

302909



UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO ²

INCORPORADA A LA U. N. A. M.

2ej

**"NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO NACIONAL
DEL CONSUMIDOR Y SU IMPORTANCIA COMO
INSTRUMENTO PARA LA ADECUADA SATISFACCION
DE LAS NECESIDADES DEL MEXICANO".**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DORA MARIA DE LOURDES AVILA AHUMADA

MEXICO, D. F.

1992



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

A)	CENTRALIZACION.....	15
B)	DESCENTRALIZACION.....	25
C)	DESCONCENTRACION.....	36

C A P I T U L O II

CONCEPTOS ECONOMICOS FUNDAMENTALES

A)	NECESIDAD.....	83
B)	SATISFACTOR.....	89
C)	UTILIDAD.....	91
D)	ESCASEZ.....	93
E)	PRODUCCION.....	97
F)	CONSUMIDOR.....	105
G)	PROVEEDOR.....	118

C A P I T U L O III

EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

A)	ANTECEDENTES.....	120
B)	SITUACION ACTUAL.....	160
C)	PROYECCION FUTURA.....	164

C A P I T U L O I V

UTILIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR
COMO GUIA PARA LA ADECUADA SATISFACCION DE LAS
NECESIDADES EN MEXICO.

A)	FINALIDADES.....	170
B)	ATRIBUCIONES.....	203
C)	INTEGRACION DE SU PATRIMONIO.....	248
D)	IMPORTANCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.....	250
	CONCLUSIONES.....	275
	BIBLIOGRAFIA.....	277

I N T R O D U C I O N

Una vez superado el crack financiero ocasionado por la segunda guerra mundial y como fruto de la consolidación de la economía de mercado en la década de los 70' hubo una importante explosión comercial en la mayoría de los países del mundo.

En ese contexto se empezó a observar de una u otra manera que todos eran consumidores y se encontraban indefensos ante la voracidad de los comerciantes por la falta de leyes o reglamentos que protegieran a los primeros.

México, no fue la excepción, y en 1970 no contaba con una legislación en materia de consumo por lo que el Congreso del Trabajo pugnó por una reglamentación que velará por los intereses de los trabajadores.

Dando lugar el 24 de noviembre de 1975 a la presentación de un proyecto de ley ante el H. Congreso de la Unión, siendo estudiado y aceptado por el entonces C. Presidente de la República Mexicana, Lic. Luis Echeverría Alvarez, el 18 de diciembre de 1975 y entrando en vigor el 5 de febrero de 1976.

La ley Federal de Protección al Consumidor es desde entonces un instrumento esencial de la Política Social del Estado para regular las relaciones de adquisición, uso o disfrute de bienes y la prestación de servicios entre proveedores y población consumidora, la cual creó a la Procuraduría Federal del Consumidor y al Instituto Nacional del Consumidor.

Mi trabajo intenta explicar algunas de las principales atribuciones del Instituto Nacional del consumidor ya que la utilidad oportuna, y pertinencia de la incorporación de la Ley al marco jurídico que norma las relaciones de consumo, ha sido ampliamente comprobado a través de sus quince años de vigencia, es decir la labor que ha desempeñado en defensa del ingreso familiar en general es fundamental.

El presente trabajo recepcional, consta de cuatro capítulos, el primero hace referencia a las formas de organización administrativa, en el segundo se establecen los conceptos económicos fundamentales como son entre otros la necesidad, satisfactor, utilidad, proveedor, consumidor etc. El tercero indica - lo que es el Instituto Nacional del Consumidor y trata de explicar a grandes rasgos el contenido de la Ley Federal de Protección al consumidor y en el cuarto la trascendente labor

que realiza el Instituto mencionado en favor de los mexicanos desde el punto de vista de la satisfacción de sus necesidades.

En México las leyes y reglamentos son actualizados constantemente. Este trabajo abarca la normatividad vigente hasta 1990 y hace propuestas para ampliar y mejorar los servicios que el Instituto Nacional del Consumidor brinda a los consumidores.

P R O L O G O

Al ingresar al tercer año de preparatoria en la Universidad Femenina de México, tenía la gran ilusión de ser abogada, - siendo fomentada por quien nos impartió la materia denominada Nociones de Derecho Positivo Mexicano, el Licenciado Javier Mejía Estañol, quien posteriormente fue mi profesor en la carrera de Licenciado en Derecho de la mencionada Universidad.

Al concluir mis estudios profesionales acudí al referido profesor y me auxilió plenamente guiándome para iniciar y terminar mi tesis, con la entrega de estas páginas agradezco y reconozco al Licenciado Javier Mejía Estañol por su ejemplo y - esfuerzo como director de la carrera de Licenciado en Derecho de la Universidad Femenina de México, profesor y asesor de -- este trabajo recepcional.

C A P I T U L O I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo, con sideramos oportuno ofrecer conceptos relacionados con el mismo, tales como Derecho Administrativo, Derecho Público y Derecho - Privado, estableciendo a qué rama del Derecho pertenece el Derecho Administrativo.

CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.- Para el diccionario del Derecho usual, es "el conjunto de normas reguladoras de -- las instituciones sociales y de los actos del Poder Ejecutivo - para la realización de los fines de pública utilidad". (1)

El diccionario para juristas define al Derecho Administrativo de la siguiente manera: "es el conjunto de normas doctrinales y de disposiciones positivas concernientes a los Órganos e institutos de la Administración Pública, a la ordenación de - los servicios que legalmente le están encomendados y a sus relaciones con las colectividades o los individuos a quienes atañen tales servicios". (2)

(1) Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. México, D.F. Editorial Panorama. 1981. Pág. 632.

(2) Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México. 1981. Pág. 404.

Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa. La actual y acentuada intervención de la administración en la economía, obliga p.e., a la actividad administrativa a someterse a las normas del derecho privado. Bien que a veces estas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de normas administrativas o, que se presenten como régimen ordinario de esa actividad y se privatice la administración.

DERECHO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Siempre la administración pública, entendida como organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país, realizará actividad administrativa o función administrativa, pero no es la única. Otros géneros del Estado, - el legislativo y el judicial, también realizan actividad administrativa. El derecho administrativo regula esta actividad, - que no proviene de los órganos administrativos. Comprende en consecuencia, la función reguladora del derecho administrativo, a toda la actividad administrativa.

