio de la función administrativa en busca de los fines estatales, aparecen en primer término, las medidas contenidas en las disposiciones legales, lo cual significa que el órgano administrativo debe actuar invariablemente subordinado a la ley, que no sólo es límite, sino que también es una condición para su ejercicio.

En resumen, decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de control.

La actividad que corresponde a la función administrativa es encausada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder ejecutivo Federal. Dicho Poder se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa.

Los elementos jurídicos de la función administrativa son los siguientes²³:

²² Hauriou citado por FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo**. Editorial Mc Graw-Hill. México. Pág. 78.

²³ CFR. SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

- a) La función administrativa es la función que corresponde al Poder Ejecutivo; es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público; las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tienen diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.
- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias. Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen un objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público. Y
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos; la función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales.

1.2 La Administración Pública Federal.

Desde que el hombre se agrupa en sociedad, lo ha hecho con el único motivo de realizar sus fines y siempre, o casi siempre ha vigilado y dirigido su actividad o a otros grupos de individuos, en este caso por su parte, llamamos "administrador" a aquella persona determinada para realizar algunas funciones mediante su dirección y coordinación, ya que quien realiza por sí mismo una función, no puede ser llamado administrador.

El concepto de "Administración" en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública.

"Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza- pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino."²⁴

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de técnicas adecuadas y aptitudes humanas.

Podemos decir también que administrar es organizar, mandar, prever, coordinar, así como controlar y planificar.

En su concepto tradicional, "administrador" se refiere al que hace algo o presta algún servicio, es aquella persona que tiene a su cargo o bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes, cuya gestión se le encomienda. Al hablar de "pública", se alude a que pertenece a todo el pueblo, lo que es o debe ser común del pueblo. "Es servidor o administrador público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores del gobierno."²⁵

"La administración es una actividad funcional del Estado."²⁶. Obviamente, el Estado, entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la

²⁴ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 59.

²⁵ MUÑOZ Amado, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**, Tomo I. Teoría General, planificación y Presupuestos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978. Pág. 32.

²⁶ DIEZ, Manuel María. **El Acto Administrativo**. Segunda edición. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1961.

colectividad mediante la función administrativa, es por eso que se organiza en una forma adecuada que constituye la administración pública.

1.2.1 Concepto de Administración Pública o Unidad Administrativa.

La actividad del Estado se llama Administración Pública, porque es precisamente esta organización social la que programa, planifica, manda, prevé, en fin realiza innumerables funciones para resolver los problemas de la colectividad en beneficio de ésta.

En relación a la Administración Pública, el diccionario jurídico dice; "Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos."²⁷

También señala: "Conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."²⁸

La Administración Pública, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad.

Para Andrés Serra Rojas, la Administración Pública se define: "La Ciencia política es una disciplina que estudia la evolución y caracteres de las instituciones políticas y la actividad política del hombre. Guarda una estrecha vinculación con el Derecho

²⁷ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 59.

²⁸ Ibidem. Pág. 60.

constitucional que establece una base general de organización y funcionamiento que lo desarrolla y reglamenta."²⁹

El concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público, y a su vez comprende dos sentidos³⁰:

- A) La administración en su sentido material u objetivo; alude a la actividad de acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto se refiere a la acción y actividad administrativa, o sea, a la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.
- B) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o forma; hace alusión al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

La Administración Pública para Miguel Acosta Romero; "Es la parte de los órganos del Estado que depende directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con; a) Elementos personales, b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica; d) Procedimientos técnicos."³¹

Mientras que Eduardo García Máynez, define a la Administración Pública de la siguiente manera: "La administración pública puede ser definida como actividad a

²⁹ SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 84.

³⁰ CFR. *Ibidem*. Pág. 85

³¹ ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 140.

través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienen a la satisfacción de intereses colectivos."³²

De manera que, el fin de la Administración Pública, es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro.

Entonces, la Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que la Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

1.2.2 Importancia de la organización administrativa.

Actualmente la democracia sólo puede justificarse con una administración pública que funcione con eficiencia para resolver con prontitud los problemas del pueblo que mediante el voto ha constituido esta forma de gobierno.

El Estado administrador basándose en el orden jurídico, tiene que procurar positivamente satisfacer todas y cada una de las necesidades de la colectividad que lo forma.

³² GARCIA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 139.

De acuerdo con la exposición anterior, nos encontramos ante la necesidad de una eficiente administración pública que soporte las cargas sociales. Considero que los Estados modernos no cuentan con instituciones administrativas técnicamente adecuadas al ritmo de su crecimiento actual, a causa de ello, el Estado no puede asumir mayores tareas porque tienen limitaciones económicas y sociales de importancia. Principalmente los países subdesarrollados que arrastran problemas demográficos, económicos y culturales, entre otros, que necesitan de medios administrativos poderosos para emprender la planeación política económica de largo alcance, que les permitan aprovechar todos sus recursos en los problemas gubernamentales, y así asegurar sus relaciones económicas internacionales.

La administración, ya sea pública o privada, comprende aspectos muy importantes de una sociedad y nos hace participar en diferentes formas en los trabajos administrativos.

A esto, Andrés Serra Rojas, opina; "La administración pública- como una institución superior que comprende a las numerosas instituciones- es un producto social, configurado en el devenir histórico, no para servir a una clase dominante, sino para cooperar a la realización del bienestar humano con todos sus elementos."³³

Es pues función primordial de la administración pública cooperar en la realización del bienestar social y, para ello, se encomienda a los individuos, la ardua tarea del bienestar público; pero para lograr tal propósito, es necesario que aquéllos que trabajen al servicio del Estado sean personas capaces, no escogidas al azar, pues de lo contrario serían los resultados vanos.

1.2.3 Formas de organización administrativa federal.

³³ SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág.104.

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida y eficazmente. Para ello se ha tratado de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, ya sea directa o indirectamente.

El derecho administrativo encuentra en la organización administrativa la herramienta indispensable para la adecuada realización de la actividad administrativa. Dicha organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, porque las tres tienen por objeto común, en principio, racionalizar el funcionamiento de la administración pública.

Ahora bien, el concepto de la organización administrativa, es el siguiente: "Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."³⁴

³⁴ ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 148.

Antes de entrar al estudio de cada una de las formas que adopta la Administración Pública, creo conveniente dar un concepto de lo que entendemos por órgano de la Administración Pública, o Unidad Administrativa.

El órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa, es: "El conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo; una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, etc."³⁵

Régimen de centralización administrativa. Históricamente, es un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o de Gobierno y constituyen una unidad de decisión, de mando y ejecución.

La centralización administrativa, señala Miguel Acosta Romero, es; "El orden y grado que guardan entre sí los distintos Órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos."³⁶

Existe este régimen cuando hay subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, es decir, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el mas alto grado de este orden, los vaya ligando hasta el órgano de íntima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

³⁵ Ibidem. Pág. 149.

³⁶ Ibidem. Pág. 151.

La centralización administrativa organiza de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, mismo que se logra mediante una serie de estructuras que mandan y otras que obedecen, siendo las primeras de mayor jerarquía que las segundas. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República. La complejidad del mundo administrativo nos hace afirmar que sólo un número limitado de asuntos pasan al conocimiento del Primer Magistrado, entregándole la solución del mayor número de asuntos administrativos a los órganos inferiores, en una escala descendente de puestos administrativos.

Como autoridad administrativa que es, el Presidente de la República, constituye el jefe de la Administración Pública Federal, ocupa el más alto grado de poder administrativo, centralizando en sus manos las facultades de decisión, de mando, de vigilancia, etc., que son imprescindibles para mantener la unidad en la Administración.

Mientras tanto, para Jorge Fernández Ruíz, la centralización en la actualidad, "se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista, en el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la presentación de los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada."³⁷

En el ámbito administrativo, la centralización se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

En este contexto, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de

³⁷ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo.** Editorial Mc Graw Hill. México. Pág. 19.

subordinación encaminados a lograr unidad y coherencia en la actividad administrativa. Dichos poderes son:

- a) Poder de nombramiento; se considera como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar a los funcionarios y colaboradores del mismo, éstas facultades son otorgadas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes que de ella emanan. Cabe aclarar que el poder de nombramiento queda limitado por los requisitos establecidos por los ordenamientos mencionados con antelación.
- b) Poder de mando; se entiende por poder de mando, la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas. El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio, en los empleados de base. Si no se obedece la orden, se da lugar al cese.
- c) Poder de decisión; atendiendo a este poder, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio sea mas conveniente, la que habrá de ser acatado por el inferior. Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública.
- d) Poder de vigilancia; en virtud de este poder, el superior tiene la posibilidad de conocer y supervisar a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento. El poder de vigilancia confiere al superior la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores. El ejercicio del poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorias contables, operacionales o

administrativas, que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales.

- e) Poder disciplinario; éste se apoya en el poder de vigilancia y de revisión, y es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la Administración Pública, de los particulares o de ambos. Las sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.
- f) Poder de revisión; facultad atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación del inferior, se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación, suspensión, anulabilidad o confirmación de esos actos o resoluciones. Sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de éste último, ya sea de oficio o a petición de parte. Es preciso aclarar, que el recurso de revisión si es un medio de impugnación a favor del administrado, y no debe confundirse con el concepto que estamos estudiando.
- g) Poder para la resolución de conflictos de competencia; es la atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden ser competentes.

El régimen de centralización administrativa es la típica forma como se organiza el Poder Ejecutivo, el que cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación con el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que señalará los asuntos que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado.

Régimen de descentralización administrativa. "La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía , respecto del centro."³⁸

La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas

Así pues, la descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la Administración Pública, y tiene además, diversas modalidades. Nosotros trataremos grosso modo tres de esas modalidades, que a mi juicio son las más importantes.

I. Descentralización administrativa por región. Consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en un territorio específico. También se le nombra descentralización administrativa territorial.

II. Descentralización administrativa por servicio. También conocida como sindicalismo funcionarista, y significa una delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales (estado, provincia o municipio), a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión. Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio son las siguientes:

- a) Se establece mediante ley o decreto del titular del Poder Ejecutivo.

³⁸ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo.** Editorial Mc Graw Hill. México. Pág. 35.

- b) Tiene personalidad jurídica propia; la cual implica la creación de una persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.
- c) Cuenta con un patrimonio propio; éste es independiente de los fondos comunes del Estado, lo que les permite disponer de manera rápida y oportuna de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.
- d) Gozan de un estatuto y regulación propia; que se encuentren acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos. Asimismo, han de regularse todas aquellas relaciones con sus usuarios, su personal y también con la administración pública centralizada. Lo anterior, indispensable para el logro de los fines que se le asignan.
- e) Realización de una actividad técnica; la descentralización administrativa por servicio, es la indicada para realizar actividades técnicas específicas.
- f) Tutela y vigilancia por parte de la administración central; la autonomía característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que los órganos descentralizados queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada.

En el diccionario jurídico encontramos el concepto de descentralización por servicio, y manifiesta lo siguiente: "Fórmula de la descentralización con la que no se trata de darle una base geográfica, cambiando el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino de considerar objetivamente el servicio público, buscando relajar su dependencia respecto del poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión, en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo."³⁹

³⁹ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 244.

Haremos alusión a algunos organismos descentralizados por servicio en el ámbito federal:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Colegio de bachilleres
- Comisión Federal de Derechos Humanos
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Servicio Postal Mexicano.

III. Descentralización por colaboración. Nos encontramos frente a un reconocimiento implícito de insuficiencia de recursos o de incapacidad financiera, técnica u organizacional por parte de la administración pública para la realización de algunas de las actividades que tiene atribuidas, como son algunos servicios públicos. Por tal motivo, se transfiere su prestación a los particulares mediante diferentes mecanismos, como la concesión, la locación, el concierto y la gestión interesada.

La desconcentración y otras formas de organización administrativa. Algunos autores consideran a la desconcentración administrativa como una modalidad de la descentralización administrativa, otros por el contrario, la entienden como una variante de la centralización administrativa. Y por otro lado hay otros autores que afirman que es tan solo una pseudo descentralización.

Sin embargo, su posición ecléctica entre la centralización y la descentralización, consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea persistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.

El Doctor Miguel Acosta Romero, sostiene que: "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo

autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”⁴⁰

Por su parte Roberto Dormí, sustenta; “La desconcentración es una especie de organización administrativa no personificada mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante.”⁴¹

En la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, pero la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado.

Los órganos desconcentrados poseen autonomía porque tienen poder de decisión y normas especiales de gestión, pero están sujetos al control jerárquico de las dependencias centralizadas de las que forma parte.

Es importante mencionar que el Ejecutivo ha creado estos órganos mediante decretos y reglamentos.

Entre otros órganos desconcentrados del gobierno federal, podemos citar los siguientes:

- De la Secretaría de Gobernación: el Archivo General de la Nación.
- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: las administraciones fiscales regionales.
- De la Secretaría de Energía: el Centro Nacional de Ahorro Energético

⁴⁰ ACOSTA, Romero, Miguel, citado por FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo**. Editorial Mc Graw Hill. México. Pág. 57.

⁴¹ DROMÍ, José Roberto. **El Acto Administrativo**. Tercera edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. Pág. 27.

- De la Secretaría de Educación Pública: Radio Educación.

1.2.4 Diferencias entre centralización, descentralización y desconcentración.

Partamos de la fundamentación legal de las tres formas de organización administrativa. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos primero, y décimo séptimo, establece:

"ARTÍCULO 1º. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración Pública Paraestatal.

"ARTÍCULO 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos **desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Este artículo manifiesta que esta modalidad se ha visualizado como un medio para reducir la concentración regional de las decisiones. De esta manera José Francisco Ruíz Massieu, hace la siguiente aportación:

"...se dota de apoyo legal a las instancias desconcentradoras que representan las delegaciones, agencias, representaciones y oficinas establecidas en el interior del país. Aunque el texto es un poco oscuro funda tanto la desconcentración técnica como la territorial."⁴²

En comparación con lo anterior, echaremos mano de las definiciones doctrinales de las mismas figuras jurídicas. El Diccionario Jurídico, alude:

"CENTRALIZACIÓN; Sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no sólo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía."⁴³

En los siguientes términos, es preciso advertir que los órganos centralizados, dependen inmediata y directamente del titular del Poder Ejecutivo.

"DESCENTRALIZACIÓN; Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.

La descentralización puede ser política o administrativa. La política, hace referencia a la estructura del Estado en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

⁴² RUIZ Massieu, José Francisco. **Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana.** Primera edición. Editorial Limusa México. México, 1991. Pág. 27.

⁴³ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho.** Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 150.

La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización."⁴⁴

El artículo 45 del ordenamiento citado con antelación, indica; "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Por su parte, el estatuto de Gobierno del distrito Federal en su artículo 97, establece:

"ARTÍCULO 97. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal."

Y asimismo en su artículo 98, señala:

"ARTÍCULO 98.- Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquéllos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal."

⁴⁴ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Ob. Cit. Pág. 244.

El objetivo principal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se encuentra regulado en el artículo 99 de cuerpo legal mencionado con anterioridad, el cual establece:

“ARTICULO 99.- Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y
- III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno.”

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. Se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y los fideicomisos públicos.

La estructura de los organismos descentralizados, se observa mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto.

“DESCONCENTRACIÓN. Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones.”⁴⁵

Los entes desconcentrados, guardan una relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.

⁴⁵ Ibidem. Pág. 244.

Hoy sabemos que, la descentralización tiene, al igual que la centralización, personalidad jurídica propia. Además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración.

Para diferenciar ambas tendencias organizativas, se puede señalar que en la desconcentración administrativa se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades y competencia se registra entre dos personas diferentes.

1.3 Secretarías de Estado

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es quien establece las bases de organización de la Administración Pública centralizada y paraestatal, dispone que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- a) Secretarías de Estado, y
- b) Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado, forman parte de la Administración Pública Federal centralizada, y tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo.

El concepto de la Secretaría de Estado para Miguel Acosta Romero es el siguiente: "Es un órgano superior político-administrativo que auxilia al presidente en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."⁴⁶

⁴⁶ ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 199.

En México los colaboradores más inmediatos e importantes para el Presidente de la República son los Secretarios de Estado a quienes se llama también Secretarios del Despacho.

El Secretario de Estado, "Es la persona física, titular de la Secretaría; se es nombrado y removido libremente por el Presidente, es un funcionario político y administrativo."⁴⁷

El Secretario de Estado o Secretario de Despacho, es un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo Federal, y de libre nombramiento y separación por éste, y se encarga de los asuntos, que en virtud de ley, queden bajo la competencia de la Secretaría de la que sea titular.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preferencia alguna.