DERECHO DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS PARTICULARES. El de recho administrativo vitalmente se ocupa de la administración,

pero también es derecho de los particulares, regula las relaciones entre aquélla y éstos. Todos los servicios públicos, - prestados por la administración o por los particulares, comprometen a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad administrativa previamente establecido. Ocurre igual, en las obras públicas contratadas, en permisos, -- concepciones, expropiación pública e inclusive en la vida privada de los particulares, p.e., a los bienes inmuebles de su propiedad se les aplica leyes administrativas como las sanitarias, las de desarrollo urbano, las de construcción, las de -- vialidad, las de servicio público (teléfono, electricidad, -- alumbrado público, vigilancia policiaca, limpieza pública), -- las fiscales (impuesto predial, derechos de agua potable), -- etc., cuyo cumplimiento inmediato está al cuidado de la administración.

DERECHO ADMINISTRATIVO, NORMA Y CIENCIA. A toda rama del derecho, se la tiene que ver en esta dualidad, como regla y -- como disciplina. En la primera acepción, el derecho administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen, en la segunda es, ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa. Gracias a la ciencia jurídica administrativa, la legislación en este campo avanza y se perfecciona y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común.

NATURALEZA SUSTANTIVA. En la doctrina todas las definiciones reconocen como objeto del derecho administrativo, la regulación y el estudio de la administración pública y la actividad administrativa, pero un sector importante de ellas - mete bajo su dominio el control jurisdiccional de la administración. Esto sucede en la doctrina del derecho administrativo francés que es de destacarse por la influencia que siempre ha ejercido en el derecho administrativo europeo y latinoamericano e inclusive en el derecho anglosajón. Benoit dice que el derecho administrativo es "el conjunto de reglas - relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país". Después considera que son tres partes las que lo integran, la que él califica de esencia y corazón del derecho administrativo: las reglas propias a los organismos administrativos y sus relaciones con los particulares y "las reglas que determinan las modalidades del control jurisdiccional de la acción administrativa". (3)

Laubadere define al derecho administrativo como "la rama del derecho público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama comúnmente la administración, es decir, el conjunto de autoridades, agentes y orga--

(3) Citado por el Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM. México. 1985. 1a. Edición. Tomo III, págs. 117 y 118.

nismos, encargados, bajo el impulso de los poderes políticos, de asegurar las múltiples intervenciones del Estado moderno", pero después estima como parte del dominio de esta rama el - contencioso administrativo o control jurisdiccional de la administración, "se verá que los procesos suscitados por la actividad administrativa son vistos en Francia por un orden particular de tribunales, los tribunales administrativos que forman la jurisdicción administrativa. El estudio de la organización de estos tribunales, de su competencia, el régimen jurídico de los recursos promovidos ante ellos por los administradores constituyen un capítulo, el más importante, del derecho administrativo". (4)

Domina en los autores franceses la idea de que el control jurisdiccional es tema del derecho administrativo. Es algo que se explica en la naturaleza jurisprudencial de su derecho administrativo. Es decir, esta rama del derecho nace, se forma, evoluciona, vive en las sentencias o jurisprudencia del Consejo de Estado y demás tribunales administrativos. No es obra del legislador sino de los jueces administrativos.

Esa tradición, impuesta a Francia por razones históricas, se recogió por el derecho administrativo de los países occi-

(4) Citado por el Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 118.

dentales. En esta forma el derecho administrativo prohibió el derecho procesal administrativo, que fue visto por el derecho francés como contencioso administrativo.

Hoy el derecho procesal administrativo está plenamente - identificado como rama del derecho procesal, aunque por razones de enseñanza o tradición los tratados de derecho administrativo continúan conservando capítulos para el contencioso - administrativo, justicia administrativa o control jurisdiccional de la administración. Este último fenómeno se explica en que los autores de derecho administrativo han sido los formadores del derecho procesal administrativo y no los autores del derecho procesal, fenómeno que persiste.

Son escasos los autores, como Rafael Bielsa y Agustín A. Gordillo que aún recogen la idea francesa. Bielsa define el - derecho administrativo como "el conjunto de normas positivas y de principio de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al - consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pú blica".

Gordillo dice: "la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta". (5)

(5) Citados por el Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 118.

Gabino Fraga, en su obra, inspirado en la doctrina francesa, principalmente, construye la teoría general del derecho administrativo, modela las instituciones administrativas y diseña la justicia administrativa. Expone doctrinas, conceptos y principios, pero sobresale su merítisima cirugía de la legislación administrativa, del derecho constitucional y de los fallos de la Suprema Corte de Justicia. Pionera, pero a la vez clásica, la obra, sirve para fijar rumbos a la administración y para apoyar el criterio de los jueces. (6)

Por lo que respecta a la evolución del derecho administrativo hasta las primeras décadas del siglo actual, la idea de servicio público dominó como el único objeto de la actividad de la administración y el derecho administrativo era el derecho de los servicios públicos. Hoy los servicios públicos se prestan por la administración y por los particulares y su régimen se integra por el derecho administrativo y por el derecho privado, con predominio del primero. Además, la actividad administrativa rebasa la idea de servicio público.

El derecho administrativo contemporáneo caracteriza su fisonomía como el régimen de la actividad empresarial de la administración y como base normativa fundamental de la segu

(6) Cfr. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 22a. - Edición. 1982. pág. 47.

ridad social que presta el Estado.

Ha prohiado importantes ramificaciones, como son el de recho fiscal, el derecho agrario, el derecho marítimo, el de recho aéreo, el derecho presupuestal, el derecho minero, el derecho forestal, el derecho pesquero, el derecho sanitario, el derecho urbano, el derecho turístico, etc.

Igualmente existe controversia por lo que respecta a - la ubicación de esta importante rama del derecho, en virtud de que es práctica continua tratar de desentrañar la esencia del derecho público y del derecho privado, así como establecer qué ramas del derecho pertenecen a cada una de ellas.

Por lo que hace al derecho público y derecho privado - es fundamental establecer que:

I. Ambos vocablos provienen del latín *privatum jus* y - *publicum jus*, respectivamente, que significan, aquél, derecho concerniente a los particulares, y derecho que atañe a las cuestiones públicas, éste.

II. Se entiende por derecho privado el conjunto de -- normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación

de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal.

El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

III. Los criterios para distinguir el derecho público - del privado han sido motivo de constantes discusiones.

Mientras ciertos autores afirman que ambos conceptos -- constituyen categorías a priori, del derecho (7), otros afirman que importan una división con única finalidad político--ideológica, y otros que la división es inútil para una sistematización del derecho. (8)

1.- La doctrina clásica-romana, llamada de los "intereses en juego", pretende fundar la división del derecho en público y privado, atendiendo al beneficio particular o colectivo que procura la norma. Publicum jus est quod ad statum -

(7) Cfr. Rad Bruch, Gustavo. Filosofía del Derecho. Traducción. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 3a. Edición. 1952, pág. 163

(8) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho. Traducción. Editorial UNAM. México. 1979. 2a. Edición, pág. 132.

rei romanae aspectat; privatum quod ad singulorum utilita--tem" (derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares) expresó Ulpiano en uno de los primeros intentos de distinción, que constituye la expresión clara de la doctrina de los intereses en juego. Esta teoría ha sido objeto de numerosas críticas y objeciones, dentro de las que encontramos las siguientes:

- a) El interés público y el privado no están desvinculados, no son distintos el uno del otro, sino que se encuentran en una unidad dialéctica que impide determinar dónde termina uno y empieza el otro.
- b) El criterio utilizado es notablemente ambiguo, no ofrece elementos para una clara distinción.

2.- Otra corriente de pensamiento afirma que la naturaleza de los sujetos de la relación determina el carácter privado o público del derecho que la regula, de manera que, las relaciones jurídicas en las que el Estado es una de las partes, serán de derecho público, y el derecho privado queda limitado a normar relaciones entre particulares.

El defecto de esta doctrina consiste en que, siendo el Estado una persona jurídica, puede tener derechos reales y

personales, le son aplicables las normas del derecho civil, la relación entre Estado y gobernados puede tener carácter privado. (9)

Tal cosa sucede cuando el Estado celebra con un particular un contrato de compraventa o de mutuo. Este defecto se ha solucionado con una modificación a la teoría. Se sostiene por los partidarios de esta doctrina que es de derecho público aquella relación en la cual el Estado actúa -- ejercitando su autoridad o imperium, y de derecho privado cuando las partes, aun cuando una de ellas sea el Estado, no actúan investidas del poder estatal.

3.- Entre la gran diversidad de teorías, mencionaremos, por último aquella que predica la subordinación como elemento esencial de las relaciones de derecho público y la coordinación de las relaciones de derecho privado. Se objeta a este criterio que el derecho internacional público que considera a los Estados partes en relación de igualdad o coordinación, quedaría clasificado en el rubro del derecho privado, y no en el público, que es el que se estima le corresponde.

(9) Kelsen, Hans. op. cit. pág. 241.

Siguiendo los lineamientos generales de las doctrinas dominantes de este tema, se han hecho clasificaciones del orden jurídico positivo de los Estados, con base en la distinción fundamental del derecho en público y privado:

DERECHO	PUBLICO	Constitucional Administrativo Procesal Penal Internacional Público
	PRIVADO	Civil Mercantil Internacional Privado

"Esta clasificación general, sumada al conjunto de ordenamientos que componen el derecho social sirve de base - al aspecto sistemático de la ciencia del orden jurídico positivo". (10)

"La relación y rango entre el derecho público y privado está sometida a las variaciones históricas y a las diversas valoraciones en las distintas concepciones del mundo". (11)

Así pues, mientras que en el liberalismo la única función del derecho público es la de servir de protección y -

(10) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1982. 3a. Edición, págs. 136 y 137.
(11) Rad Bruch, Gustavo. op. cit. pág. 165.

defensa del derecho privado, que se considera como el corazón del derecho, en aquellos sistemas en los que se pregona la supremacía de Estado ante el individuo, aparece subordinado, y parcialmente desplazado el derecho privado por el público. Por ende, el tema en cuestión puede implicar en determinados enfoques un esfuerzo ideológico de legitimación del derecho vigente, en lugar de pura doctrina.

No obstante que todos los intentos efectuados hasta -- ahora para definir la distinción entre derecho público y derecho privado, como una división fundamental se ha demostrado que son insostenibles, existen motivos que han hecho perdurar la división hasta la fecha:

La exposición ordenada de un orden jurídico determinado, tarea de la ciencia del derecho, requiere un sistema en el que se presente el material según un plan definido. Dicho sistema, afirma Ross, es esencial a los fines de claridad, como medio para hallar el camino en el complejo tema del derecho, tal como en una biblioteca los libros deben estar acomodados según un plan (12). Este plan permitirá, independientemente de la validez o ambigüedad de sus clasifi-

(12) Cfr. Ross, Alf. Sobre el Derecho y la Justicia. Traducción. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina. 1963. pág. 197.

caciones, una exposición sistemática del derecho, que facilite su aprendizaje y su desarrollo mediante la agrupación y - comparación de las características comunes de cada rama en - que se divida, y, siendo sostenible o insostenible su fundamento, jugará un papel importante en la tarea de la ciencia jurídica.

Las principales formas de organización administrativa son la centralización, descentralización y la desconcentración.

A. CENTRALIZACION. La palabra centralizar en un sentido gramatical significa "reunir toda la actividad en el Gobierno Supremo. Se centraliza cuando se concentran o se reúnen las potestades públicas en uno o más órganos". (13)

En cuanto al concepto de centralización en su aspecto administrativo Bielsa nos dice "centralizar es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que pertenece esa autoridad". (14)

La centralización nos indica Foignet "es el régimen - que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombrar y de revocar a los encargados de la Administración Regional y Local, y el poder de tomar decisiones sobre la mayoría de los asuntos que interesan a estas Administraciones". (15)

El jurista uruguayo Sayaguez Laso nos expone respecto de la centralización lo siguiente: "es la manera como se -

-
- (13) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. París, Francia. pág. 218.
(14) Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1955. 1a. Edición, pág. 14.
(15) Citado por Bielsa, Rafael. op. cit. pág. 15.

vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca y están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la decisión del conjunto". (16)

Para Sarria "la centralización administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central". (17)

Dentro de la doctrina mexicana el maestro Serra Rojas nos dice al respecto: "la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado. Poder central es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico". (18)

El distinguido jurista Gabino Fraga nos dice que "el régimen de centralización se presenta cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situa

(16) Sayaguez Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Uruguay. 1963. 3a. Edición, pág. 28.

(17) Sarria, Eustorgio. Derecho Administrativo. Colombia. 1957. -- la. Edición, pág. 18.