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

⁴⁷ Ídem.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1.3.2 Facultades

Como ya sabemos, al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, y cada Secretaría, tendrá como titular a un Secretario de Estado, y estos a su vez se auxiliarán en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Las facultades y atribuciones que tienen estos órganos, se encuentran establecidos de manera particular para cada uno de ellos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero de existe de manera general, una facultad fundada en el artículo 14 del ordenamiento ya citado, que dice: "En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

Ahora bien, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.3.3 Competencia

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

La firma a que hemos hecho referencia, recibe el nombre de REFRENDO MINISTERIAL.⁴⁸

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades, y recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

1.3.4 Secretaría de Economía. (Antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

⁴⁸ CFR. FLORESGÓMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Trigésimo novena edición, Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 194.

1.3.4.1 Atribuciones.

Para el punto medular del tema que nos ocupa, distinguiré con negritas las atribuciones que nos atañen.

A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

III.- Establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;

IV.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VI.- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VII.- Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere

necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;

VIII.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;

IX.- Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

X.- Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;

X bis.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

XI.- Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

XII.- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;

XIII.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;

XIV.- Regular y vigilar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales;

XV.- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XVI.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios;

XVII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial;

XVIII.- Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios;

XIX.- Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias;

XX.- Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;

XXI.- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas;

XXII.- Fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;

XXIII.- Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;

XXIV.- Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales;

XXV.- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial, y

XXVI.- Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los

contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales, y

XXVII.- Formular y conducir la política nacional en materia minera;

XXVIII.- Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

XXIX.- Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente, y

XXX.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

1.4.5 Secretaría de Energía.

1.4.5.1 Atribuciones.

Por su parte la Secretaría de Energía, también cumple con algunas disposiciones legales necesarias, en el tema, materia de esta investigación, y de igual manera, resaltaré las que a mi consideración son las más importantes.

A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Conducir la política energética del país;

II.- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III.- Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la

generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

IV.- Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;

V.- Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI.- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

VII.- Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII.- Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

IX.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

X.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

XI.- Llevar el catastro petrolero, y

XII.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL.

2.1 Derecho Administrativo.

Para Fernando Garrido Falla, el derecho Administrativo encuentra su origen en el Derecho Civil, por lo que manifiesta lo siguiente: "el Derecho Administrativo se inspira en una teoría, aunque adaptándola a sus peculiares necesidades, previamente construida por el Derecho civil."⁴⁹

Hoy sabemos que el derecho administrativo, es una rama correspondiente al derecho público, ya que en este predominan, tutelan y protegen los intereses generales, y por lo tanto su finalidad específica es la administración pública.

Basándonos en el estudio realizado en el primer capítulo de esta investigación, se resume que en efecto las funciones del Estado, señaladas por el Derecho constitucional, son la legislativa, la administrativa y la judicial. Así pues, es como entendemos que a la primera le corresponde la creación de la ley, a la tercera su aplicación en caso de controversia, y a la segunda la prestación de los servicios públicos que la misma ley señala.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que se requiere de un ordenamiento legal concreto que regule las actividades de los prestadores públicos, y los actos consecuentes de los mismos, no obstante nos encontramos con que, "El Derecho administrativo fija las normas que rigen la prestación de los servicios públicos y la conducta de los órganos encargados de ella, órganos que integran el Poder

⁴⁹ GARRIDO Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II. Décima edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1992. Pág. 22.

ejecutivo"⁵⁰, y es a éste a quién está encomendada en principio la función administrativa.

En nuestros días el Derecho Administrativo gana cada vez más en importancia y extensión, debido a que el Estado ensancha incesantemente el campo de sus actividades.

2.1.1 Concepto.

Muchas y muy variadas son las definiciones que se han formulado sobre el Derecho Administrativo, por ejemplo, hay quienes afirman que esta rama del derecho es la ciencia que estudia los principios que inspiran las normas que regulan la organización, las funciones y la jurisdicción administrativa, y otras por su lado, estiman que el Derecho Administrativo está formado por el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos, sin embargo considero que ambas son parte esencial del Derecho Administrativo, y que éstas a su vez se complementan entre sí.

"El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública."⁵¹, esta definición para García Máynez es la más moderna de derecho administrativo, pero considero que carece de elementos esenciales para definir en su totalidad esta rama del derecho.

Por otra parte nos encontramos con el concepto de Derecho Administrativo en el sentido formal, pero para llegar a ello, es menester estudiar algunos elementos indispensables, los cuales aludimos a continuación.

⁵⁰ GARCÍA, Trinidad. *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1949. Pág.35.

⁵¹ GARCIA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 139.

Para precisar nuestra definición del derecho administrativo tendremos que decidir en que sentido ha de tomarse en ella el término administración pública. Para lo cual trataremos la posibilidad de definir las funciones del Estado desde el doble punto de vista, material y formal, vuelve a presentarse en relación con el concepto de administración pública. En efecto, dicho concepto puede ser entendido tanto formal como materialmente.

La administración pública, en sentido material u objetivo, es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales (sea cual fuere el órgano que la realice).

En sentido formal, por administración pública se entiende todo acto del poder ejecutivo (aún cuando tenga, desde el punto de vista material carácter diverso).

Los juristas no han conseguido ponerse de acuerdo respecto a este punto, sin embargo la mayoría de ellos se inclina a favor del criterio formal, y de acuerdo con este argumento podemos definir al derecho administrativo como; "el complejo de normas jurídicas que regula la organización y la actividad de la administración pública."⁵²

En virtud de lo anterior, entendemos que el derecho administrativo es un conjunto de normas y de principios que regular y dirigen el ejercicio de la función administrativa, y en base a esto obtenemos la siguiente definición: "...el derecho administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo."⁵³

En otro orden de ideas, nos encontramos con una definición de derecho Administrativo, que es para mi gusto la mas completa, dicho precepto señala: "Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y

⁵² Ob. Cit. Pág. 141.

⁵³ DROMI, José Roberto. **Derecho Administrativo**. Sexta edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. Pág. 151.

de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.⁵⁴ Ahora bien, muchos juristas para definir al derecho Administrativo, toman como elementos la organización, el funcionamiento y las actividades de la administración pública olvidándose de las relaciones entre dicha administración y los particulares, ya que si bien es cierto que el objetivo primordial de la administración pública es la satisfacción de los intereses colectivos, también lo es, que existan normas que regulen las relaciones entre ellos para evitar de esta manera arbitrariedades en contra de los mismos defendidos.

En contraste de todo lo mencionado con antelación Ernesto Gutiérrez y González sostiene que el derecho administrativo por su parte determina las conductas del Estado, y que no las regula tal y como opinan la mayoría de los autores, por lo cual nos ofrece el siguiente concepto de derecho administrativo: "Es el conjunto de normas jurídicas, que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya en forma directa, ya indirecta."⁵⁵

Lo anterior no suena irracional, ya que los países encuentran una evolución constante en el campo político, y la rama jurídica que mejor describe esta evolución, es sin duda el derecho administrativo, pues no solo menciona los principios de tal evolución, sino que desciende a la descripción del aparato operativo estatal que los pone en marcha. En este caso por su parte el maestro Jaime Vidal Perdomo, manifiesta atinadamente: "...la vida política de un Estado y de un continente en momento dado arroja nuevos problemas al análisis del derecho administrativo."⁵⁶ Lo anterior encuentra su lógica en que cada invento

⁵⁴ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 228.

⁵⁵ GUTIERREZ y González, Ernesto. **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 3

⁵⁶ VIDAL Perdomo, Jaime. **Derecho Administrativo**. Novena edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, 1987. Pág. 53.

técnico hace nacer inmediatamente nuevas rúbricas del derecho administrativo, dado el crecimiento tecnológico que existe en el mundo, mismo que se debe adaptar a la vida de una población y viceversa, para lo cual se necesita de ordenamientos legales que sufraguen esta necesidad.

A continuación, y basándome en la teoría de Jorge Olivera Toro⁵⁷, expongo un cuadro de los criterios que determinan el concepto de derecho Administrativo, a efecto de formar nuestro propio concepto.

Criterios que determinan el concepto de Derecho administrativo.	Legalista	{ Leyes administrativas.
	Formal	{ Poder Ejecutivo.
	Jurídico	{ Relación entre Estado y particulares.
	Servicio Público	{ Regula su organización y funcionamiento.
	Negativo	{ Lo que no es jurisdicción ni legislación.
	Finalidad	{ Actividad total del Estado para desarrollar sus fines.
	Naturaleza de la actividad	{ Regula organización y comportamiento de la administración para satisfacer necesidades públicas, disciplinando sus relaciones con el administrado.

Así pues, finalmente se establece el concepto propio de Derecho Administrativo, el cual reza de la siguiente manera: Es la parte del Derecho público, que conformada por un conjunto de leyes positivas que determinan y regulan la organización, comportamiento y funciones del Poder Ejecutivo, es decir, de la administración directa o indirecta del Estado (ello quiere decir que el derecho Administrativo comprende, en sentido estricto, la administración del Estado y también a una serie de entidades con personalidad jurídica distinta de aquél, que realizan actividades administrativas), en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y rige a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado.

⁵⁷ OLIVERA Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 41.

2.1.2 Relaciones del Derecho Administrativo con disciplinas diversas.

Es cierto que el Derecho Administrativo cuenta con un campo propio de trabajo, así como también lo es, que no por esto se encuentre alejado de otras ramas de derecho, sino que por el contrario se impide una separación entre ellas.

Por ejemplo, con el **Derecho Constitucional** tiene una estrecha relación, ya que este último estudia al Estado mexicano, su estructura y funcionamiento, así como también las garantías individuales y los derechos sociales. En la Constitución se establecen las bases de los principios, derechos y obligaciones que se encuentran dentro del Estado Mexicano. Además, del estudio de los tres poderes que conforman la unión de dicho Estado. Por lo tanto el Derecho Administrativo analiza al Poder Ejecutivo y leyes constitucionales que emanan de él, de tal suerte que facultan y obligan a este Poder. Siendo el Derecho Constitucional, la espina dorsal del Derecho Administrativo.

Por su parte, con el **Derecho Procesal** se relaciona entre otros aspectos, en lo que respecta a la ejecución de las disposiciones judiciales que realizan los servicios de la administración y, en cuanto exista controversia entre particular y administrador.

Por otro lado, también existe una relación entre el Derecho Administrativo y **Derecho Penal**, y dicha relación radica en que el Ministerio Público es el encargado de la averiguación previa de los delitos, el cual depende directamente de la Procuraduría General de la República, y ésta a su vez corresponde al Poder Ejecutivo. Asimismo, estas dos ramas de derecho "...tienen contacto en determinados tipos delictivos, en lo que se refiere a los servicios de penitenciarias, regímenes carcelarios y a la policía de seguridad."⁵⁸

⁵⁸ OLIVERA Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 117.

Con el **Derecho Civil** tiene relación, en virtud de que de que hay figuras del Código Civil que hacen referencia a instituciones que dependen del Poder Ejecutivo, tales como son, Registro Civil, Registro Público de la Propiedad y el Comercio. También se vinculan cuando el Estado actúa como particular en determinadas situaciones, por ejemplo; arrendamientos, compra-venta, etc.

El **Derecho Mercantil** y el Derecho Administrativo tienen relación, ya que le Estado y el Poder ejecutivo son los encargados de administrar ciertos recursos, los cuales se manejan por figuras que regula el Código de Comercio. Es preciso aclarar que las empresas particulares difieren de las empresas públicas, ya que las primeras persiguen un lucro, por el contrario las segundas buscan el beneficio colectivo.

Los servios públicos de índole internacional hacen que se mantenga una relación constante entre el Derecho Administrativo y el **Derecho Internacional**, ya que el titular del Poder Ejecutivo, lleva a cabo negociaciones, acuerdos tratados internacionales, ya sean de carácter económico, cultural, deportivo. Y asimismo se encarga de la creación de organismos para ello.

No olvidemos que el Derecho Administrativo también se relaciona con otras ciencias, las cuales han sido sumamente importantes para su desarrollo, y mismas que señalaremos a continuación.

Con la **Ciencia Política**, porque ésta estudia al Estado, los sistemas de gobierno, filosofía y fines del mismo. Y respecto al Derecho Administrativo, nos encontramos que estudia aspectos del Estado y particularmente al Poder Ejecutivo. Los fines del Estado, entre otros son mantener el orden público y satisfacer el interés público, y para ello toma como instrumentos los que le aporta la ciencia política.

La **Sociología** por su parte, estudian los movimiento o fenómenos sociales que traen como consecuencia el cambio de una organización política y social. Mismos

que se toman en cuenta para llevar a cabo la legislación que da origen a la ciencia administrativa.

Por otro lado tenemos a la **Economía**, quién se encarga del estudio de la producción, distribución de bienes y servicios, por otra parte el Estado interviene para que sea una equitativa distribución de éstos y se ayuda con los instrumentos que le da la economía.

La **Historia**, simple y llanamente estudia el desenvolvimiento de las instituciones administrativas a través del tiempo, y en base a lo anterior, podemos observar la evolución de éstas instituciones.

La **Estadística** y el Derecho Administrativo se vinculan, en virtud de que la primera realiza un conteo del número de población a la que se va a administrar, en que estado viven, así pues el Estado proporcionará los medios para sufragar dichas necesidades.

Por último la **Cibernética** y la **Tecnología**, permiten el uso de métodos sencillos pero eficaces, que facilitan sobremanera la prestación de los servicios.

2.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.

De manera general la expresión "fuente" se emplea para designar el origen del derecho positivo. En la terminología jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones que es necesario distinguir, se habla de fuentes formales, reales e históricas.

Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Las fuentes reales, son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. Quién da origen a las fuentes formales.

Y por último nos encontramos con las fuentes históricas, que se aplican a los documentos que encierran el texto de una ley o bien, un conjunto de leyes, como por ejemplo, papiros, libros, inscripciones, códigos, etc.

Ahora bien, las fuentes de Derecho Administrativo son el origen de los preceptos jurídicos de esa índole, es decir, son los métodos de producción del derecho. En el caso que nos atañe, solo nos ocuparemos de las fuentes formales del Derecho Administrativo, lo que significa que nos avocaremos a los procesos de creación de las normas.

De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del derecho son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, es entonces que la reunión de los elementos que integran los procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, condiciona la validez de las normas que los mismos procesos engendran.

Conceptualicemos de manera general cada una de las fuentes formales del derecho.

LEY. Es una norma jurídica que ha emanado del Poder Legislativo para regular la conducta de los hombres. La Ley es una regla que regula todos los casos o circunstancias que reúnan las condiciones previstas por ella para su aplicación.

Sus características son: generalidad, obligatoriedad e irretroactividad en perjuicio de las personas.

La actividad encaminada a la elaboración de las leyes, recibe el nombre de Proceso Legislativo, y corre a cargo de Diputados y Senadores. Dicho proceso atraviesa por las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

COSTUMBRE. Es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio. A su vez podemos decir que "es un uso existente en un grupo social que expresa un sentimiento jurídico de los individuos que componen dicho grupo."⁵⁹

La costumbre, es la regulación de la conducta que se origina de manera espontánea de un grupo social, y esta conducta es de observancia voluntaria para quienes lo constituyen, y por ningún motivo existe la imposición por la autoridad, salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional. Sin embargo, no ocupa un lugar preferente en relación con la ley y con los principios generales del derecho.

Como elementos de la costumbre encontramos la repetición constante y prolongada de ciertas reglas, así como el hecho de que la agrupación social les reconozca cierta obligatoriedad.

JURISPRUDENCIA. Se denomina así a la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia.

Es la interpretación jurisdiccional del Derecho Positivo y está constituida por el conjunto de decisiones judiciales y en ocasiones administrativas, dictadas sobre una misma cuestión y en especies análogas.

En nuestro Derecho, sólo los Tribunales Federales pueden establecer jurisprudencia, y asimismo es obligatoria para todos los tribunales, los que deberán acatarla y cumplirla.

⁵⁹ FLORESGÓMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano.** Trigésimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 54

DOCTRINA. Es la opinión de uno o varios autores en cualquier materia de Derecho. Dichas opiniones se encuentran sustentadas por los tratadistas respecto a las cuestiones del mundo jurídico.

La Doctrina no representa ningún valor jurídico, es sólo un valor intelectual auxiliar en la aplicación e interpretación de las normas. Es preciso señalar que los autores no tienen ninguna autoridad para elaborar el Derecho. Ellos sólo comprueban el estado del Derecho Positivo y lo ponen de una manera didáctica.

En suma la Doctrina es una opinión autorizada y racional, emitida por uno o varios juristas, sobre una cuestión controvertida de derecho.

La doctrina jurídica ha sido considerada por muchos tratadistas como una fuente indirecta del derecho.

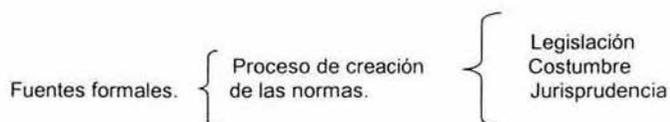
PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. Son criterios e ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado, cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador. Por lo tanto podemos advertir que dichos principios "...son la materia, el contenido de que se vale el legislador para la elaboración de las leyes."⁶⁰

Los principios generales del derecho son reconocidos como fuentes formales (supletorias) del derecho en diferentes países, pero en todos estos países tienen fundamentalmente el mismo sentido.

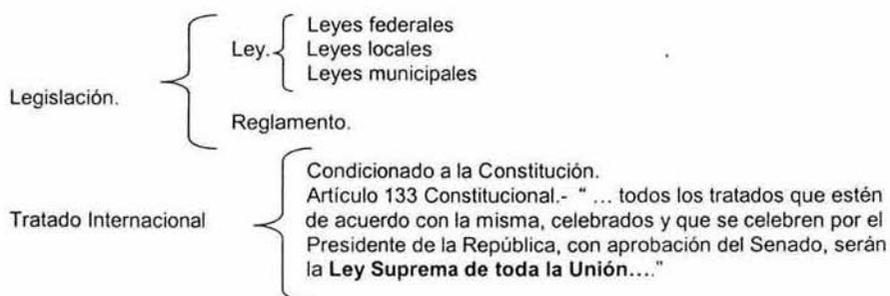
De cualquier manera que se consideren los principios generales de derecho, cumplen en el mundo de lo jurídico funciones importantísimas, pues operan como normas jurídicas y como criterios de interpretación y aplicación de las normas.

⁶⁰Ob. Cit. Pág. 56

En virtud de lo anterior, señalaremos de manera precisa las fuentes del derecho administrativo, que es pues, el caso particular que nos ocupa, y lo siguiente será mediante un cuadro gráfico, que se encuentra expuesto a continuación.



Fuentes "de" y "para" la Administración.



Ley sobre la celebración de tratados publicado en el Distrito Federal de 2 de enero de 1992. Artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal. "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario."

Costumbre; Sólo la supletoria de la Ley.

Jurisprudencia; Principios y doctrinas derivados de los fallos judiciales

Conten -

Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Leyes orgánicas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Tribunal de lo Cioso Administrativo.

Artículos: 94, párrafo quinto de la constitución y 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Ideas político-sociales de los gobernantes, textos interestatales ye intermunicipales, convenios y acuerdos que llevan a cabo las entidades públicas para la realización de ciertas actividades que se llevan a cabo por el estado.

2.2 Acto administrativo.

El acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales se expresa la voluntad estatal. Existen varios modos o formas jurídicas de exteriorizar la voluntad administrativa del Estado, tales como son el acto de gobierno, los simples actos de la Administración, los contratos Administrativos y los reglamentos.

La actividad de la Administración se materializa o canaliza en actos jurídicos, que son declaraciones de voluntad, y de hechos jurídicos, los cuales son operaciones materiales.

Los actos jurídicos son declaraciones de voluntad, conocimiento u opinión, las cuales estas destinadas a producir efectos jurídicos, esto quiere decir. el nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones, y por otro lado los hechos jurídicos administrativos, son actuaciones materiales u operaciones técnicas de la administración que producen efectos jurídicos, generando derechos y deberes. Los hechos jurídicos comprenden los sucesos que la realizarse producen una consecuencia de derecho.

En síntesis la actividad de la administración está constituida por actos y hechos, los cuales se regulan por el derecho público, sin perjuicio de la aplicación de normas del derecho privado, especialmente cuando no habiendo norma expresa de derecho público aplicable, la situación administrativa planteada es semejante a las situaciones privadas. Hay actos que se regulan exclusivamente por el derecho administrativo como actos de imposición tributaria, concesión de servicios públicos, etc., y otros que se rigen primordialmente por el derecho privado. Así pues, es indiscutible que como regla general, los actos y hechos administrativos son regulados por el derecho público, dada la personalidad única, siempre pública del Estado.

En resumen las formas administrativas son cinco⁶¹:

ACTO ADMINISTRATIVO. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

REGLAMENTO ADMINISTRATIVO. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos generales en forma directa.

SIMPLE ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN. Es toda declaración unilateral interna o interorgánica, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta.

HECHO ADMINISTRATIVO. Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos.

CONTRATO ADMINISTRATIVO. Es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. Siendo este el tema que nos ocupa, procedamos a estudiar con detenimiento el acto administrativo.

2.2.1 Definición.

⁶¹ DROMI, José Roberto. **Derecho Administrativo**. Sexta edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. Pág. 153

Hablar de acto administrativo es comprender a los actos administrativos unilaterales y bilaterales. Ambos emanan de la administración y cuando ésta celebra un contrato con los particulares, implica el concurso de dos voluntades, y una de ellas evidentemente, es la administración.

"El acto administrativo unilateral, no es cualquier declaración de la Administración, sino toda declaración cuya emanación y contenido depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho: la Administración Pública, en este caso."⁶²

Por su parte el acto administrativo bilateral se define como; actos contractuales de derecho público del Estado y los particulares, es decir, contratos administrativos.

Para algunos autores, la declaración tiene que ser meramente unilateral, de lo contrario nos encontramos frente a un acto jurídico convencional, como los actos contractuales de derecho público del estado y los particulares que no son actos administrativos, aunque pertenezcan al Derecho Administrativo.

Por lo anterior, esos autores desestiman la idea de los actos administrativos bilaterales, de allí que el contrato administrativo no sea un acto administrativo.

Para Fernández de Velasco, el acto administrativo es "toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas."⁶³

Aunque es legítimo reconocer que doctrinalmente no hay uniformidad de criterios, ya que hay otros juristas que valoran indiscutiblemente la existencia de los actos administrativos bilaterales, los cuales dicen que son bilaterales tanto en su formación como en sus efectos, o sea si concurren al acto las voluntades de uno o

⁶² DROMI, José Roberto. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Segunda reimpresión. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, 1983. Pág. 187.

⁶³ Recaredo Fernández de Velasco, citado por OLIVERA Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 141 y 142.

más sujetos de derecho y si sus efectos acarrean derechos y obligaciones para una o mas partes.

Es posible hablar de dos conceptos básicos del acto administrativo, uno en sentido formal y el otro en sentido material. El primero, menciona: "Todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo, desde el punto de vista o criterio formal. Basta con que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos, en sentido formal; luego, los actos de órgano legislativo o jurisdiccional nunca podrán ser actos administrativos formalmente."⁶⁴

Mientras que el sentido material, manifiesta lo siguiente; "Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer las necesidades colectivas."⁶⁵ Lo anterior, significa que independientemente del órgano público que produzca el acto, podrá ser administrativo.

Para Antonio Royo Villanova, el acto administrativo "es un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y, por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración pública."⁶⁶

A su vez, el diccionario jurídico, define al acto administrativo como; "Declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública, de naturalaza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."⁶⁷

⁶⁴ NAVA Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pág. 352.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ ROYO Villanova, Antonio, citado por OLIVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 141.

⁶⁷ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 51

En conclusión el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos, esto último por ser todo un acto emanado de un órgano administrativo.

2.2.2 Clasificación.

En la doctrina existen diversas clasificaciones de los actos administrativos, según el punto de vista que se adopte para agruparlos y se observa que un mismo acto puede encontrarse comprendido en categorías diferentes, lo cual depende del criterio para realizar la clasificación.

Dentro de la posición que admite diversas clasificaciones, se ha agrupado al acto administrativo, en:

A) Por la naturaleza misma del acto; en atención a su naturaleza, se clasifican en actos materiales y actos jurídicos. Los primeros no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos, y los actos materiales son los que producen consecuencias de derecho.

B) Por las voluntades que intervienen en la formación del acto; aquí encontramos actos unilaterales como manifestación de una sola voluntad y actos plurilaterales, formados por el concurso de varias voluntades. Dentro de estos últimos es necesario separar a los actos contractuales, que son comúnmente llamados contratos, que son aquellos en que las voluntades creadoras del acto persiguen fines coincidentes. También son llamados actos contractuales.

C) Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley; ésta clasifica a los actos en: obligatorios, reglados o vinculados y discrecionales. Obligatorios, reglados o vinculados porque constituyen la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando

se han realizado determinadas condiciones de hecho. El acto discrecional, tiene lugar cuando la ley deja a la administración un libre poder de apreciación para decidir si debe abstenerse u obrar, como debe actuar y en que momento debe hacerlo.

D) Por el radio de aplicación del acto; estos se clasifican en internos y externos. Dentro de la primera categoría pueden considerarse todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración, que tiendan a lograr su funcionamiento eficiente. También se consideran dentro de estos actos internos a las circulares, instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores dicten para ilustrar a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la ley otorgue, siempre y cuando, dichas circulares no agreguen nada al orden jurídico previamente establecido.

En otro orden de ideas, nos encontramos con los actos externos, en donde se encuentran comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares.

F) Por su finalidad; en esta clasificación distinguimos a los actos administrativos en preliminares o de procedimientos, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

Los preliminares o de procedimientos, se constituyen por todos aquellos actos que son el medio para realizar otro que constituye el principal de la actividad administrativa, es por lo anterior que también reciben el nombre de actos instrumentales. Como ejemplo de este tipo de actos, tenemos: órdenes de la administración para exigir la presentación de libros, prácticas de visitas domiciliarias, y prácticas de visitas de verificación, etc.

Los actos de decisión o resoluciones, constituyen el fin principal de la actividad administrativa, y son las declaraciones unilaterales de la voluntad que crean una situación jurídica subjetiva.

Y por último, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas.

G) Por el contenido y los efectos jurídicos del acto; estos últimos tienen a su vez una subdivisión en tres grupos:

1. Actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares.

- a) La admisión, es un acto que tiene por objeto darle a una persona acceso a una institución pública, social o cultural, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas o goce de algunos servicios públicos.
- b) La concesión es un acto por medio del cual se confiere a una persona, extraña a la administración, una nueva condición jurídica o un nuevo derecho.
- c) La autorización, licencia o permiso, se diferencia de la concesión en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino que simplemente quita obstáculos jurídicos, y esto hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenecía al beneficiado, liberado por la autorización, licencia o permiso.
- d) La dispensa y la condonación, que son los actos administrativos que eximen o exoneran a una persona del cumplimiento de una obligación establecida en la ley, o de una carga fiscal respectivamente.

2. Actos destinados a limitar los derechos de los particulares. Dentro de estos actos encontramos a las sanciones, que castigan la infracción de las leyes; la expropiación, que se impone coercitivamente al particular; la ejecución forzosa,

que obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la administración; las órdenes administrativas, que imponen al administrado la obligación de hacer, dar o no hacer, llamándose según sea el caso, mandatos o prohibiciones.

3. Las manifestaciones de reconocimiento, las cuales se dividen en tres categorías, que son las siguientes:

- a) Las certificaciones, que son los actos por los cuales la administración afirma con fe pública la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la propia administración. Las certificaciones se expiden de oficio o a petición de parte.
- b) El registro, que es el acto por el cual la administración anota, determinados actos o hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica.
- c) Las notificaciones, que son los actos por los cuales se dan a conocer a los interesados las determinaciones de la administración.

2.2.3 Elementos esenciales.

Corresponde a todo acto jurídico tener elementos esenciales y no esenciales, la falta de los primeros dará lugar a la inexistencia total jurídica del acto. Sin embargo, la falta de los elementos no esenciales sólo dará lugar a su invalidez jurídica.

Aunque no ha habido acuerdo doctrinal para establecer y fijar los elementos del acto administrativo, por nuestra parte, para clasificarlo unificamos varios criterios resultando lo siguiente; los elementos del acto administrativo se dividen en dos grandes grupos los cuales son, elementos de forma y elementos de fondo. En los primeros se incluye sujeto y forma y los segundos se incluye la voluntad, objeto, motivo, fin o finalidades y oportunidad o mérito.

Sujeto. Es el órgano administrativo y no el funcionario público. El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de voluntad. Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo, si no se fija la competencia, quiere decir que dicho órgano es inexistente. Tomemos en cuenta la competencia como la cantidad de Poder público que tiene un órgano para dictar un acto, y de esta manera el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia.

Hay, en los actos administrativos una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, es por tal característica que no expresa su voluntad particular, sino que ejercita el poder de su investidura.

Voluntad. El órgano expresa su voluntad, a través de su representante, el funcionario público. Esta voluntad debe estar exenta de todo vicio, tales como son; error, dolo, violencia y lesión.

Objeto. Consiste básicamente en producir efectos de derecho, como pueden ser el crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

El objeto se identifica con el contenido del acto, es decir, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve a su vez, para distinguir un acto de otro. No olvidemos que el objeto debe ser posible, lícito y determinable.

Motivo. La motivación del acto radica en las situaciones de hecho o derecho que preceden e impulsan a la producción del acto. Aparentemente el motivo se da antes que el acto mismo, pero no es así, ya que éste forma parte esencial de él.

Para los tribunales, el motivo, en el acto de autoridad administrativa, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictar el acto.

Finalidad. Todo acto administrativo debe tener un fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De ese modo el administrador no puede perseguir sino un fin de interés público y no una finalidad extraña a la que marca la ley, esto es, a la que conforme a ella debió inspirarle, y tampoco otro fin distinto de aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen.

Forma. La autoridad o el funcionario público exteriorizan la voluntad del órgano administrativo siguiendo ciertas formas que la doctrina y la legislación reconocen y que son de dos tipos; expresa y tácita.

La forma expresa acepta varias modalidades, la más común es la escritura, y dichos escritos son conocidos con el nombre de oficios. Además es una exigencia constitucional que el acto de la autoridad sea por escrito.

La forma tácita del acto administrativo, se da principalmente en las resoluciones administrativas, y es a la que se le conoce comúnmente como negativa ficta, esto es, cuando las autoridades administrativas dejan pasar el tiempo, tres meses, sin atender ni resolver las solicitudes, peticiones o inconformidades de los particulares, y se considera una respuesta que regularmente es positiva, pero también puede ser negativa.

Una vez transcurridos los tres meses, el particular puede ir a juicio en el momento que quiera o decida, siempre y cuando no se dicte la resolución expresa, o sea, por escrito. Pero si sucedió que se dictó la resolución expresa, tendrá que hacerlo dentro del término de 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución de la autoridad.

Oportunidad o mérito. Se entiende como la adecuación necesaria de los medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate, tiende a lograr. También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo, es decir, su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener.

2.2.4 Requisitos para la validez del acto administrativo.

El motivo y la finalidad, son los requisitos, modalidades o circunstancias del acto administrativo. Nuestra legislación administrativa, no reconoce ninguno de estos conceptos como elementos del acto administrativo, sin embargo, algunas veces los regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades.

Motivo. “Es el conjunto de circunstancia de hecho y de derecho que precede al acto administrativo, la cuales deben existir objetivamente. La motivación será la apreciación de los requisitos, y de la conveniencia que para el interés público represente su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto.”⁶⁸

Finalidad. “Es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en el sentido de que deber ser, el perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado.”⁶⁹

Sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3º establece:

“**ART. 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

⁶⁸ ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1981. Pág. 366 y 367.

⁶⁹ Ob. Cit. Pág. 367

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

De tal suerte que la validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales; tales requisitos se concretan en los elementos de dicho acto, los cuales deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el ordenamiento jurídico. Estando reunidos dichos elementos en la forma expresada, el acto administrativo es perfecto, esto quiere decir que es válido y eficaz, de modo que los elementos del acto administrativo son los requisitos que encontrarse simultáneamente para la plena validez y eficacia del acto administrativo.

En efecto, ya hemos mencionado en el punto anterior los elementos que son prácticamente sinónimos de requisitos del acto administrativo, y estos elementos-requisitos son; motivo, objeto contenido sujeto, voluntad, finalidad y forma.

La legalidad es un requisito que rige genéricamente a todos y a cualquiera de los elementos del acto administrativo.

2.2.5 La extinción del los actos administrativos.

Ahora haremos alusión a aquellos actos administrativos que cuentan con vicios leves, y que estos a su vez son subsanables, para lo cual procede la modificación por aclaratoria.

La aclaratoria o la aclaración del acto se produce en caso de oscuridad o imprecisión, y en caso de errores materiales u omisiones no sustanciales del acto. Y es el mismo órgano que dictó el acto el que lo modifica.

Mientras tanto, existe una figura jurídica que se llama extinción, que Roberto Dromi conceptualiza de la siguiente manera: "La extinción es la cesación de los efectos jurídicos del acto administrativo, por ende, la extinción del acto mismo."⁷⁰

La doctrina nos habla de la extinción, cesación, decaimiento o retiro de los actos administrativos como modalidad, por la que estos desaparecen del plano de la existencia jurídica.

Cabe precisar que existe una diferencia enfática entre extinción y suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo. La Extinción cesa definitivamente en las consecuencias jurídicas del acto, mientras que la suspensión es una cesación provisora.

La extinción de los efectos jurídicos del acto puede ser parcial o total, con sustitución de la parte parcialmente revocada o con sustitución del acto totalmente revocado, o sin sustitución ni parcial ni total.