(18) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. - México. 1988. 14a. Edición, pág. 29.

ción de dependencia tal, que entre todos ellos existe un --
vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto --
grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ín-
fima categoría a través de diversos grados en los que existen
ciertas facultades". (19)

Los conceptos presentados anteriormente nos hablan de la centralización en sus diferentes aspectos, ya que algunos de ellos hacen referencia a los elementos que configuran la naturaleza jurídica de este régimen (poder de decisión, de mando, de nombramiento, jerarquía, etc.), pero en todos ellos podemos percibir claramente que la centralización es un principio de organización por el cual se hace posible la coordinación y subordinación de los órganos a un poder central supremo. Por supuesto que esta coordinación y subordinación no podría lograrse sino mediante la relación jurídica administrativa denominada jerarquía, por la cual órganos y funcionarios dependen y están dirigidos por un solo órgano central y único. Como nos indica Serra Rojas "la organización administrativa centralizada podemos imaginarla a manera de una pirámide, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración". (20)

(19) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 47

(20) Serra Rojas. op. cit. pág. 51

Es así que en el régimen centralizador todos los órganos convergen a un centro que es el unificador y coordinador de toda la actividad estatal. El jerarca dentro de una administración fuertemente centralizada concentra en sus manos - casi la totalidad de los poderes, de aquí que todo el movimiento administrativo parte de él y converge a él. Pero, la centralización más acusada sólo es un mito y sólo existe en pequeñas administraciones, puesto que siempre tiene que - - existir desconcentración o llegar hasta la descentralización para hacer más ágil y eficaz la administración.

Supuestos y Características Esenciales de este Régimen.

En cuanto a los supuestos podemos afirmar con el maestro Serra Rojas que son los siguientes:

1.- El Estado es la Unica Persona Titular de Derechos.- Es así que el Estado como persona de derecho público y que - como hemos visto es la persona jurídica pública por excelencia concentra en sí mismo todos los poderes públicos de los órganos que lo componen; y es el único por ende facultado - para constituir personas de derecho público y para modificarlas.

2.- La Centralización es un Régimen Administrativo.- Dentro de la Organización Administrativa del Estado, la cen

tralización, es una de las formas clásicas de estructura--
ción que coordina y vincula los órganos públicos.

3.- Las Facultades de Mando y de Decisión se concentran totalmente, en el Poder Ejecutivo.- Esto implica una concentración de facultades en los órganos estatales superiores, - particularmente en el Poder Ejecutivo toda la acción administrativa parte de él y converge a él o sea que toda orden emana y se ejecuta en su nombre; los demás órganos dentro de este régimen sólo poseen facultades auxiliares o consultivas (carecen de personalidad jurídica y de capacidad legal para actuar por sí mismos). Serra Rojas alude al poder de mando y de decisión porque considera que estos dos resumen las demás facultades, entre las que figuran: las de nombramiento, vigilancia, uso de la fuerza pública, etc.

4.- La existencia de un Régimen Jerárquico.- Esta es una característica fundamental, puesto que no se podría lograr una coordinación y subordinación perfecta sino, es mediante la relación de Jerarquía, de la cual hablaremos someramente al terminar esta parte.

La Jerarquía.

A tal grado es importante la Jerarquía en la centralización que se ha afirmado que esta última es un ordenamiento jerarquizado. Sayaguez Laso la conceptúa como "la rela-

ción jurídica administrativa, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos - - ellos". (21)

Los órganos dentro de la Jerarquía se encuentran en un status de subordinación, es decir los superiores preceden y rigen a los inferiores. Se pueden encontrar dos elementos integrantes de la Jerarquía: a) subordinación, en los grados y b) coordinación en las líneas. Es por medio de estos dos elementos que se llega a la unidad en la acción, lo - - cual sería difícil de realizar, dada la diversidad de órganos que constituyen la organización centralizada.

En cuanto a la clasificación de la Jerarquía la mayoría de los autores aceptan la división en: común, especial, territorial, burocrática y colegiada. Otros tratadistas nos dicen que puede ser: activa, consultiva y deliberante.

La relación de Jerarquía implica facultades de las autoridades superiores respecto de las inferiores, pero no - solamente respecto de las autoridades, sino también en relación con los actos que éstas realizan. Es así que ejer--

(21) Sayaguez, Enrique. op. cit. pág. 30.

cen un conjunto de poderes unos relativos a las autoridades y otros concernientes a los actos. Estos poderes que se ejercitan son considerados como características de la centralización y a continuación los exponemos siguiendo los lineamientos de Serra Rojas y Fraga.

Poder de Nombramiento.- Las autoridades jerárquicas superiores ejercen este poder para efectuar la designación de los órganos que les están subordinados. Pero esta facultad no se encuentra atribuida a todas las autoridades en general, en nuestra organización corresponde únicamente al Presidente de la República la designación de los empleados de la Administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una Ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

Poder de Mando.- Consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles la forma de ejercicio de las funciones que les están atribuidas. Este poder se ejercita por medio de instrucciones, órdenes y circulares; estas últimas siempre tienen el carácter de generales.

Poder de Vigilancia.- Por medio de este poder la autoridad superior conoce la forma en que viene actuando el

Órgano subordinado. Esta facultad se realiza a través de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y exigir estados de contabilidad.

Poder Disciplinario.- Consiste en la aplicación de penas de carácter administrativo, sin perjuicio de que se origine además una responsabilidad civil o penal, por la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública. Esta clase de faltas se les denomina en teoría -- faltas de carácter disciplinario. Las penas a las que se hacen acreedores los infractores son las siguientes:

- a) Apercibimiento.
- b) Extrañamiento, amonestación y censura.
- c) Multa.
- d) Privación del derecho al ascenso.
- e) Descenso.
- f) Suspensión temporal del empleo.
- g) Privación del empleo.

Poder de Revisión.- Este poder se ejercita respecto de los actos que realizan los órganos subordinados. Es así que los actos emanados de un ente inferior se encuentran sometidos a:

- a) La aprobación previa.
- b) La suspensión.
- c) La anulación.
- d) La reforma

Pero estas "facultades jerárquicas con respecto a los actos administrativos deben entenderse como facultades que se ejercitan respecto de los actos realizados por el inferior, nunca como substitución de la autoridad superior a la inferior". Son motivo de la suspensión, anulación o modificación de los actos: la falta de oportunidad de los mismos o su ilegalidad.