El acto administrativo se extingue, según el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimientos administrativos por:

⁷⁰ DROMI, José Roberto. **El Acto Administrativo**. Tercera edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. Pág. 148.

“ART. 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”

Aunque la ley omite cuatro causas más, que la doctrina considera que son importantes;

- a) Imposibilidad de hecho sobreviviente; consiste en la imposibilidad física o jurídica de cumplir con el objeto del acto, y son: por muerte o desaparición de una persona, por falta del sustrato material que posibilite el cumplimiento del acto y por falta de sustrato jurídico o un cambio de la situación jurídica de las cosas o personas la cuales el acto se dirigía.

- b) Rechazo; existe el rechazo cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de no aceptar los derechos que el acto acuerda, el rechazo se rige por las normas de la renuncia, con la excepción de que sus efectos son retroactivos.
- c) Caducidad; es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone.
- d) Declaración judicial de inexistencia o nulidad; en el proceso administrativo el demandante puede pretender la anulación total o parcial de la disposición administrativa impugnada y, en su caso, el restablecimiento o reconocimiento del derecho vulnerado, desconocido o incumplido. La sentencia que acogiere la acción procesal administrativa dispone la declaración judicial de nulidad, total o parcial, del acto impugnado y de suyo propio la extinción del acto y la cesación de sus efectos jurídicos.

El acto administrativo se extingue de pleno derecho sin necesidad de otro posterior, en los siguientes casos; cumplimiento del objeto, imposibilidad de hecho sobreviviente, expiración del plazo y acaecimiento de una condición resolutoria.

2.2.5.1 La teoría de las nulidades en el derecho administrativo.

La invalidez de los actos jurídicos en general: inexistencia, nulidad y anulabilidad.

Antes de entrar en el análisis de la invalidez de los actos administrativos, es importante referirse al problema de la invalidez de los actos jurídicos en sentido amplio, a los tipos básicos de la misma y a las características y consecuencias de cada uno de ellos.

Los dos tipos de características básicas son la **nulidad absoluta**, radical o de pleno derecho, y la **anulabilidad** o **nulidad relativa**. Sustentamos nuestra teoría con el concepto básico que nos proporciona el diccionario jurídico, que a la letra dice "NULIDAD. Ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración.

La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable)."⁷¹

La Ley Federal de Procedimientos Administrativos en su artículo 5º señala:

"ART. 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo."

"Se dice que un acto es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación."⁷²

Este supuesto trae consigo una serie de consecuencias que lo caracterizan; ineficacia inmediata del acto e imposibilidad de sanarlo por confirmación o

⁷¹ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 383.

⁷² FERNANDEZ, Tomas Ramón y Eduardo García de Enterría. **Curso de Derecho Administrativo**, Tomo I. Décimo edición. Civitas ediciones, S.L. Madrid, 2000. Pág. 606.

prescripción, puesto que no esta en la esfera de la voluntad del hombre. El efecto inmediato de la nulidad presume que el acto es ineficaz por si mismo, sin que exista la necesidad de que el juez lo determine. La nulidad se puede instar, y aunque no hubiera petición de parte el juez puede y debe apreciarla. Por último es menester señalar, que también son nulos los actos posteriores que traigan causa del acto nulo, sin otra limitación que la relativa a los terceros de buena fe que hayan podido confiar en la validez del acto.

Por su parte la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, manifiesta:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

“**ART. 6.-** La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.”

En otro orden de ideas, nos hallamos con la **anulabilidad o nulidad relativa**, tiene efectos mucho mas limitados. Su régimen se delimita por el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica, y de acuerdo con estos supuestos el o los afectados por un acto anulable, pueden pedir la declaración de nulidad dentro de un cierto plazo, transcurrido éste, si no se produce reacción, el acto sana y el vicio de nulidad queda pugnado.

A lo que el ordenamiento legal citado con antelación señala:

“ART. 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.”

Lo anterior lo hemos fundamentado con base al diccionario jurídico que dice: **“Anulabilidad.** Posibilidad legal de hacer cesar los efectos propios de un acto jurídico que se considere viciado defectuoso, mediante el ejercicio de la acción procesal correspondiente por quién esté legitimado para impugnarlo en atención a su irregularidad.”⁷³

⁷³ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho.** Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 84

A estas dos categorías básicas se une una tercera, la **inexistencia** del acto, este puede llegar a ser simple y puramente desconocido, sin que sea necesario acudir al juez, como pudiéramos hacer en ciertos casos cuando se trata de actos nulos de pleno derecho, ya que en estos últimos hay una apariencia de acto que puede ser conveniente destruir.

2.2.5.2 La revocación de los actos administrativos.

La revocación en sentido amplio es: "Acto jurídico en virtud de cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o el mandato."⁷⁴

La revocación es una de las formas de extinción del acto administrativo. "Se entiende por revocación la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario."⁷⁵

Existen dos tipos de revocación; a) revocación por motivos de legalidad (retirada de actos viciados), y b) revocación por motivos de oportunidad (retirada de actos perfectamente regulares en sí mismos, pero inconvenientes en un momento dado).

Desde otro punto de vista no encontramos con otra clasificación de la revocación a la que aludiremos a continuación. a) revocación de origen legal (prevista por la ley en ciertos supuesto), b) revocación de origen negocial pactada o prevista en una cláusula accesoria del propio acto o negocio), y c) revocación por vía de sanción en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por el destinatario del

⁷⁴ Ibidem. Pág. 445.

⁷⁵ FERNANDEZ, Tomas Ramón y Eduardo García de Enterría. **Curso de Derecho Administrativo**, Tomo I. Décimo edición. Civitas ediciones, S.L. Madrid, 2000. Pág. 644.

acto. Y por último tenemos que mencionar la revocación indirecta, es decir, los casos en que un determinado acto queda sin efecto, total o parcialmente al destruirse el que servía de soporte.

La revocación encuentra su fundamento en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas que justifican la eliminación de un acto, válidamente nacido de la vida jurídica.

En conclusión, la revocación del acto administrativo es una medida excepcional, su limitación reviene de las leyes o de los principios jurídicos que protegen derechos favorables al particular, pero no por ello la administración queda atada, sino cuando el interés público lo reclama, puede sino lesiona esos derechos revocarlo, o acudir al órgano jurisdiccional y en todo caso, indemnizar al particular. Es menester decir que ésta cuestión depende de lo que disponga el derecho positivo.

2.3 El procedimiento administrativo.

Sin más preámbulo pasemos al estudio detallado del procedimiento administrativo, ya que indudablemente, es parte medular del tema que nos ocupa.

2.3.1 Diferencia entre proceso y procedimiento.

Ha *grosso modo*, y de manera muy general veremos los conceptos de proceso y de procedimiento, para posteriormente referirnos concretamente a estos mismos pero en materia administrativa.

Proceso. "Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.

La palabra proceso es sinónima de la de juicio."⁷⁶

Procedimiento. Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, **administrativos** y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia.

Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo."⁷⁷

Los problemas del proceso y del procedimiento han ocupado a los teóricos tanto del Derecho Procesal, como del Derecho Administrativo. En realidad, proceso y procedimiento vinieron siendo sinónimos en los términos de Derecho, pero en la actualidad estos conceptos son señalados como diferentes desde un punto de vista teórico.

Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimiento, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Sin embargo, aplicado al acto administrativo, debemos saber si debe realizarse conforme a un proceso, o a un procedimiento.

Ahora sí, tenemos la diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero, es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la

⁷⁶ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 420.

⁷⁷ Ídem.

vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demanda justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

En resumen, el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo, y el proceso administrativo una sentencia, y éste además es regulado por una ley procesal.

2.3.1.1 Concepto de proceso administrativo.

Para algunos juristas procesalistas, el proceso es meramente judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales, y entonces, ¿serán procesos los que se realizan ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos?

Pues bien, para algunos otros autores, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que derivan.

Como se puede observar, el proceso es analizado en un aspecto puramente procesal.

Si bien es cierto, que por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, también lo es que existen diferencias consistentes en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no se busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Para algunos tratadistas en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación directa entre la administración y el interesado. Algunos otros tratadistas afirman que el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Para Gabino Fraga, el procedimiento administrativo es "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial."⁷⁸

Por su parte Alfonso Nava Negrete, nos cita un concepto de procedimiento administrativo; "Se entiende por procedimiento administrativo el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. Pero la creación del acto no se limita a su sola emisión en sí, sino a su total producción en la esfera o ámbito de la administración, en otras palabras, el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto; éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar su vida, definitiva dentro de la misma administración."⁷⁹

En virtud de lo anterior, podemos decir que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.

⁷⁸ FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980. Pág.255.

⁷⁹ NAVA Negrete, Alfonso. **Derecho Administrativo Mexicano**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pág. 360.

En relación a lo mencionado con antelación, existe una clasificación del procedimiento administrativo, la cual se divide en procedimiento interno y externo, procedimiento previo y de ejecución y procedimiento de oficio y a petición de parte.

2.3.1.1.1 Procedimiento interno y externo.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

2.3.1.1.2 Procedimiento previo y de ejecución.

Existen actos administrativos que sí requiere procedimiento previo, en donde se necesita que se hagan estudios urbanísticos, económicos, etc., para determinar su convivencia, pero cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

2.3.1.1.3 Procedimiento de oficio y a petición de parte.

Será de oficio, también llamado vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

El procedimiento a petición de parte, es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sustenta que:

“ART. 14.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.”

2.3.1.2 Características y requisitos del procedimiento administrativo.

Debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de administración que deben reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio.
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimiento y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad.
6. Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que se de al particular garantía de audiencia. Además debe de ser realizado por órganos competentes, y que se completen las formalidades que el Derecho exija para cada caso.

Algunos juristas estiman conveniente que al particular se le permitan una serie de lineamientos y bases, por ejemplo:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;

4. Que se le dé la oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe, de igual forma el que niegue algo;
6. Agotada la tramitación, que se dé oportunidad a las partes de presentar sus alegatos; y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, considero que no habría porque llenar la garantía de audiencia, pero si fuere contraria dicha situación, si sería conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa, es decir, que cuando no se afecten los intereses de los particulares, no habría necesidad alguna de acudir a esta audiencia de garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, de tal suerte que este surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo, y que a partir de ese momento el particular, tenga conocimiento de si lo perjudica o lo beneficia, y aquí es el punto clave para el cumplimiento, ya sea voluntario o la ejecución forzosa, o la iniciación de un procedimiento administrativo de impugnación.

2.3.1.3 Formalidades esenciales del procedimiento.

En relación con las formalidades esenciales del procedimiento, se ha llegado a la unificación de criterios, que establecen lo siguiente; cuando se trate de actos de gestión, en donde no se reflejan en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidades del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad.

Es entonces, cuando se afectan los intereses de los particulares, que surgen los problemas, y dichos problemas radican, en que éstas formalidades por mucho tiempo, se sostuvo que se referían a procedimiento ante un tribunal del orden civil o criminal.

Dada la gran diversidad que hay en la administración, las formalidades esenciales del procedimiento, serán aquellas que otorguen cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten. Y consistirán en reunir los requisitos mínimos que señalen la ley o el reglamento para que se pueda realizar el acto.

El procedimiento concluye con la resolución; por la realización del acto, en caso de que se trate del acto de ejecución ya interna o coactiva, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento.

Finalmente, otra formalidad esencial del procedimiento que no debemos omitir, es la notificación del acto administrativo, para que este surta efectos, ya sea crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 15º, establece:

“ART. 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y

fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."

2.3.1.4 Partes en el procedimiento administrativo.

En un sentido general, la parte en un proceso es toda aquella persona que participa de una manera general dentro de un proceso jurisdiccional, sujetándose a los cargos procesales que en él surgen, y se le puede dar el nombre de actor o de demandado.

El diccionario jurídico nos proporciona también, un concepto de parte; "Persona que interviene por propio derecho en la producción de un contrato o acto jurídico de cualquier especie. // Quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley. // Sujeto parcial de una relación jurídica procesal."⁸⁰

Dividamos a la parte en dos categorías para su estudio; **A) Parte en sentido material**; Todas aquellas personas que resultan afectadas por la sentencia que se dicte en un proceso jurisdiccional, misma que afectará su esfera jurídica de bienes (actor, demandado o tercerista). **B) Parte en sentido formal**; Aquellas personas que participan dentro del proceso jurisdiccional que no resultan afectadas dentro de su esfera jurídica de bienes por una sentencia judicial. (Testigos, peritos, abogados, etc.).

⁸⁰ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1997. Pág. 396.

Tercero. Persona que usualmente debe cumplir con ciertas obligaciones adquiridas o contraídas con anterioridad en el momento que se suscite. Este a su vez, se divide en:

- a) **Tercero sin relación sustancial al procedimiento.** Son aquellos citados por órgano jurisdiccional para que cumplan con una obligación de conocimientos. Por ejemplo; testigos, peritos, etc.
- b) **Tercero con relación sustancial al procedimiento.** Mismo que se divide en tres grupos: 1. Tercero llamado en evicción; 2. Tercero llamado en garantía y 3. Tercero llamado al procedimiento por cualquier otra causa o motivo.

Tercerista. Alega derechos propios o pretensiones propias y por eso se inserta al procedimiento. (Fiador, aval, etc.).

De manera que hay que separar y distinguir a los sujetos de la relación jurídica sustancial, y a los sujetos de la relación jurídica procesal y del proceso.

Sustentamos lo anterior, con la teoría del Hernando Echandia Devis, quien hace de igual forma dicha distinción, y el manifiesta lo siguiente; "Los sujetos de la relación jurídica sustancial, son los sujetos titulares, activos y pasivos, del derecho sustancial o de la situación jurídica sustancial que debe ventilarse en el proceso (acreedor y su deudor, etc.).". "Los sujetos de la relación jurídica procesal y de proceso, son las personas que intervienen en el proceso como funcionarios encargados de dirigirlo y dirimirlo (jueces, etc.), o bien como partes (demandantes, demandados, terceros, etc.)."⁸¹

En este mismo orden de ideas, y con respecto al procedimiento administrativo, hablemos pues de la relación jurídica, que es la que se establece entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder -derecho- en que se encuentra

⁸¹ ECHANDIA, Devis Hernando. **Teoría General del Proceso**, Tomo II. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1985. Pág. 331.

uno de ellos, corresponde necesariamente con una situación actualizada de deber –obligación- del otro.

Las relaciones jurídico- administrativas integran, junto a las formas jurídicas, el marco de ordenación o régimen jurídico del derecho administrativo y explicitan su contenido.

En virtud de la relación uno de los sujetos debe, respecto del otro, dar, hacer o no hacer o dejar hacer, y en tanto se califica como de administrativa, las partes de la misma son el Estado y los ciudadanos.

El ordenamiento legal citado con antelación en su artículo 12º, ordena:

“**ART. 12.-** Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.”!

Nos queda claro, que en el proceso administrativo existe una relación jurídica directa entre las partes, por ende concluimos que dichas partes son el Estado, mediante sus órganos administrativos y los particulares, quienes pueden ser personas físicas o morales.

2.3.1.4.1 Persona física y/o moral.

El sujeto pasivo de la función administrativa es indudablemente el ciudadano particular, quien para algunos tratadistas es llamado también como “interesado”, en cuanto dicha función se desarrolla frente al mismo.

El interesado puede ser, tanto una persona física como moral, tal y como lo indica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 19º , que a la letra dice;

“ART. 19.- Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado.

La representación de las **personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal** para formular solicitudes, **participar en el procedimiento administrativo**, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.”

Entendamos el término ciudadano en un sentido convencional e impreciso ya que en algunas ocasiones también los entes públicos menores pueden aparecer como sujeto pasivo de la función administrativa frente a otras entidades públicas y particularmente frente al Estado. Mientras que la función administrativa se desarrolla frecuentemente, además de los ciudadanos, ante los “no ciudadanos”, nos referimos como tales a los extranjeros y apátridas, quienes vienen o poseen bienes en el territorio del Estado.

Renato Alessi, en cuestión de lo aludido, señala que los “no ciudadanos”, se someten al Estado, a sus órganos, jurisdicción, etc., en razón del territorio; “...

esto en base a la naturaleza territorial de las funciones administrativas desarrolladas por las entidades llamadas precisamente "territoriales" en vista de la territorialidad de sus funciones."⁸²

En relación con la posibilidad de ser sujeto pasivo en una relación administrativa, se halla el concepto de capacidad jurídica administrativa, que es la aptitud del individuo para ser sujeto de relaciones administrativas.

En el Derecho Administrativo, se encuentra frecuentemente la incapacidad jurídica para ser sujeto de ciertas relaciones jurídicas-administrativas, esto es, que carece de requisitos indispensables, establecidos por las normas para que puedan ser titulares de dichas relaciones administrativas.

"...en Derecho administrativo se aplica el principio según el cual la capacidad debe presumirse cuando no exista una norma expresa en contrario."⁸³

2.3.1.4.2 Autoridad.

Para efecto de entender quién es la autoridad, parte de un procedimiento administrativo, Raúl Rodríguez Lobato nos manifiesta; "...son autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas."⁸⁴

A diferencia de las autoridades jurisdiccionales, que son aquellas que en los términos de la ley, tienen a su cargo dirimir controversias.

Las autoridades jurisdiccionales administrativas, pueden ser a) una dependencia del órgano del Estado, que tiene a su cargo la ejecución en la esfera

⁸² ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**, Tomo II. Bosch Casa Editorial. Barcelona. 1970. Pág. 435.

⁸³ Ob. Cit. Pág. 436.

⁸⁴ RODRIGUEZ Lobato, Raúl. **Derecho Fiscal**. Editorial Harla. México, 1998. Págs. 198 y 199

administrativa de las leyes, esta conoce y resuelve los recursos administrativos. O b) pueden ser también los tribunales administrativos dotados de autonomía. Dichos tribunales conoce y resuelve los juicios administrativos.

2.3.1.4.2.1 Facultades y obligaciones de la autoridad administrativa.

En caso de invalidez del acto administrativo, la autoridad administrativa debe declarar dicha invalidez, sino permanecerá válido, hasta en tanto no exista tal declaración.

La autoridad administrativa debe realizar correcta y legalmente la notificación, para que ésta pueda surtir sus efectos, y además, para que el acto administrativo pueda ser válido, eficaz y exigible.

Se exceptúa de lo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Existen ciertos actos administrativos que requieren de aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. La autoridad administrativa esta obligada a llevar a cabo todos y cada uno de los estos principios.

La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;
- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y
- X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco

días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

Salvo que en una disposición de carácter general se disponga otro plazo, la prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente. La fracción de día que en su caso resulte de la división del plazo de respuesta se computará como un día completo. En caso de que la resolución del trámite sea inmediata, la prevención de información faltante también deberá hacerse de manera inmediata a la presentación del escrito respectivo.

De no realizarse la prevención mencionada en el párrafo anterior dentro del plazo aplicable, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto. En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste.

CAPITULO TERCERO

PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

3.1 Que es la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado del Estado, de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa, que desde hace más de 25 años presta múltiples servicios a la población consumidora.

Su objetivo fundamental es procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores.

La Procuraduría protege y promueve el respeto a los derechos de los consumidores; sin embargo, uno de sus principios básicos, es el evitar que se contravengan las disposiciones jurídicas correspondientes con el propósito de mantener la armonía, la igualdad y la equidad entre proveedores y consumidores, y para ello dicha institución pública información oportuna y suficiente sobre la mejor forma de comprar o contratar servicios, y consecuentemente ésta sería la mejor defensa que puede ejercer el propio consumidor.

Por eso la Procuraduría Federal del Consumidor, orienta, asesora y educa a la población en general a fin de prevenir abusos, mejorar los hábitos de consumo y fomentar una cultura de consumo crítica, consciente y responsable.

La Procuraduría Federal del Consumidor lleva a cabo sus funciones, de conformidad con un importante marco jurídico que deriva de los principios establecidos por el Artículo 28 Constitucional, y que tiene por objeto garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, protegiendo los derechos del consumidor.

“Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y **obligar a los consumidores a pagar precios exagerados** y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

(...)”

Los principales servicios que proporciona la Procuraduría Federal del Consumidor son; a) La atención de quejas y denuncias; b) La asesoría y orientación sobre precios y calidad; c) **La verificación de los productos y servicios de consumo**

general, a fin de que cumplan con las normas oficiales mexicanas. Actualmente cuenta con 61 Delegaciones ubicadas en las capitales de los Estados y en las ciudades más importantes de nuestro país.

El funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, los reglamentos de ésta y su estatuto orgánico.

3.2 Objeto de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El principal objetivo de la Procuraduría Federal del Consumidor, es promover y proteger los derechos de la población consumidora, mediante servicios de calidad mundial, orientados a procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo; así como facilitar al consumidor todos los elementos jurídicos, técnicos y de información que permitan dirimir sus controversias en un plano de igualdad con los proveedores, anteponiendo la conciliación y el acuerdo por encima de la confrontación y la querrela.

Asimismo, realiza acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación, a fin de fomentar una cultura de consumo en México, que prepare al consumidor para acceder en mejores condiciones al mercado de bienes y servicios.

La Procuraduría Federal del Consumidor, intenta consolidarse como un organismo confiable por su eficacia, honestidad y calidad en los servicios, integrado por un equipo de trabajo permanentemente capacitado, que permita responder con eficacia a las exigencias de la población consumidora, e incrementar su capacidad de respuesta Institucional a los retos que imponen los cambios del entorno nacional e internacional, pugnándose para que todos los sectores de la población tengan acceso a los servicios que la Institución ofrece.

3.3 Principales atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece como atribuciones de la Procuraduría las siguientes:

- I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;
- II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;
- IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;

IX BIS. Promover en coordinación con la Secretaría la formulación, difusión y uso de códigos de ética, por parte de los proveedores, que incorporen los principios previstos por esta Ley respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;

X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de Contratos de Adhesión;

XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;

XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa; y

XXI. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

3.4 Reseña histórica.

El 5 de febrero de 1976 entra en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor y con esta acción se enriquece el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo.

Dicha ley creó dos organismos: El Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, esta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor y, por consiguiente, la instauración en la Ciudad de México de las oficinas centrales de Procuraduría Federal del Consumidor.

A partir de ese momento, se puso en marcha el programa de desconcentración territorial con la instauración de tres representaciones federales: Puebla,

Monterrey y Guadalajara y, posteriormente, la representación en Tlaxcala. En 1982, la institución ya contaba con 32 oficinas en las principales ciudades del país, que atendían las demandas de los consumidores.

Las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor están orientadas a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en sus artículos y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; por este motivo se realizaron diversas reformas a la misma:

El 7 de enero de 1982, es adicionado el artículo 29 bis con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente, el 7 de febrero de 1985 se modifica y adicionan diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ahora Secretaría de Economía, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

Complementariamente el 12 de enero de 1988, son publicadas algunas reformas y adiciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la propia Ley Federal de Protección al Consumidor. Por último, el 4 de enero de 1989 son incluidos en la Ley algunos artículos que confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la Procuraduría; así como denuncias por violación de precios.

Por acuerdo del C. Procurador Federal del Consumidor, el 8 de febrero de 1989, se delega facultades en materia de inspección y sanciones, creándose la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, encargada de llevar a cabo dichas

tareas, conforme a las atribuciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 6 de febrero de 1991, es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a efecto de que se establecieran las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y, en consecuencia, se fortalecieran los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora en general.

Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resultaba indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de la Procuraduría Federal del Consumidor, para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

Es hasta 1992, cuando se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva Ley publicada el 24 de diciembre, la cual racionaliza dichas funciones en un solo organismo, fusionando al extinto Instituto Nacional del Consumidor en Procuraduría Federal del Consumidor, permitiendo con ello la atención integral de funciones como:

- a) Orientación y asesoría;
- b) Recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias;
- c) Emisión de resoluciones administrativas;
- d) Registro de contratos de adhesión;
- e) Protección técnico-jurídica a los consumidores;

f) Verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

g) Acciones de grupo;

h) Facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva;

i) Información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión;

j) Contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y;

k) Mejorar sus hábitos de adquisición.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones; se reforma la Procuraduría, se hizo necesario que las delegaciones dispusieran de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones correspondientes.

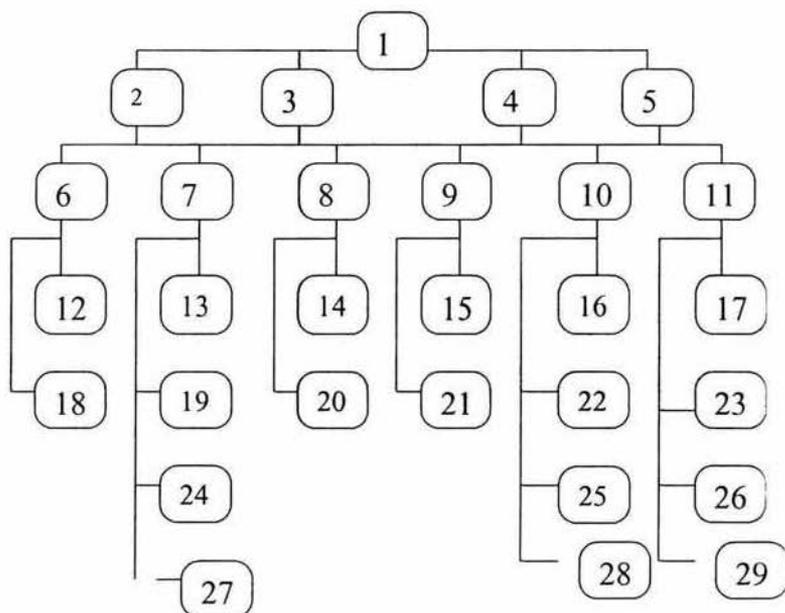
Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1991, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor respectivamente, instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

3.5 Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 22 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que la Procuraduría se organizará de una manera desconcentrada, para el despacho de los asuntos a su cargo, y habrá oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que se estimen necesarias, en los términos que señalen los reglamentos y su estatuto.

Organigrama.



1. Procuraduría.
2. Órgano interno de Control.
3. Dirección General de Coordinación de Delegaciones.
4. Dirección General de Comunicación Social.
5. Coordinación de Asesores.
6. Subprocuraduría del Servicio al Consumidor.

7. Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia.
8. Subprocuraduría Jurídica.
9. Coordinación General de Planeación.
10. Coordinación General de Investigación y Divulgación.
11. Coordinación General de Administración.
12. Dirección General de Quejas y Conciliación.
13. Dirección General de Verificación y Vigilancia.
14. Dirección General Jurídica Consultiva.
15. Dirección General de Planeación y Evaluación.
16. Dirección General de Educación para el Consumo.
17. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
18. Dirección General de Arbitraje y Resoluciones.
19. Coordinación de Programas Nacionales de Gas Licuado de petróleo y combustibles líquidos.
20. Dirección General de lo Contencioso y de Recursos.
21. Dirección General de análisis de Prácticas Comerciales.
22. Dirección General de Radio y Televisión.
23. Dirección General de Recursos Humanos.
24. Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor.
25. Dirección General de Organización de consumidores.
26. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
27. Coordinación Ejecutiva.
28. Dirección General de Publicaciones.
29. Dirección General de Informática.

3.6 Programas de la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor ha implementado una serie de programas orientados a la difusión de información así como la vigilancia del comportamiento de los establecimientos comerciales con el propósito de proteger los derechos del consumidor.

Dichos programas van cambiando según las necesidades de la población, aunque hay algunos permanentes, entre los que destacan los programas de verificación y vigilancia, cuyo objetivo general es el de lograr que los consumidores adquieran productos y servicios que cuenten con la cantidad, medida, calidad, eficiencia, seguridad y garantía de acuerdo con sus derechos e intereses, evitándoles daños a su patrimonio o a su salud, éstas pretensiones únicamente se alcanzan mediante la verificación y la vigilancia de los principios básicos en las relaciones de consumo y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

No obstante de lo anterior, este programa cuenta también con objetivos específicos, que atañen a la colectividad, pero fueron pensados más detalladamente, y para la aplicación en los casos más frecuentes, que atacan al consumidor; esos objetivos específicos son:

1. Evitar que se vulneren los derechos e intereses de los consumidores.
2. Promover e impulsar una nueva cultura de los consumidores respecto a su papel en el cumplimiento de los principios básicos en las relaciones de consumo.
3. Fortalecer y ampliar las acciones de verificación y vigilancia relativas a las prácticas comerciales, calidad, garantía, eficiencia, seguridad, peso y medidas de los productos y servicios.
4. Promover e impulsar una nueva cultura empresarial que contribuya a la modernización del sistema comercial y coadyuvar al cuidado de las áreas estratégicas que permitan fomentar la producción y la competitividad que conduzca a la estabilización de precios y la superación de la calidad, eficiencia y garantía que los mercados exigen.
5. Evitar la presencia de la competencia desleal, fomentando el crecimiento de la planta productiva.

6. Lograr que las acciones de verificación y vigilancia se lleven a cabo de manera transparente, legal y objetiva.
7. Profesionalizar las acciones de verificación y vigilancia.
8. Promover y llevar a cabo la coordinación de acciones con toda clase de dependencias cuyas facultades o competencia se relacionen con la verificación y vigilancia.
9. Ampliar la cobertura de la verificación y vigilancia al mercado informal.
10. Establecer líneas de comunicación permanente con los consumidores y en general con la opinión pública, para recibir y atender las denuncias y reclamos de los mismos, dándoles a conocer los resultados del programa y acciones que se apliquen y obtengan.

En otro orden de ideas pero no menos importante, nos encontramos con que a Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con laboratorios, donde se realizan pruebas que los especialistas practican en diferentes áreas mediante una metodología técnica-científica que suma ya más de 19 años de experiencia.

En estos laboratorios, también apoya al área de Verificación y Vigilancia de la Procuraduría Federal del Consumidor en los aspectos técnicos que involucran la medición de pesas, medidas y veracidad del etiquetado de productos.

Como representante de los consumidores, el Laboratorio de la Procuraduría Federal del Consumidor, participa en la elaboración y actualización de normas ante la Dirección General de Normalización y Certificación de la Secretaría de Economía.

En suma, los laboratorios de la Procuraduría Federal del Consumidor, efectúan investigaciones de calidad sobre los productos que se ofertan al consumidor, informándole sobre la composición, características, cualidades y precio, para que ejerza su poder de compra.

3.7 Procedimiento administrativo ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Ahora bien, estamos de acuerdo, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene funciones de autoridad administrativa, y una de sus atribuciones principales es la de solucionar diferencias entre consumidores y proveedores, conforme a los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico señalado con anterioridad.

Pero no sólo la Ley Federal de Protección al Consumidor le atribuye estas facultades, sino que otros ordenamientos tales como son; Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, también lo mencionan, y lo sustentan de la siguiente manera:

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

“ARTÍCULO 5. La representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competan a la Procuraduría, corresponden al Procurador, quién para la mejor coordinación u desarrollo del trabajo podrá delegar atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, de acuerdo con lo que establezca el Estatuto Orgánico de la institución o mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.”

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

“Artículo 5. Competencia del Procurador. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley corresponde al Procurador la representación, atención, trámite y resolución

de los asuntos que competen a la Procuraduría; para su distribución y desarrollo del trabajo, se estará a lo previsto en el Reglamento y este Estatuto Orgánico."

Pero no únicamente resolverá conflictos entre proveedores y consumidores, sino que también le atañen las pugnas que se susciten, entre los particulares y unidades administrativas que le correspondan.

En el caso particular que nos compete, y objeto de esta investigación, aludimos a las unidades administrativas, ya que son estas las que ordenan, realizan y ejecutan un acto administrativo, que pueden perjudicar o beneficiar en el mejor de los casos, a cualquiera de los particulares, llámese proveedor o consumidor; como son entre otras las órdenes de verificación en materia de gas licuado de petróleo.

De manera que la Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

I. Señalar nombre y domicilio del reclamante;

II. Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos;
y

III. Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

Posteriormente, notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación. Las notificaciones deberán ser personales en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de la primera notificación;
- II. Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III. Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- IV. Cuando se trate de resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción;
- V. Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;
- VI. Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- VII. En los demás casos que disponga la ley.

Las notificaciones personales deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

El consumidor deberá presentar la reclamación dentro de los seis meses siguiente, en cualquiera de estos supuestos:

- I. Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios.
 - a) A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada;
 - b) A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio; o
 - c) A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.

II. Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:

a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal; o

b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en favor del que otorga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes inmuebles, el plazo a que se refiere este artículo será de un año.

En el caso de que se requiera prueba pericial, tanto el consumidor como el proveedor, pueden designar a sus respectivos peritos, y en caso de discrepancia en los peritajes la Procuraduría asignará a un tercero.

A falta de mención expresa, los plazos establecidos en días en esta ley, se entenderán naturales. En caso de que el día en que concluya el plazo sea inhábil se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente.

Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta-poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial.

Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta Ley.

Aún cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación.

3.7.1 Partes en el procedimiento.

En los procedimientos ante esta institución, existen invariablemente tres partes;

a) La Procuraduría Federal del Consumidor, ya sea por sí misma o por medio de sus unidades administrativas.

b) El consumidor; es la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

c) El proveedor; es la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda, concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

3.7.1.1 La Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor puede fungir como la parte que resolverá un conflicto, o bien como parte involucrada directamente en el conflicto.

Cuando decimos que fungirá como parte resolutoria, puede ser ante pugna entre proveedor y consumidor, o también ante un particular y alguna unidad administrativa.

3.7.1.2 Consumidor.

Como ya hemos mencionado, consumidor es aquella persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios,

y este como cualquier ente jurídico cuenta con derechos y obligaciones, mismos que estudiaremos en seguida.