Poder para resolver conflictos de competencia.- Esta facultad permite deslindar las esferas de acción de los órganos administrativos: ya que a veces sucede que hay algún órgano que reclame una competencia para sí, otras, en que dos reclamen una competencia o existen casos en que ninguno de los dos se considere competente para actuar en un caso especial. Todo lo anterior ocurre porque la Ley en algunos casos no precisó exactamente la competencia, o por una situación contradictoria entre Leyes que dan la competencia a varios entes, o "por la negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia". El artículo 27 de la Ley Orgánica de -

la Administración Pública Federal en vigor, prevé que cuando exista duda sobre la competencia de una Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un determinado asunto, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, está facultado para resolver a qué Dependencia corresponde el despacho del mismo.

En nuestro país el régimen centralizado ha sido el punto medular en la Organización del Poder Ejecutivo. Dentro de nuestro sistema Constitucional el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, posee un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo; actúa como órgano político cuando su voluntad constituye la voluntad del Estado y como órgano administrativo cuando realiza actos como autoridad administrativa, ya que el Presidente de la República, se encuentra en la cúspide de la organización centralizada, concentrando en su persona todos los poderes antes mencionados. Es así que junto a él y colaborando en la gestión administrativa se encuentran las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, conforme al artículo 1° de la aludida Ley Orgánica.

B. DESCENTRALIZACION. Hemos reseñado anteriormente que tanto la Centralización como la Descentralización no -- por ser regímenes diferentes se excluyen sino que por el -- contrario pueden coexistir, pero claro está como señala -- Fraga "la descentralización es una tendencia para conci-- liar dos situaciones extremas como son la centralización -- más acusada y el régimen en que existe una independencia -- más o menos absoluta para realizar los intereses colectivos por organizaciones populares". (22)

Descentralizar en un sentido general, significa retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, sea de competencia en cuanto al territorio o sea de competencia especializada por su objeto. Nos dice Sarria Eustorgio que la aparición de este principio se debe al "régimen democrático y practicado a fondo contribuye a la realización de la democracia económica o funcional, garantizando una organización eficaz y técnica de los más importantes servicios públicos; es así que aparece como una reacción impostergable al sistema centralizado". (23)

(22) Fraga. op. cit. pág.49

(23) Sarria, Eustorgio. op. cit. pág. 37.

En cuanto al concepto de este principio de estructuración, los diferentes tratadistas de la materia nos han expuesto sus ideas en esta forma:

Para Hauriou "la descentralización es el resultado de la reacción del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la centralización que es autoritaria. - Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio". (24)

Villegas Basavilbazo, autor argentino nos expone que - "la descentralización consiste en una repartición de competencias administrativas en diversas personas relacionadas - en un modo indirecto con la autoridad central"; y en otra parte de su obra nos conceptúa que "es el procedimiento de distribuir determinadas competencias a personas administrativas distintas del Estado". (25)

García Oviedo, autor español, nos dice "jurídicamente la descentralización implica una delegación de facultades a las personas morales territoriales en favor del propio ser-

-
- (24) Citado por Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1988. 8a. Edición, pág. 123.
- (25) Villegas Basavilbazo, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. 1949. 1a. Edición, pág. 46.

vicio, quedando éste personalizado con recursos propios, con poder de decisión sin perder su ligamen con aquellos". (26)

Posada, autor español, expresa que "la descentralización, constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos del sistema de autonomía". (27)

Garrido Falla, expresa "la descentralización es el fenómeno mediante el cual se aumenta la esfera de la administración indirecta del Estado, a costa de lo que compete a la directa". (28)

Los tratadistas mexicanos respecto del concepto que estamos tratando nos expresan lo siguiente:

Serra Rojas expone: "es una forma de Organización Administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orienta-

(26) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Reus. - Madrid, España. 1959. 4a. Edición, pág. 128.

(27) Citado por Serra Rojas. op. cit. pág. 52.

(28) Citado por Falla Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México. 1983. 2a. Edición. pág. 143.

ción gubernamental". Ha sido llamado este sistema auto-administración". (29)

En términos generales el régimen que nos ocupa nos dice Fraga Gabino "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". (30)

Una vez habiendo expuesto algunos de los diferentes conceptos del descentralismo administrativo procederemos a analizar sucintamente sus características no sin antes decir que la descentralización o administración indirecta es una de las modalidades de lo que en la doctrina italiana se ha llamado el "Decentramiento" en este último término que dan englobados dos de los principios de organización: descentralización y desconcentración que Buttgenbach la denomina "administración personalizada" y Villegas Basavilbazo "Descentralización Burocrática". (31)

También se ha sostenido por algunos autores entre ellos el ya citado Villegas Basavilbazo y Sayaguez Laso --

(29) Serra Rojas. op. cit. pág. 70.

(30) Op. cit. pág. 58.

(31) Citado por Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1984. 6a. Edición, - - pág. 209.

que contemporáneamente y debido al cúmulo cada vez mayor de cometidos estatales, se va operando un proceso descentralizador y esto se hace transfiriendo los poderes de administración en medida muy diversa (ya sea desconcentración o --descentralización propiamente dicha), del jerarca a múltiples otros órganos. Pero paralelamente y al mismo tiempo el poder central retiene poderes de contralor sobre los órganos a los cuales se han dado los poderes de administración, a fin de vigilar como los ejercen". (32)

Es así que en el proceso descentralizador tenemos dos elementos fundamentales:

1°.- Traspaso de poderes de administración de la autoridad central a otros órganos.

2°.- Contralor que ejerce la autoridad central en relación con los mismos órganos.

En consecuencia tenemos que la descentralización será más o menos acentuada según sea el Quantum de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de contralor, estableciéndose de esta manera una descen

(32) Citado por Acosta Romero, Miguel. pág. 210.

tralización máxima y una mínima (desconcentración), claro que obedece esto a la realidad social, ya, que la estructura administrativa según lo requieran las necesidades del país se va transformando, en tal forma que si en un tiempo ha sido perfecto el régimen centralizado, en un momento dado lo puede ser el administrar por medio de órganos desconcentrados o descentralizados o viceversa.

Siendo el descentralismo el régimen de la auto-administración o sea competencia estatal transferida a un ente distinto del Estado para realizar adecuadamente funciones gubernamentales, presenta las siguientes características que le son peculiares.

Características del Descentralismo.

Hemos de hacer notar que no existen varias características que sean realmente esenciales a este régimen, - sino que, siguiendo la atinada opinión del distinguido - jurista mexicano Gabino Fraga sólo dos características - son esencialmente fundamentales, en esta parte sólo las enumeraremos: a) Autonomía orgánica y b) Desaparición propiamente de la relación de jerarquía, pero existiendo claro lo que se ha llamado contralor administrativo o tutela por parte del poder central para mantener la unidad polí

tica y administrativa que en el propio Estado es indispensable". (33)

Elementos comunes en el régimen de administración indirecta son los que a continuación exponemos en forma breve, ya que volveremos sobre ellos al establecer las diferencias entre los tres principios estructurales de la Administración Pública.

a) Otorgamiento de Personalidad Jurídica al Órgano.