Derechos del consumidor.

- 1.- Recibir información suficiente y veraz sobre los productos adquiridos. Artículos 32, 33 y 34 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 2.- Recibir garantías en términos claros y precisos. Artículo 78 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 3.- Recibir información que advierta sobre los riesgos y peligros de los productos. Artículo 41 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 4.- Adquirir los productos que se encuentren en existencia o la prestación de un servicio, sin negativa o condicionamiento. Artículo 43 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 5.- Participar de los beneficios que se estipulen en las promociones y ofertas. Artículos 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 6.- Recibir información detallada sobre condiciones y plazos de operaciones a crédito. Artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 7.- Condiciones justas en el cobro de intereses por compras a crédito. Artículo 69 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 8.- Rescindir el contrato cuando los productos adquiridos tengan defectos de fabricación o vicios ocultos. Artículo 82 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 9.- Recibir el reembolso cuando se pague más del precio máximo. Artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

10.- Reposición del producto cuando el contenido sea menor a lo indicado en el empaque. Artículo 92, fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

11.- Reposición, bonificación, compensación o devolución, si los productos no reúnen las condiciones de calidad, marca o especificaciones ofrecidas. Artículo 92, fracción II de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

12.- Recibir comprobantes de las operaciones comerciales. Artículo 12 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

13.- Recibir calidad en el servicio de reparación, con la utilización de partes y refacciones apropiadas. Artículo 60 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

14.- Recibir indemnizaciones por productos que resulten averiados al recibir mantenimiento. Artículo 61 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

15.- Tener al alcance la información sobre los precios de los servicios. Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

16.- Disfrutar en igualdad de condiciones de los servicios ofrecidos al público en general. Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

17.- Solicitar la intervención de la Procuraduría cuando se afecten sus intereses y derechos. Artículos 20, 21, 24 y 97 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

18.- Recibir la información de los contratos de adhesión redactada en español y con letra legible a simple vista. Artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

19.- Respeto a la integridad personal de los consumidores. Artículo 10 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

20.- Cuando la compra se haya realizado fuera del local comercial y se decida no adquirir el bien o servicio, se podrá rescindir la operación dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la firma del contrato, lo último que suceda. Artículo 56 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

21.- Recibir información clara y suficiente sobre la adquisición de tiempos compartidos. Artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

22.- Cumplimiento de la entrega de bienes inmuebles. Artículos 73, 74, 75 y 76 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

23.- Derechos del Consumidor Discapacitado. Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

24. -No discriminación a consumidores Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

25.- Derechos de los consumidores en operaciones por internet. Artículo 76 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

De tal suerte, que podemos resumir en ocho, los derechos básicos del consumidor:

1. Necesidades básicas.- Acceso a bienes y servicios satisfactorios.
2. Seguridad.- A ser protegido de la comercialización de bienes y servicios peligrosos para la salud y el entorno.
3. Información.- A obtener en forma oportuna, clara y veraz la información completa de bienes y servicios del mercado, y poder elegir en pleno conocimiento.
4. Libre elección.- A elegir libremente productos y servicios, según la variedad de oferta, precios competitivos y garantía de calidad.

5. Ser escuchado y representado.- A expresar sus puntos de vista sobre políticas gubernamentales que afecten sus intereses, y a ser representados en la elaboración de las mismas.

6. Reparación.- A recibir indemnización o reparación del daño o perjuicio provocado por información engañosa, mala calidad o mal servicio.

7. Educación para el consumo.- A ser educado en temas de consumo que lo harán consciente e informado, responsable y solidario.

8. Ambiente sano.- A vivir en un ambiente saludable, que fomente el bienestar y la dignidad en el presente y en las generaciones futuras.

Por otro lado, los consumidores además de estar protegidos por la Ley Federal de Protección al Consumidor, también encuentran obligaciones en ella, tal y como podemos observar en el artículo 6 de dicho ordenamiento legal.

3.7.1.3 Proveedor.

Hoy sabemos que un proveedor, puede ser una persona física o moral, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda y/o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

Desafortunadamente, es la parte mas desprotegida por la Ley Federal de Protección al Consumidor, y por ende por la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que la mayoría de las garantías que se establecen en dicha ley, favorecen sobre manera al consumidor, siendo que debería de ser plenamente equitativo, sin embargo procederemos al estudio de las obligaciones de los proveedores.

Obligaciones.

1.- Están obligados al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo 6 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.- Están obligados a respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido con el consumidor. Artículo 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

3.- Están obligados a respetar los precios y tarifas acordados. Artículo 8 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

4.- Tiene obligación de entregar al consumidor factura, recibo o comprobante, en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada. Artículo 12 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

5.- Está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidas o implícitas en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor. Artículo 42 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

6.- Deberán mantener registros e informar al consumidor todo lo necesario para que pueda identificar individualmente la transacción y cerciorarse de la identidad del consumidor. Artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

7.- Deberá exhibirse a la vista del público la tarifa de los principales servicios ofrecidos, con caracteres claramente legibles. Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

8.- Antes de la prestación de un servicio, deberá presentar presupuesto por escrito, en caso de reparaciones, el presupuesto deberá describir las características del servicio, el costo de refacciones y mano de obra, así como su vigencia, independientemente de que se estipulen mecanismos de variación de rubros específicos por estar sus cotizaciones fuera del control del proveedor. Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

9.- Las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras. Artículo 60 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

10.- Los prestadores de servicios tendrán obligación de expedir factura o comprobante de los trabajos efectuados, en los que deberán especificarse las partes, refacciones y materiales empleados; el precio de ellos y de la mano de obra; así como la garantía que en su caso se haya otorgado. Artículo 62 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

11.- En las transacciones por internet.- El proveedor deberá utilizar la información proporcionada por el consumidor en forma confidencial; utilizar alguno de los elementos técnicos disponibles para brindar seguridad y confidencialidad de la información e informará a el consumidor, previamente a la celebración de la transacción, de las características generales de dichos elementos; proporcionar al consumidor, antes de celebrar la transacción, su domicilio físico, números telefónicos y demás medios a los que pueda acudir para- presentación de reclamaciones o solicitarle aclaraciones; evitar las practicas comerciales engañosa respecto de las características de los productos; proporcionar toda la información sobre los términos, condiciones, costos, cargos adicionales, en su caso formas de pago de los bienes ofrecidos; respetar la decisión del consumidor en cuanto a la cantidad y calidad de los productos que desea recibir, así como la de no recibir avisos comerciales, y abstenerse de utilizar estrategias de venta o publicitarias que no proporcionen al consumidor información clara y suficiente sobre los bienes o servicios ofrecidos, y cuidará las prácticas de mercadotecnia dirigidas a la población vulnerable, como los niños, ancianos y enfermos, incorporando mecanismos que adviertan cuando la información no sea apta para esa población. Artículo 76 bis.

3.7.2 Clasificación de los procedimientos administrativos en la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Ley en cuestión, regula tres tipos de procedimientos administrativos;

- a) Procedimiento conciliatorio.
- b) Procedimiento arbitral, y
- c) Procedimiento por infracciones a la ley.

3.7.2.1 Procedimiento conciliatorio.

Dentro de este procedimiento, se halla la conciliación inmediata, cuya idea fundamental de este procedimiento es evitar que las partes entren en un proceso de confrontación y desgaste, mediante la intervención de un conciliador de la Procuraduría Federal del Consumidor, quien acerca a las partes y obtiene un resultado en un lapso que puede oscilar entre 20 minutos y cinco días máximos.

También nos encontramos frente a la conciliación personal, esto quiere decir que si el asunto no es resuelto en la conciliación inmediata o por la naturaleza propia de la reclamación no resulta factible de solución por esta vía, da inicio el procedimiento de conciliación personal.

En este procedimiento, que reviste mayor formalidad jurídica, la Procuraduría Federal del Consumidor cita a las partes a fin de desahogar una audiencia, en la que busca dirimir la controversia.

Para el desahogo de este procedimiento, la Procuraduría Federal del Consumidor está facultada para requerir todos aquellos elementos de convicción que estime necesarios para la solución de la reclamación, así como para imponer los medios de apremio que correspondan ante la negativa por parte de aquellos que deban cumplirlos.

La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual

deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes. De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno. Asimismo para los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe, tampoco admitirá recurso alguno.

En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría, o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En este procedimiento la Procuraduría puede solicitar al reclamante las pruebas que considere necesarias, a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.

3.7.2.2 Procedimiento arbitral.

El procedimiento arbitral, es una consecuencia, del no arreglo en el procedimiento conciliatorio, sin embargo, puede ejecutarse sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos. Y en éste procedimiento la Procuraduría podrá fungir como árbitro cuando los interesados así la designen.

Sin perjuicio de las funciones de arbitraje que puede legalmente ejercer la Procuraduría, la Secretaría llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de las partes o designación de la Procuraduría, a petición del proveedor y del consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación se regularán por lo que disponga el reglamento de la presente ley.

La designación de árbitro se hará constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es; a) En amigable composición, o b) En estricto derecho.

a) Si es, en amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los

elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. Cabe aclarar que en este procedimiento no habrá términos ni incidentes.

b) En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

La Procuraduría podrá solicitar al reclamante que aporte pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.

3.7.2.3 Procedimientos por infracciones a la ley.

Definitivamente en este procedimiento, no existe ni la más remota idea de una conciliación o un árbitro, sino por el contrario, ya se inicia un procedimiento, con características de un procedimiento judicial.

Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que considere necesarias.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes. La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría.

Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Para determinar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento y deberá considerarse, conforme al siguiente orden:

- I. La condición económica del infractor;
- II. El carácter intencional de la infracción;
- III. Si se trata de reincidencia;

IV. La gravedad de la infracción; y

V. El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un recurso.

CAPITULO CUARTO

CREACIÓN DE UN CAPITULO ESPECIAL DONDE SE UNIFIQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN MATERIA DE GAS LICUADO DE PETROLEO, EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

4.1 Regulación del Gas Licuado de Petróleo.

La reglamentación a la comercialización del gas licuado de petróleo en nuestro país data ya de cerca de sesenta años, principalmente desde que se desarrolló de manera importante, y casi preponderante, el uso de este combustible para diversos propósitos, tanto industriales y comerciales como domésticos.

Desde luego, la legislación se ha enfocado prácticamente en dos aspectos: por un lado, a regular la actividad en cuanto a imponer las medidas de seguridad que deben observarse en todos los aspectos que corresponden al almacenamiento, transporte, suministro y aprovechamiento del gas licuado de petróleo, considerando que se trata de un energético altamente peligroso por su flamabilidad y explosibilidad.

Por otra parte, al representar un insumo o satisfacer cuyo uso ha sido considerado en distintas épocas como producto de consumo necesario, la regulación de diversos aspectos relacionados con su comercialización se ha hecho necesaria con distintos matices, no sólo en cuanto al precio, sino en todas las condiciones de venta al consumidor o usuario final, incluyendo el cabal cumplimiento al volumen o cantidad materia de compraventa entre distribuidores y usuario o consumidor final.

No es propósito de este trabajo hacer una referencia exhaustiva a los primeros esfuerzos de regulación en materia de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo, pero si consideramos importante relatar algunos de los

antecedentes legislativos o reglamentarios que dieron base a la normatividad en vigor, de manera que haremos mención del reglamento publicado en el año de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de ese año, denominado "Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo para distribución del Gas Licuado", en el que por primera vez se hace un intento bastante bien logrado por cierto, de agrupar en un solo documento jurídico todos los aspectos relacionados con la materia, empezando por la definición del Gas Licuado de Petróleo, definiéndolo como "un producto derivado del petróleo en estado líquido y en cuya composición química predominan los hidrocarburos propano o butano o sus mezclas, y como impurezas principales el propileno, butileno o mezclas de los mismos, al que se conoce por su abreviatura gas L. P." Asimismo se hacen definiciones de distribuidor, almacenamiento, transporte y suministro en cuanto a dichas actividades requerían concesión de la entonces Secretaría de Economía para llevarse a cabo por los particulares. Este reglamento también aludía a las tarifas a que había de sujetarse los concesionarios en la prestación de servicios, y que en esos años eran fijadas por una Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.

Sorprendente advertir que ya desde entonces se tenía conciencia de de diversos aspectos de comercialización y seguridad que desafortunadamente se vinieron relajando con el tiempo y que aún en nuestros días se siguen dando o, mejor dicho, no se respetan por parte de algunas empresas distribuidoras.

Finalmente, se asignaba la totalidad de las funciones de la materia en cuanto a su inspección y vigilancia, sanciones y recursos de inconformidad a la propia Secretaría de Economía. A propósito de las sanciones llama la atención que en todo caso las violaciones o incumplimientos a los ordenamientos del reglamento, en ningún caso se sancionaba con medidas preventivas o precautorias y, mucho menos con clausura o arresto administrativo, sino que la única sanción establecida era la de la multa en sus diversos montos, según la violación al catálogo tipificado en los artículos del reglamento, y en casos extremos se hablaba de la suspensión

de la autorización o del servicio, pero sólo ante la negativa o el incumplimiento del pago de la multa previamente determinada.

Posteriormente aparece el Reglamento de 1960, el cual sujeta la distribución del Gas L.P., a la autorización de la entonces Secretaría de la Industria y el Comercio. Y cuando la autorización la hacía Petróleos Mexicanos, se consideraba nivel de permiso. Este reglamento tenía una semejanza básica, con el de 1950.

Desde 1960 hasta 1993, el gas L.P. se rigió por el reglamento de 1960, y por los ordenamientos comentados, que por falta de modernidad suplían las deficiencias del reglamento rector.

Y es hasta el 25 de noviembre de 1993 cuando aparece nuestro actual "Reglamento del Gas Licuado de Petróleo", elaborado por la ya entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En efecto el reglamento está estructurado por un capítulo primero, que son las "Disposiciones Generales", que señala definiciones y distribuye competencias. Un capítulo segundo que se refiere a las actividades propias de la "distribución de gas L.P., en las que se comprenden las actividades de transporte, venta en bodegas de distribución, almacenamiento, distribución y venta en estaciones de gas carburante. El capítulo tercero que se refiere a avisos y autorizaciones, el capítulo cuarto, que señala obligaciones de los titulares de las autorizaciones y prestadores de servicio de transporte y venta de bodegas de distribución, el capítulo quinto, de la revocación de las autorizaciones, el capítulo sexto de la verificación de instalaciones, el capítulo séptimo, relativo a medidas de seguridad, y los capítulos octavo y noveno, de la verificación, inspección y vigilancia, y de las sanciones, respectivamente; y finalmente el capítulo décimo, con el recurso administrativo.

Desde luego, contiene una sección de artículos transitorios para hacer referencia a la abrogación de los reglamentos de 1950 y 1960, así como para abrogar también, algunos de los ordenamientos de menor jerarquía.

Finalmente, a partir de 1995 se presenta una nueva etapa en la regularización del gas L.P., a partir de la transferencia de atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la Secretaría de Energía, ya que se da en virtud a la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, para depositar en esta última las funciones en materia de gas, L.P.

4.2 La verificación.

La verificación, a grandes rasgos es una actividad destinada a la comprobación de la existencia de un documento, de la existencia y legitimidad de un crédito, de la existencia de un poder, etc.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los artículos 62 a 69, y la Ley Procedimientos Administrativos para el Distrito Federal en los artículos 97 a 105, regulan las que denominan "visitas de verificación", cuyo objeto, es comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

No estamos, en presencia de un procedimiento administrativo, sino ante la regulación de unas actuaciones administrativas, con un fin determinado, que se concreta en el levantamiento de actas, las cuales podrían servir de base a la incoación de un procedimiento, por lo general, sancionador.

Se regulan los requisitos que han de concurrir para la validez de las actuaciones. Para hablar de ello, nos sustentaremos en la teoría del tratadista mexicano Jesús González Pérez⁸⁵, quien hace una clasificación de tales requisitos.

⁸⁵ GONZALEZ Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. México, 2000. Págs. 230, 231 y 232.

A) Requisitos objetivos.- se dividen en órgano administrativo y administrado. Los primeros son los que emiten la orden de verificación, y los segundos, en quienes recae dicha orden.

B) Requisitos objetivos; la verificación es estrictamente a aquello que lo exija la disposición cuyo cumplimiento se trata de verificar, y no se podrá extender la verificación mas allá de lo que exija la función administrativa.

C) Requisitos de la actividad; para lo cual se necesita; 1. El lugar donde se hará la verificación. 2. el tiempo.- se puede realizar en cualquier momento. 3. Forma.- ya que la visita tendrá que ajustarse al procedimiento regulado en las Leyes correspondientes.

4.2.1 Que es una verificación.

La protección al consumidor comprende regulaciones orientadas a prevenir y proteger la vida, la salud, la seguridad y la economía de las personas contra riesgos provocados por productos y servicios nocivos o peligrosos, mediante acciones de verificación y vigilancia que permitan:

1. Garantizar, a partir de las regulaciones, que los productos y servicios ofrezcan información suficiente y veraz para una mejor elección, así como que se cumpla con las cantidades y calidades ofrecidas y evitar el acaparamiento, condicionamiento y discriminación en la oferta de productos o servicios.
2. Contribuir al desarrollo de prácticas comerciales sanas, para constatar el cumplimiento de la legislación y la normatividad aplicables, evitando así que productos o servicios que no cumplen con estas disposiciones lleguen a la población.
3. Fomentar el desarrollo de una cultura de calidad, inscribiendo a los fabricantes, distribuidores, importadores y comercializadores en un proceso

de mejora en donde las disposiciones legales no sean vistas como imposiciones autoritarias, sino como los instrumentos que garanticen la competitividad de las empresas en un marco de sana competencia, así como la seguridad de los consumidores y la calidad de los productos o servicios.

Principales acciones de la verificación

1. Realizar visitas a los lugares donde se almacenen, fabriquen, distribuyan, transporten o comercialicen productos, o en los que se presten servicios.
2. Tomar muestras de productos para análisis de información comercial y de laboratorio.
3. Aplicar medidas precautorias e imponer sanciones, cuando se identifican incumplimientos.
4. Efectuar estudios de calidad, muchos de los cuales son publicados en la Revista del consumidor.
5. Fomentar el conocimiento y el cumplimiento de las disposiciones a través de presentar a los industriales, importadores y comerciantes de productos y prestadores de servicios, las disposiciones de la Ley y de las normas y los niveles de cumplimiento que se observan para establecer, con su participación, acciones de mejora. sobre el cumplimiento de sus productos o servicios.
6. Proporcionar servicios orientados a facilitar el cumplimiento de las obligaciones regulatorias de los proveedores.
7. Atender denuncias de los consumidores.

4.2.2 Quién y porqué ordena la verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.

La competencia para acordar la visita de verificación se encontrará establecida en la reglamentación sectorial, y corresponderá al órgano que en ella se determine, expedir la orden.

El órgano administrativo deberá expedir las órdenes de verificación en cada caso competente, según la modalidad de la función administrativas.

Las órdenes de verificación se emiten con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, la inspección podrá extenderse a bienes, personas y vehículos de transporte, pero en la medida en que la disposición que dio origen a la orden, así lo exija.

El Estatuto Orgánico de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 10º, que a la letra dice:

“ARTICULO 10. Dirección General de Verificación y Vigilancia. Esta Dirección General tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer y aplicar los lineamientos para el ejercicio de las funciones de verificación y vigilancia que realicen las Delegaciones en los términos de la Ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo, este Estatuto y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Proponer y aplicar las políticas y lineamientos para ejercer las tareas de verificación y vigilancia que competen a la Procuraduría conforme a las fracciones I y II del artículo 11 del Reglamento;

III. Suscribir todo tipo de resoluciones que se dicten dentro del ámbito de su competencia, en los procedimientos por infracciones a la Ley, y ordenar los trámites conducentes a su sustanciación, conforme a la propia Ley y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables;

IV. Definir y aplicar los criterios para la imposición y notificación de sanciones que realicen las Delegaciones, de acuerdo con lo que establece la Ley, que sean resultado de las funciones de verificación y vigilancia señaladas en la fracción I de este artículo;

V. Definir lineamientos para la correcta actuación de los verificadores de las Delegaciones durante las visitas de verificación que efectúen, así como el levantamiento y la calificación de las actas que se deriven de las visitas;

VI. Establecer los programas de verificación regionales y por rama de actividad económica que deban llevar a cabo las Delegaciones, y definir los lineamientos para el diseño e instrumentación de los programas especiales de verificación que realicen las mismas, y

VII. Definir los criterios y lineamientos que deban aplicar las Delegaciones para evaluar el desempeño del personal que realice actividades de verificación y vigilancia.”

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sustenta lo siguiente:

“Artículo 11.- Son atribuciones del Subprocurador de Verificación y Vigilancia:

(...)

III. Ordenar la verificación y vigilancia a oficio o a petición de parte, en los términos previstos en el artículo 24, fracciones XIII y XIV, 96, 97 y 98 de la Ley. (...)"

Son entonces las unidades administrativas, a quienes le fueron delegadas esas funciones por el Procurador, quienes emiten las órdenes de verificación.

4.2.3 Quién y en donde realiza una verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.

Un visitador, enviado y designado previamente por el órgano emisor de la orden de verificación, es quién la efectúa.

Al iniciarse la visita, el visitador que la realice deberá exhibir la credencial identificadora y la orden sobre el objeto de visita, en los términos que establecen los artículos 63 a 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 99 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Las actuaciones deberán entenderse con el titular de los bienes o actividades objeto de verificación.

La verificación tendrá lugar en el establecimiento, dependencia o inmueble en general, en que tiene lugar la actividad a que se refiere la verificación, en los laboratorios autorizados y en la vía pública.

No es necesario, ni exigible, que el visitador se anuncie con antelación, porque ésta se puede realizar en cualquier momento y sin previo aviso.

4.2.4 Tipos de verificación en materia de Gas Licuado de Petróleo.

La Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y empresas Conexas, S.C., en conjunto con la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas L.P., A.C., se dieron a la tarea de elaborar un manual de procedimientos para la verificación y vigilancia sobre aspectos comerciales y de servicio de cilindros portátiles para contener Gas Licuado de Petróleo.

Dicho manual, hace una clasificación de las verificaciones.

- a) Verificaciones sobre precio.
- b) Verificaciones sobre condiciones de seguridad.
- c) Verificaciones sobre servicio.
- d) Verificaciones sobre peso.

4.2.4.1 Verificaciones sobre precio.

El personal de verificación vigilará que los camiones repartidores de cilindros portátiles para Gas L.P., exhiban en forma bastante clara los precios de venta al público y teléfonos para reportar quejas a la empresa en este sentido.

4.2.4.2 Verificaciones sobre condiciones de seguridad.

El personal de inspección vigilará que los recipientes portátiles para contener Gas, L.P., que se encuentren en servicio, dispuestos para su venta, se encuentren en condiciones adecuadas para su uso. Para tal efecto utilizará los siguientes criterios que determinen, cuando los recipientes no están en condiciones adecuadas de uso:

1. Cuando la base no garantice la verticalidad del recipiente.

2. Cuando carezcan del cuello, o por las condiciones en que éste se encuentre, no proteja la válvula.
3. Cuando carezcan del maneral o volante de la válvula.
4. Cuando el cilindro cuente con reparaciones de soldadura, en el cuerpo.

4.2.4.3 Verificaciones sobre servicio.

Los verificadores de la Procuraduría Federal del Consumidor vigilarán que el personal de reparto de cilindros portátiles que contienen Gas L.P., entreguen a los consumidores factura, recibo o comprobante que en todo caso, deberá ser foliado, para que cualquiera de estos tres ampare la compra del producto, en los que consten los datos específicos de la compra-venta, y los de la empresa distribuidora.

4.2.4.4 Verificaciones sobre peso.

Los verificadores de la Procuraduría Federal del Consumidor en todo el país, deberán efectuar su verificación conforme a los siguientes lineamientos:

1. Procederán a dar cumplimiento a los requisitos jurídicos establecidos en el Manual de referencia, para efectuar verificaciones.
2. Verificarán que todos los cilindros portátiles que se encuentren en el camión, sean dispuestos para su venta, y en su caso, cuenten con sello de garantía de la empresa distribuidora a que pertenece dicho vehículo y se asentará en el acta el resultado que arroje dicha inspección.
3. Deberán asentar en el acta respectiva, la descripción de las básculas que se están utilizando en esta verificación y es indispensable que se encuentren debidamente certificadas.
4. Deberán comprobar, conjuntamente con el ejecutivo de la empresa distribuidora, el correcto funcionamiento de las básculas mediante "pesas", patrón de diferentes capacidades y si el instrumento de medición funciona

correctamente se podrá iniciar el proceso de pesaje de cada cilindro que se ha seleccionado. En caso de que las básculas no funcionen correctamente, así se asentará en el acta y por lo tanto, la verificación se suspenderá.

5. Seleccionarán la muestra de cilindros portátiles a revisar, para lo cual es muy importante que sean separados debidamente aquellos que están fabricados con lámina microaleada. Cuando el lote a verificar sea inferior a 150 cilindros, la muestra constará de ocho recipientes, y cuando sea mayor de 150, constará de trece cilindros.
6. Bajarán del camión repartidor la muestra de cilindros seleccionados, la cual normalmente se escogerá de la siguiente manera: A) 10 tanques con capacidad de 20 kgs. Y 3 tanques con capacidad de 30 kgs. B) 10 tanques con capacidad de 20 kgs., 2 tanques con capacidad de 30 kgs., y 1 tanque con capacidad de 45 kgs.
7. Procederán al pesaje de los cilindros para lo cual es indispensable que la báscula se coloque en un piso firme, plano y nivelado, pues de lo contrario el resultado que surja de la verificación no será verídico. Al mismo tiempo se requiere que la vara de la báscula quede debidamente alineada. Así como también, es indispensable que la báscula sea nivelada y ajustada después de cada pesaje.
8. Anotarán en el acta respectiva los pesos obtenidos en la verificación y el representante de la empresa deberá verificar que las operaciones aritméticas de cada tanque, sean correctas. Posteriormente se deberán obtener las desviaciones promedio de cada capacidad de cilindros, sumando cada una de las diferencias de cada tanque y obteniendo un importe total que se dividirá entre el número de tanques de esa capacidad. Las desviaciones promedio deberán de ser anotadas en el acta.
9. A solicitud del representante de la empresa verificada, se procederá a realizar un segundo pesaje de los cilindros detectados con desapego a la norma referida.

10. En ningún caso se deberán inmovilizar cilindros portátiles que cuenten con alguna fuga, pro mínima que esta sea, o que tengan un exceso del 10 % en el contenido neto.
11. En el caso de cilindros portátiles con fuga, se deberá apercibir al responsable para que de inmediato se traslade el mismo a la planta correspondiente, a fin de darle atención necesaria a través de los servicios directos o indirectos con los que cuentan las distribuidoras para tales efectos.
12. En el caso de cilindros con exceso, deberán trasladarse de inmediato a las plantas correspondientes, con el fin de que se proceda al vaciado del excedente, haciéndolo notar en el acta respectiva.
13. Una vez terminada el acta respectiva, el representante de la empresa tendrá derecho a manifestar sus observaciones o asentar las anomalías en que se haya ocurrido durante la verificación.

4.3 Etapas del procedimiento posterior a la verificación.

Pues bien, si el particular queda inconforme con lo que se estableció en el acta de verificación, o bien le fueron inmovilizados sus productos, puede referirse a la Procuraduría Federal del Consumidor, e iniciar un procedimiento por infracciones a la ley. También se seguirá el procedimiento cuando al mismo particular se le imputen cargos derivados de la verificación. Para ambos casos se siguen los siguientes pasos.

4.3.1 Notificación.

Una vez, que la Procuraduría es conocedora de una cuestión, notifica al presunto infractor de los hechos que motivaron el procedimiento. Dicha notificación es personal, y por escrito.

4.3.2 Pruebas.

En la notificación que envía la Procuraduría, se establece un término de diez días hábiles para que se rindan pruebas, y además manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

En caso de no rendir pruebas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

En caso de haber pruebas, la Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

4.3.3 Alegatos.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor, para que presente sus alegatos, dentro de los siguientes dos días hábiles.

4.3.4 Resolución.

Terminado todo el procedimiento, la Procuraduría, tendrá un término de quince días siguientes para resolver la controversia en cuestión.

4.4 Ineficacia del procedimiento administrativo actual en materia de Gas Licuado de Petróleo.

Comencemos por la verificación, en donde existen una serie de irregularidades, tan solo el realizar una verificación en vía pública, causa un grave peligro para la comunidad, por las características que hoy por hoy conocemos acerca de este combustible, sin mencionar que los verificadores llegan a abusar de la ignorancia

de algunos chóferes de camiones repartidores, al hablarles de leyes y normas, cuando muchos de ellos no cuentan con educación primaria.

Por lo que podemos observar, la ineficacia de tales actos, no solo pueden afectar a una parte, sino al consumidor y al proveedor.

En cuanto al procedimiento, si bien es cierto que la Ley Federal de Protección al Consumidor nos maneja de una manera mucho muy general el procedimiento administrativo a seguir en caso de cometer irregularidades y faltas a los ordenamientos administrativos y a las Normas Oficiales Mexicanas, también lo es que cuenta con muchas lagunas en el mismo procedimiento.

Particularmente en materia de Gas Licuado de Petróleo, hay una serie de lineamientos que se tienen y deben subsanar, por el bien colectivo, mismos que no rige el ordenamiento legal ya citado, y que además son indispensables en la actividad de las plantas gaseras, y en la actividad de la población también. Y que se encuentran vagamente establecidas en otros ordenamientos, tal es el caso de la inmovilización, y la desinmovilización de productos o servicios. Y que además debería ser importante en seguimiento del procedimiento, cuando no es así.

Y esas son sólo algunas de las irregularidades que se viven día con día en nuestro país, y es de esta forma como nace la inquietud de estudiar las mas irregularidades posibles, y encontrarles una solución, que sea eficaz y que sea sustentada por un ordenamiento legal.

4.5 Necesidad de crear un capítulo especial donde se unifique el procedimiento administrativo ante la procuraduría federal del consumidor en materia de Gas Licuado de Petróleo, en la ley federal de protección al consumidor.

4.5.1 Importancia.

Como ya lo hemos mencionado alguna vez, el Gas Licuado de Petróleo, tiene una función importantísima en la vida de los mexicanos, si bien que no es así en su totalidad, si en su mayoría, de tal suerte que considero firmemente que se encuadra perfectamente en los artículos de primera necesidad, siendo este sumamente indispensable para la vida del país, ya que diariamente se consume una cantidad considerable de este combustible.

No solo se consume para uso personal, muchas personas tienen su *modus vivendus* en el provecho que obtienen del Gas Licuado de Petróleo.

Ahora bien, la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de sus objetivos principales es el bienestar de la población, y para ello informa, difunde, previene, concientiza y ayuda, para evitar abusos para con los consumidores, a través diversos medios de comunicación.

Por lo tanto, si hemos considerado al Gas Licuado de Petróleo como un artículo de primera necesidad, es menester, que todo lo relacionado con éste, se encuentre en el ordenamiento mas popular y difundido en el país, que es la Ley Federal de Protección al Consumidor, y de esta manera se evitarían muchos atropellamiento e injusticias constantes, como lo hemos estado viendo a través del tiempo. Y arbitrariedades que no solo afectan a los consumidores, sino también en algunos casos a los proveedores.

4.5.2 Contenido del capítulo.

Deberá iniciar con el acto administrativo a realizar, como se va a llevar a cabo, quien los llevará a cabo, en base a que, lo que sucede en caso de incumpliendo, y haciendo alusión a éste último, que procederá dentro del procedimiento, y posteriormente, todas las fases necesarias estableciendo cada uno de los lineamientos en los que va a consistir, para que un sujeto de derecho se encuentre

en un estado de defensa, tal y como lo ordena el artículo 16 de Nuestra Constitución.

4.5.2.1 Orden de verificación.

Nuestro capítulo comenzará con una orden de verificación, ya sea a los cilindros de gas Licuado de Petróleo, a los auto-tanques o a la planta que se desee inspeccionar.

La orden de verificación deberá cubrir ciertos requisitos; ser expedido por un órgano competente, sin olvidar mencionar de cual órgano emana (nombre y firma autógrafa), tener evidentemente objeto que pueda ser materia del acto, cumplir estrictamente con disposiciones legales que se encuentren establecidas en la orden, y no extenderse a otras, y mucho menos en perjuicio del visitado, estar debidamente fundado y motivado, señalar lugar y fecha de emisión. Todo esto deberá estar previamente escrito, de manera clara y entendible.

Todos esos lineamientos, los encontramos en otros cuerpos legales como por ejemplo en la Ley federal de Procedimiento Administrativo, pero es preciso señalar, que la idea fundamental de esta investigación, es unificar todos estos elementos, requisitos, fases y disposiciones en un solo ordenamiento, para que sea mas rápido y eficaz el acceso a dicha información.

4.5.2.2 Realización de la verificación.

Por principio de cuentas, que quede bien establecido, que la persona con quien se entienda la diligencia, debe de ser sometida a un proceso de explicación y entendimiento del contenido de la orden de verificación, puesto que puede haber personas que ignoren, desconozcan o simplemente no entiendan palabra alguna de lo establecido.

En otro orden de ideas, deben fijarse normas que estipulen que las verificaciones (claro está que en materia de gas L.P.), deben realizarse en un lugar completamente seguro para los pobladores, por el gran riesgo que corren, al encontrarse cerca de donde se manipule para su verificación, el combustible siendo este altamente peligroso por su flamabilidad y explosibilidad.