Al crearse el ente descentralizado nace dentro del Estado una persona de Derecho Público diferente al Estado mismo. Algunos autores nos dicen que este elemento no es de esencia sino secundario entre ellos Buttgenbach". (34)

b) Se establece un Patrimonio Propio.

Al respecto nos indica Sayaguez Laso que la existencia del Patrimonio Propio es un órgano descentralizado, es consecuencia de su personalidad jurídica independiente de la cuantía o de los fondos que lo forman". (35)

En cuanto al origen del patrimonio puede suceder que

(33) Op. cit. pág. 60

(34) Citado por Acosta Romero, op. cit. pág. 215.

(35) Sayaguez. op. cit. pág. 45.

provenza del presupuesto nacional mismo, o sea que ciertos recursos se afecten al ente descentralizado.

- c) Su creación se determina por Ley y debe desprenderse del Texto Constitucional.

Además nos dice Serra Rojas, su creación obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales". (36)

- d) Se Particulariza tanto la Función como el Organó.

Esto significa que existen asuntos en la colectividad que requieren una administración individualizada y se evita de esta manera la inconveniencia de un régimen tan complejo como el de la Administración Pública.

- e) Existe un Régimen de Tutela Ejercido por el Estado (Contralor Administrativo).

El contralor que el poder central ejerce, sobre los órganos autárquicos es fácil de comprender puesto que una autonomía total llevaría a la desintegración del Estado; este último fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora y puede modificar el régimen jurídico --

(36) Op. cit. pág. 65.

que ha dado a algún ente autónomo ya sea por medio de la Ley o reteniendo el subsidio anual.

f) No existe el Vínculo Jerárquico.

Se opera un relajamiento de vínculos entre el órgano descentralizado y el poder central, pero no a tal grado - que no exista ningún control, ya que como hemos visto subsiste el contralor necesario y es así que el poder central conserva las funciones de carácter esencial para vigilar - la actuación y la política del ente descentralizado, principalmente sus actividades de índole financiera. Al respecto el maestro Gabino Fraga nos comenta; que atendiendo a las facultades de la centralización que subsisten en el - régimen descentralizado hay unas que se ejercen sobre las personas y otras sobre los actos". (37)

Siguiendo la respetable opinión del doctor Fraga de - los poderes sobre las personas:

a) Subsiste el Poder de Vigilancia.

Concretamente el maestro Serra nos indica que es uno de los medios más importantes para el control de los entes descentralizados y en forma particular cada Ley que crea - un organismo descentralizado, establece expresamente las -

(37) Op. cit. pág. 68

facultades de las Dependencias del Ejecutivo Federal para revisar, inspeccionar y vigilar la actuación de los mismos.

b) El Poder de Nombramiento.

En relación a este poder, en ocasiones se encuentra limitado en otras suprimido y substituído por el sistema de elección.

c) El Poder de Mando.

En cuanto a esta facultad desaparece generalmente - por completo, de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción en los casos en que la Ley se las concede y no como cuando se trata de funcionarios centralizados a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicación de la Ley; pero particularmente nos señala Fraga que dada la forma especial que en nuestro país reviste la descentralización técnica y las relaciones que pueda tener con los Departamentos Administrativos es difícil precisar que no existe respecto de esta -- descentralización el Poder de Mando.

Respecto de los actos:

Las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la -- oportunidad del mismo.

Además, ese control no puede realizarse de oficio, - sino que tiene que ser siempre a petición de parte intersada.

C. DESCONCENTRACION. Diversas causas han motivado que la Administración Pública Moderna haya ido extendiendo cada vez más su esfera de acción en lo que respecta a satisfacción de necesidades colectivas, entre ellas reseñamos la ex ten sión territorial y el aumento de población, estas causas entre otras traen consigo aparejada, la aparición de la Des con cent rac ión y Des cent ral iz ac ión como medios para des con gest ionar a la autoridad central del cúmulo de tareas que tiene que realizar. Es así que tanto a unos órganos como a otros se les confieren poderes o atribuciones del poder central pero en diversa medida como precisaremos más adelante.

Debemos advertir siguiendo las ideas de Forstoff que tanto la centralización como la descentralización no obedecen a datos determinados precisos y constantes de las orga niz ac io ne s administrativas, sino a principios o tendencias de estructuración, que pueden realizarse en grado mayor o menor, pero nunca plenamente.

El eje en torno del cual gira el problema de la Des con cent rac ión, es la medida y el modo en que la autoridad central se desprende de atribuciones o poderes en beneficio de órga no s, por razón lógica, históricamente cent ral iz ac io ne s. Si se otorgan en forma plena poderes de adm in is tr ac ión, y el contralor de la autoridad central es mínimo, -

estaremos frente a una verdadera descentralización y por el contrario si se otorgan solamente poderes de administración en una forma limitada y persiste el vínculo jerárquico de la centralización, nos encontraremos frente a una mera desconcentración de funciones.

Para estar en condiciones de examinar plenamente el alcance y significado de los órganos desconcentrados principiaremos por utilizar una terminología adecuada, exponer el concepto de este régimen, sus características, sus clases y apuntar los problemas a que puede dar lugar.

En atención a la terminología que se emplea para determinar lo que nosotros denominamos en nuestro medio -- "desconcentración". Tenemos que en la doctrina italiana se usa un solo término para englobar dos situaciones o -- tendencias diversas como son la desconcentración y la descentralización, el término al que aludimos es el "descen--
tramento", y existen dos clases: el Burocrático o Jerár--
quico (Desconcentración en nuestro medio) y el Autárquico en que se dota al ente de personalidad jurídica propia --
(equivale a nuestra Descentralización).

Preferimos el término "Desconcentración" por parecer nos el más adecuado y como hemos expresado con anteriori--
dad la desconcentración tiene características propias que

la configuran como un tipo de estructuración distinto al lado de la centralización y descentralización, aunque lógicamente se presuponga la centralización, en este sentido se expresa Laubadere al decir que "la desconcentración es totalmente ajena a la descentralización y que se encuentra dentro del marco mismo de la centralización". Debemos decir en adición a esto que el administrativista francés Ducrocq fue el que propiamente elaboró el término de desconcentración, pero se debe a Berthelemy el que lo haya utilizado en su sentido técnico-jurídico". (38)

Nos parece oportuno y lógico que para dar el concepto de desconcentración en su sentido técnico-jurídico dentro de la Administración Pública, es necesario partir del concepto opuesto o sea el de "Concentración" Buttegenbach nos dice "es aquél sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar actos jurídicos propios de la persona pública, es reservada a la autoridad suprema del Estado". Es así que en el Estado concentrado todas las funciones administrativas vienen ejercidas por los órganos supremos centrales, claro que un Estado de este tipo en la actualidad se considera utópico, ya que una administración así estructurada no podría actualmente desempeñar su labor por la cuantía y com

(38) Citados por el Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 120.

plejidad de los fines estatales modernos. En esta forma, - se hace necesario que las competencias públicas sean repartidas adecuadamente y precisamente una de las modalidades de distribución de la competencia es la desconcentración, de igual manera afirmamos que no se opone el Estado desconcentrado al centralizado, sino que es perfectamente posible que se dé un Estado centralizado, para descongestionar a la autoridad central de ciertas funciones, que el órgano desconcentrado realizará mejor, más adecuadamente y -- con mayor agilidad, que si esta función estuviera en manos de la administración central". (39)

Dentro de la doctrina se han dado varios conceptos - de desconcentración:

Sayaguez Laso la califica como "una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea la intensidad del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continúa centralizado; en otra parte de su obra expresa que este proceso de desplazamiento de poderes es de origen legal y de intensidad variable". (40)

(39) Citado por Acosta Romero. op. cit. pág. 119.

(40) Op. cit. pág. 65.

Villegas Basavilbazo la concibe también como "una de las formas en el proceso de descentralización y nos dice que ésta existe cuando el Estado atribuye cierta autonomía y poder de decisión a órganos locales que administra más o menos indirectamente". (41)

Berthelemy no expresa que se emplea la palabra "desconcentración" para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central". (42)

Laubadere concuerda con Berthelemy y nos dice "la desconcentración consiste en aumentar los poderes o atribuciones de los representantes locales del poder central con objeto de descongestionar al poder central". (43)

Gascón y Marín la conceptúan como "una fase en la tendencia descentralizadora del Estado y según se realice el aumento de poderes o atribuciones será descentralización o mera desconcentración". (44)

(41) Villegas Basavilbazo. op. cit. pág. 60.

(42) Citado por Acosta Romero. op. cit. pág. 223.

(43) Citado por el Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 122.

(44) Citado por García Oviedo. op. cit. pág. 130.

En la doctrina mexicana el maestro Serra Rojas nos dice que "la Desconcentración Administrativa viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización". (45)

El administrativista Gabino Fraga nos expresa que - - consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la Administración que a pesar de recibir estas facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores". (46)

Las definiciones anteriormente reseñadas parecen a simple vista que conceptúan a la desconcentración en forma similar, pero analizándolas detenidamente podemos percibir claramente que algunas de éstas definen a la desconcentración como una fase, etapa o tendencia en la descentralización, criterio con el que no participamos, ya que como veremos la desconcentración es un principio de organización con características propias y adelantando ideas diremos que los órganos sujetos a este régimen participan de los siguientes elementos:

(45) Op. cit. pág. 74.

(46) Op. cit. pág. 72.

a) Se encuentran sometidos al vínculo jerárquico, pero éste se presenta atenuado.

b) No tienen autonomía orgánica.

c) No gozan de autonomía económica.

d) Se presenta la autonomía técnica.

e) Se les otorga una competencia en forma absoluta y exclusiva.

f) Esta competencia es ejercida dentro de un ámbito territorial determinado. (Esto se refiere sólo a la desconcentración periférica).

g) El órgano al que se atribuye la competencia es medio o inferior en la Escala Jerárquica.

Es así que afirmamos que la desconcentración no es una fase o tendencia hacia la descentralización porque en tal caso podría ser también hacia la centralización.

En relación a la primera idea o sea de que no es una tendencia hacia la descentralización participamos al res--

pecto de las ideas del maestro Castellanos Coutiño (47) al afirmarnos que "las instituciones administrativas no son entes biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social la que determina su naturaleza jurídica"; y agregamos que no sólo depende de la realidad social la naturaleza jurídica de las instituciones administrativas, sino de la realidad jurídica, política y económica. Así es que todos estos factores determinan que los órganos queden clasificados como -- centralizados, desconcentrados o descentralizados. Es la Ley la que va a dar fisonomía peculiar a cada órgano según lo requieren las exigencias y fines estatales.

En cuanto a la segunda idea apuntada o sea que la de concentración sea el paso a la centralización, tampoco lo consideramos de esta manera, pero debemos advertir y nueva mente insistir en que es la realidad tanto social, jurídica, política y económica la que determina la naturaleza jurídica de los entes administrativos. El hecho de que un órgano desconcentrado en un momento dado quede subsumido en el régimen centralizado está determinado por estas realidades por lo que apunta acertadamente el maestro Serra Rojas que ha sido frecuente que "algunas leyes administrativas -

(47) Castellanos Coutiño, Horacio. Lectura Jurídica. Universidad de - Chihuahua. Julio-Septiembre 1982, pág. 114.

tratando de crear un organismo descentralizado no han expresado convenientemente los elementos de la descentralización, dejando al organismo en una forma transitoria, sujeta a múltiples discusiones que se habrían eliminado al precisarse la naturaleza de la institución administrativa". - (48).

El concepto de desconcentración que en nuestra opinión es el más acertado es aquél que lleva consigo los elementos primordiales que configuran a este régimen y que se enuncia en la siguiente forma:

"Es aquél principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrati pero sin ocupar la cúspide de la misma".

Del presente concepto técnico-jurídico de desconcentración se desprenden tres presupuestos que examinaremos:

a) Atribución de una competencia en forma exclusiva y absoluta al órgano objeto de desconcentración.

(48) Ibidem. pág. 80.

b) A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía.

c) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

1) Atribución de una competencia en forma exclusiva.

La competencia es uno de los principios jurídicos de la organización administrativa y en cuanto tal ha sido estudiada en el primer capítulo de la presente tesis receptional, por lo que sólo en esta parte haremos breves consideraciones sobre la misma y analizándola como elemento fundamental de la desconcentración.