Necesitamos establecer también, que el acta que se levanta a raíz de la verificación, debe llegar por principio de cuentas en blanco, y llenarse en el lugar y momento preciso a la verificación, porque nos hemos encontrado en situaciones donde llegan las actas llenas. Y así es difícil precisar que es completamente verídico lo asentado en dichas actas, por el contrario se presta a realizar actos dolosos y de mala fe, en contra de los visitados.

De igual forma, pretendemos, que exista un precepto legal donde ordene, la exhibición del certificado actual y vigente de los instrumentos de medición que sirven para la verificación de cilindros y de auto-tanques, de lo contrario se suspenderá dicha verificación.

4.5.2.2.1 Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.

Sabemos que todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios, o actividades deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas.

Si al finalizar la verificación de cualquiera de estos rubros, no se encontraron irregularidades, fallas o situaciones que contravengan lo dispuesto por las normas oficiales, entonces no hay delito que perseguir, y nuestro visitado no tendrá ninguna consecuencia jurídica negativa.

4.5.2.2.2 Incumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.

Por el contrario de lo anterior, cuando los productos o los servicios sujetos al cumplimiento de determinada Norma Oficial Mexicana, no reúnan las especificaciones correspondientes, la autoridad competente prohibirá de inmediato su comercialización, inmovilizando los productos hasta en tanto se acondicionen, reprocesen, reparen o substituyan. De no ser esto posible, se tomarán las providencias necesarias para que no se usen o presten para el fin a que se destinarían de cumplir dichas especificaciones.

Si el producto o servicio se encuentra en el comercio, los comerciantes o prestadores tendrán la obligación de abstenerse de su enajenación o prestación a partir de la fecha en que se les notifique la resolución o se publique en el Diario Oficial de la Federación. Cuando el incumplimiento de la norma pueda dañar significativamente la salud de las personas, animales, plantas, ambiente o ecosistemas, los comerciantes se abstendrán de enajenar los productos o prestar los servicios desde el momento en que se haga de su conocimiento. Los medios de comunicación masiva deberán difundir tales hechos de manera inmediata a solicitud de la dependencia competente.

Quienes resulten responsables del incumplimiento de la norma tendrán la obligación de reponer a los comerciantes los productos o servicios cuya venta o prestación se prohíba, por otros que cumplan las especificaciones correspondientes, o en su caso, reintegrarles o bonificarles su valor, así como cubrir los gastos en que se incurra para el tratamiento, reciclaje o disposición final, conforme a los ordenamientos legales y las recomendaciones de expertos reconocidos en la materia de que se trate.

4.5.2.2.1 Inmovilización del producto o servicio.

Si al verificarse la cantidad indicada como contenido neto de los productos empacados o envasados de encontrarse que están fuera de la tolerancia fijada, se podrá, además de imponer la sanción administrativa que proceda, prohibir su

venta hasta que se remarque el contenido neto de caracteres legibles o se complete éste.

La selección de muestras para la verificación del contenido neto se efectuará al azar y mediante el sistema de muestreo estadístico, en cuyo caso se estará al resultado de la verificación para, de proceder, prohibir la venta en tanto no se remarque o complete el contenido neto.

Dentro de nuestro capítulo se establecerá cuando, como y en base a que se inmovilizan sus productos, así como también, se ordenará que se les haga entrega de una forma donde el mismo verificador fijará según sea el caso, su error y el modo de subsanarlo. Esta forma deberá ir firmada por el verificador y llevará su nombre.

4.5.2.3 Desinmovilización del producto o servicio.

Los productores, fabricantes, importadores y sus distribuidores serán responsables de recuperar de inmediato los productos. Así que para poder desinmovilizar sus productos tendrá por principio de cuentas, que subsanar la falta, tal y como se lo haya indicado el verificador.

Posteriormente, entregará a un supervisor la forma donde se encuentra el error, y este último revisará detenidamente que se cumpla con lo dispuesto, y solo así podrá volver a poner en circulación sus productos o servicios según sea el caso.

Si el visitado no está de acuerdo con lo asentado en el acta, o como consecuencia de esto, obtiene una resolución desfavorable, puede impugnar inmediatamente, sin que el proceso de desinmovilización perturbe o interfiera en ello.

No debemos confundirnos, y para ello tomemos en cuenta que son cuestiones diferentes y separadas, el proceso de desinmovilización, puede llevarse sin perjuicio del procedimiento por infracción de ley y viceversa.

4.5.2.4 Notificación.

Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento.

En el nuevo capítulo debe decir estrictamente la forma en que debe llevarse a cabo la notificación. Porque si esta careciera de alguno de los requisitos que están establecidos en algún precepto legal, no surtiría efectos.

4.5.2.5 Ofrecimiento y desahogo de pruebas.

La Procuraduría le otorgará al presunto infractor, un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

4.5.2.6 Alegatos.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes, a partir de que surta efecto la notificación.

4.5.2.7 Resolución.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes, posteriores al desahogo de las pruebas, y lo hará en baso a todos los elementos obtenidos durante el procedimiento.

Aquí la única diferencia, de que se encuentre establecido en un nuevo capítulo, y lo que ya esta señalado en otras disposiciones legales, es que, cualquier persona tendrá a la mano, todo el procedimiento, y tendrá conocimiento del mismo para poder actuar en él. Siendo la Ley Federal de Protección al Consumidor, la de mayor difusión entre la población mexicana, y así de esta manera acudirá primeramente a dicha legislación en cuanto tenga alguna controversia en materia de Gas Licuado de Petróleo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado es una sociedad jurídicamente organizada, que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y por lo tanto cuenta con la cualidad de persona moral, tal y como lo establece el artículo 25, fracción I del Código Civil para el Distrito Federal. Su objetivo principal, radica en hacer posible, basándose en una convivencia pacífica, la realización de los fines humanos en su totalidad.

El Estado, para el cumplimiento de sus fines, requiere de un conjunto de atribuciones. De acuerdo con lo que sustenta el artículo 49 de la Constitución Mexicana, el supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, de quien es titular el Presidente de la República, y tiene por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de control.

SEGUNDA. La Administración Pública es la actividad del Estado, que valiéndose de un conjunto de órganos pertenecientes al mismo, atienden las necesidades generales y las resuelven hasta satisfacerlas en beneficio de la colectividad.

La Administración Pública forma parte del Poder Ejecutivo, y su organización, estructura y organización son reguladas por el derecho administrativo.

TERCERA. Las formas de organización administrativa aluden únicamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de este Poder. Dicha organización registra las siguientes formas: centralización, descentralización y desconcentración administrativa.

Los órganos centralizados dependen de forma inmediata y directa del titular del Poder Ejecutivo.

En la descentralización se establece que la actividad legislativa ha desprendido del Estado centralizado ciertas funciones, y las pone en manos de órganos autónomos y estos ostentan personalidad y patrimonio propios, y su relación con el Poder Ejecutivo es de carácter indirecto.

Por la desconcentración se entiende, el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma sede en las provincias o regiones.

CUARTA. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, habrá Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, quienes tendrán igual rango.

Las Secretarías de Estado son organismos centralizados, y su finalidad es el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos.

En México, las Secretarías son las colaboradoras más importantes para el Presidente de la República.

Las facultades y atribuciones que tienen estos organismos, se encuentran establecidos de manera particular para cada uno de ellos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

QUINTA. El derecho administrativo, es la rama del derecho público, y a su vez, es un conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y la actividad de la administración pública. Así como también, regula las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.

El derecho administrativo cuenta con un campo de trabajo propio, sin embargo mantiene una estrecha relación con otras ramas del derecho, tales como son; el Derecho Constitucional, Procesal, Penal, Civil y Mercantil, entre otras.

Las fuentes más importantes del derecho administrativo son; la Ley, costumbre, jurisprudencia, reglamento, tratados internaciones, doctrina y principios generales del derecho.

SEXTA. El acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales se expresa la voluntad estatal, y produce efectos jurídicos, es decir, el nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

Los elementos del acto administrativos se dividirán en dos grupos; a) elementos de forma, en los cuales se incluyen sujeto y forma, y b) elementos de fondo, en donde se incluye: voluntad, objeto, motivo, fin y oportunidad.

El acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales, los cuales se concretan en los elementos de dicho acto.

SÉPTIMA. La extinción de dichos actos puede ser parcial o total, para lo que hablamos de nulidad absoluta y anulabilidad o nulidad relativa.

La revocación es una forma de extinción del acto administrativo, y encuentra su fundamento en cosas sobrevenidas y que justifican la eliminación del acto.

OCTAVA. El procedimiento administrativo es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares, con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechas por falta de actuación de la norma que derivan.

NOVENA. El procedimiento administrativo se divide en:

- a) Procedimiento interno y externo.- Interno; se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración. Externo; el que interfiere en la esfera jurídica de los particulares.
- b) Procedimiento previo y de ejecución.- Previo; es anterior a una decisión o resolución. Ejecución; cuando el acto no se cumple voluntariamente.
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte.- Oficio; el que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. Petición de parte; necesita impulso de un particular para la ejecución del acto.

DÉCIMA. Las características mas importantes del procedimiento son; actuación de oficio, forma escrita, rapidez de procedimiento y técnicas, flexibilidad, actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones. Asimismo debe cubrir determinados requisitos, tales como son; que sea escrito, motivado y que al particular se le otorgue garantía de audiencia, que se otorgue por órgano competente y que se cumplan las formalidades que el derecho exija para cada caso.

DÉCIMA PRIMERA. Las formalidades esenciales del procedimiento, serán aquellas que otorguen cada ley o cada reglamento al particular en relación a los actos que le afecten, y consistirá en reunir los requisitos mínimos que señalen dichos ordenamientos para que se pueda realizar el acto.

DÉCIMA SEGUNDA. Las partes en el procedimiento administrativo son principalmente, el particular el cual puede ser una persona física o moral, y la autoridad administrativa creadora del acto administrativo que provocó la inconformidad.

DÉCIMA TERCERA. La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado del Estado, de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa. Su objetivo fundamental es procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores.

DÉCIMA CUARTA. El principal objetivo de la Procuraduría Federal del Consumidor, es promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, facilitar al consumidor todos los elementos jurídicos, técnicos y de información que permitan dirimir sus controversias en un plano de igualdad con los proveedores, realiza acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación.

DÉCIMO QUINTA. En el tema que nos ocupa, las principales atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor son; Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones; vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

DÉCIMO SEXTA. La Procuraduría Federal del Consumidor ha implementado una serie de programas orientados a la difusión de información así como la vigilancia del comportamiento de los establecimientos comerciales con el propósito de proteger los derechos del consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con laboratorios, donde se realizan pruebas que los especialistas realizan mediante una metodología técnica-científica, en estos laboratorios, también apoya al área de Verificación y Vigilancia en los aspectos técnicos que involucran la medición de pesas, medidas y veracidad del etiquetado de productos.

DÉCIMO SEPTIMA. La Procuraduría Federal del Consumidor, resolverá conflictos entre proveedores y consumidores, y los que se susciten, entre los particulares y unidades administrativas que le correspondan.

DÉCIMO OCTAVA. En los procedimientos ante esta institución, existen tres partes; La Procuraduría Federal del Consumidor, ya sea por sí misma o por medio de sus unidades administrativas, el consumidor; es la persona física o moral y el proveedor; es la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda, concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

DÉCIMO NOVENA. La Ley Federal de Protección al Consumidor, regula tres tipos de procedimientos administrativos; Procedimiento conciliatorio, Procedimiento arbitral, y Procedimiento por infracciones a la ley.

VIGÉSIMA. La regularización del gas Licuado de Petróleo, se da en virtud a la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, para depositar en la Secretaría de Energía las funciones en materia de gas Licuado de Petróleo, es necesario precisar que se auxilia fundamentalmente de la Secretaría de Energía.

VIGÉSIMA PRIMERA. La protección al consumidor comprende regulaciones orientadas a prevenir y proteger la vida, la salud, la seguridad y la economía de las personas contra riesgos provocados por productos y servicios nocivos o peligrosos, mediante acciones de verificación y vigilancia que permitan garantizar, contribuir y fomentar, con respecto a los productos y servicios que se comercializan.

VIGÉSIMA SEGUNDA. La Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y empresas Conexas, S.C., en conjunto con la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas L.P., A.C., crearon un manual de procedimientos para la verificación y vigilancia sobre aspectos comerciales y de servicio de cilindros portátiles para contener Gas Licuado de Petróleo. Dicho manual, hace una clasificación de las verificaciones; a) Verificaciones sobre precio, b) Verificaciones sobre condiciones de seguridad, c) Verificaciones sobre servicio, y d) Verificaciones sobre peso.

VIGÉSIMA TERCERA. En caso de que el particular queda inconforme con lo que se estableció en el acta de verificación, o le inmovilizaron sus productos, se dirigirá a la Procuraduría Federal del Consumidor, e iniciará un procedimiento por infracciones a la ley. Y las partes de dicho procedimiento se dividen en; notificación, pruebas, alegatos y finalmente la resolución.

VIGÉSIMA CUARTA. En materia de Gas Licuado de Petróleo, hay una serie de situaciones que se tienen y deben subsanar, por el bien colectivo, mismos que no rige el ordenamiento legal ya citado, y que además son indispensables en la actividad de las plantas gaseras, y en la actividad de la población también, tal es el caso de la inmovilización, y la desinmovilización de productos o servicios.

VIGÉSIMA QUINTA. El gas licuado de petróleo es indispensable para la vida del país, ya que diariamente se consume una cantidad considerable de este combustible. No solo se consume para uso personal, muchas personas tienen su *modus vivendus* en el provecho que obtienen del Gas Licuado de Petróleo. Considero firmemente que este valioso combustible es un artículo de primera necesidad.

Entonces, considerado al Gas Licuado de Petróleo como un artículo de primera necesidad, es menester, que todo lo relacionado con éste, se encuentre en el ordenamiento mas popular y difundido en el país, que es la Ley Federal de Protección al Consumidor, y de esta manera se evitarían muchos atropellamiento e injusticias constantes, como lo hemos estado viendo a través del tiempo. Y arbitrariedades que no solo afectan a los consumidores, sino también en algunos casos a los proveedores.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995.

ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General de Derecho Administrativo**, Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1981.

ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**, Tomo II. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1970.

DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. **Diccionario de Derecho**. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

DEL CASTILLO Velasco, José María. **Ensayo sobre el Derecho Administrativo**, Tomo I. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.

DIEZ, Manuel María. **El Acto Administrativo**. Segunda edición. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1961.

DOMINGUEZ Martínez, Jorge Alfredo. **Derecho Civil. Parte general. Personas. Cosas. Negocio jurídico e invalidez**. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1996.

DROMI, José Roberto. **Derecho Administrativo**. Sexta edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.

DROMI, José Roberto. **El Acto Administrativo**. Tercera edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.

DROMI, José Roberto. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Segunda reimpresión. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, 1983.

ECHANDIA, Devis Hernando. **Teoría General del Proceso**, Tomo II. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1985.

FERNANDEZ, Tomas Ramón y Eduardo García de Enterría. **Curso de Derecho Administrativo**, Tomo I. Décimo edición. Civitas ediciones, S.L. Madrid, 2000.

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. **Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo**. Editorial Mc Graw Hill. México.

FLORESGÓMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano**. Trigésimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Trigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

GARCIA Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa. México, 2000.

GARCÍA, Trinidad. **Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho**. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1949.

GARRIDO Falla, Fernando. **Tratado de Derecho Administrativo**, Volumen II. Décima edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1992.

GONZALEZ Cosío, Arturo. **El Poder Público y Jurisdicción en Materia Administrativa en México**. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1982.

GONZALEZ Pérez, Jesús. **Procedimiento Administrativo Federal**. Editorial Porrúa. México, 2000.

GUERRERO Orozco, Omar. **Introducción a la administración Pública**. Editorial Harla. México, 1985.

GUTIERREZ y González, Ernest. **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

HARNECKER, Marta. **¿Qué es? La Sociedad**. Tercera edición. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1990.

HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. Sexta Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. Textos Universitarios. México, 1983.

MARGAIN, Manauton, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo, de Anulación y de Ilegitimidad**. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

MUÑOZ Amado, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**, Tomo I. Teoría General, planificación y Presupuestos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

NAVA Negrete, Alfonso. **Derecho Administrativo Mexicano**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

OLIVERA Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

PARADA, Ramón. **Derecho Administrativo**, Tomo II. Décimo cuarta edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2000.

PERA Verdaguer, Francisco. **Jurisdicción contencioso-administrativo**. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1976.

RUIZ Massieu, José Francisco. **Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana**. Primera edición. Editorial Limusa México. México, 1991.

SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer curso. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

VILLAR Palasi, José Luis. **Curso de Derecho Administrativo**, Tomo I. Editorial Universidad Complutense, Facultad de Madrid, 1972.

VIDAL Perdomo, Jaime. **Derecho Administrativo**. Novena edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, 1987.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley de Nacionalidad.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.