La atribución de una competencia en forma exclusiva al ente desconcentrado es precisamente la característica fundamental que al mismo configura, ya que este otorgamiento de competencia en forma exclusiva, faculta al órgano desconcentrado para decidir definitivamente en vía administrativa, es decir para que sus resoluciones pongan fin a esta vía.

Es así que la competencia como presupuesto de esencia de la desconcentración viene atribuida por la Ley de creación de cada organismo desconcentrado y precisaremos como viene conferida.

Según Serrano Guirado la competencia atribuida a un órgano puede revestir las tres modalidades siguientes:

"a) Competencia Alternativa o Concurrente.

Cuando la competencia en una determinada materia se encuentra atribuida a una serie de órganos, sin otra especificación.

b) Competencia Relativamente Exclusiva.

En cuyo supuesto habrá la fiscalización por parte del superior jerárquico a través del correspondiente recurso administrativo.

c) Competencia Exclusiva de Manera Absoluta.

En cuyo caso la atribución de competencia se hace únicamente en favor de un determinado órgano, sin que el superior jerárquico pueda fiscalizar su actuación ni siquiera a través del recurso jerárquico". (49)

Precisamente esta última forma de atribución de la competencia es la que determina el verdadero carácter del régimen desconcentrado o sea que la atribución de competencia al ente debe de ser exclusiva y de manera absoluta, es

(49) Citado por Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 189.

to da como resultado que las resoluciones emanadas de esta clase de órganos no se les pueda interponer recurso ante el superior jerárquico y por lo tanto tengan poderes de re solución con plena responsabilidad.

La competencia dentro del régimen que estamos analizando surge con todas sus características la de ser obligatoria, improrrogable, irrenunciable, inderogable, y limitada, características que hemos explicado en el primer capítulo de este trabajo. En repetidas ocasiones se ha -- confundido a la desconcentración con la delegación, ya que éstas presentan analogías pero por ningún motivo pueden ser confundidas. Esta confusión surge de la circunstancia de que en ambas hay transferencia de competencia de un ór gano a otro, pero debemos aclarar que esta transferencia se realiza de modo y con alcance muy diverso en ambas.

En primer lugar la Delegación es una institución jurídica que configura una de las dos excepciones al principio de Improrrogabilidad de la Competencia Administrativa y como lo hemos reseñado con anterioridad es el procedimiento a través del cual un órgano transfiere a otro parte de la competencia que el ordenamiento jurídico le ha conferido. Esto obedece a que el ejercicio de las funciones públicas a veces requiere la delegación a otros órganos, de la competencia a ellos atribuida, esto para la me

por marcha de la gestión administrativa y para que la función pública se realice convenientemente y de manera oportuna, claro está, en beneficio de los administrados.

En la Delegación es un órgano distinto, de aquél al que le viene conferida la competencia por Ley, el que realiza una determinada función de manera provisional y limitada pero conservando el órgano delegante la competencia delegada.

La desconcentración como principio de organización supone un reparto de competencias públicas permanente y definitivo por lo cual debe hacerse por norma jurídica, en virtud de esta norma, (Ley de Creación del Organismo Desconcentrado), el ente desconcentrado deviene el único y exclusivo titular de la competencia.

En conclusión debemos decir que el criterio para diferenciar a la Desconcentración de la Delegación es la manera como se realiza la transferencia de Competencia de un órgano a otro: en la desconcentración la atribución proviene directamente de la Ley, en cambio de la Delegación - proviene de la voluntad del Superior delegante (o sea otro órgano) manifestada a través de la correspondiente resolución.

La Desconcentración supone como ya lo anotamos un reparto de competencias permanente y definitivo estableciendo un nuevo ordenamiento; en cambio en la Delegación el reparto de las funciones se efectúa de una manera provisional y limitada y por lo tanto se encuentra dentro de un ordenamiento de competencias ya realizado y sólo por motivo de oportunidad y mejor marcha de la gestión administrativa se delega la Competencia a un órgano distinto.

2) Órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía.

Presupuesto de esencia para que la desconcentración tenga lugar es que la atribución de competencia en forma absoluta y exclusiva se realice en favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la Jerarquía.

Hemos indicado que la atribución de una competencia en la desconcentración se hace en favor de un órgano de la persona jurídica Estado, pero que no ocupe la cúspide de la Escala Jerárquica; ahora es preciso expresar que se entiende por órgano.

El órgano es una unidad abstracta, una esfera de competencia que para realizar las atribuciones que le son -- conferidas legalmente necesita de personas físicas que lo representen, estos son los denominados titulares y a ellos

les toca manifestar la voluntad administrativa.

Considerado el Órgano así desde un punto de vista rigurosamente técnico, sólo es objeto de desconcentración el Órgano que pueda manifestar hacia los terceros la voluntad de la administración, puesto que el régimen desconcentrado supone la verdadera atribución de competencia en forma exclusiva.

El Órgano que es objeto de Desconcentración puede ser Central o Local, es decir, que tenga una competencia que se extienda a todo el Territorio Nacional como lo es aquí en México "El Instituto Nacional de Lucha contra la Poliomielitis" o "El Instituto Nacional de Lucha contra la Malaria"; o bien que su competencia venga delimitada, esto es, que se extienda solamente a una determinada circunscripción administrativa encontrándose en este segundo caso ante un Órgano Local de la Administración Central, que no cabe confundir con los Órganos locales que pertenecen a la administración autárquica o indirecta. Ejemplo de estos entes desconcentrados locales en la Legislación Mexicana es "La Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal".

También la competencia del Órgano Desconcentrado puede ser genérica o específica, es decir para todo género -

de materias que no están específicamente atribuidas a otro organismo, o tan solo para una materia determinada.

Es importante tratar en este inciso el papel que juega la Jerarquía en el régimen desconcentrado; hemos puntualizado que para que la Desconcentración exista es necesario que le venga atribuida al órgano una competencia con carácter absoluto y exclusivo, este órgano tiene que ser medio inferior en la escala jerárquica. Los problemas que se nos presentan en relación con la jerarquía son los siguientes:

1°.- En qué forma y alcance se nos presenta la relación jerárquica.

2°.- Y derivado del primer problema ¿se podrá interponer recurso jerárquico contra los actos emanados del órgano desconcentrado?

En relación al primer problema o sea el papel que juega el vínculo jerárquico en el régimen que estamos analizando los cultivadores de la ciencia jurídico-administrativa no se han puesto de acuerdo y es así que algunos sostienen que la relación de jerarquía en el caso de desconcentración se encuentra "atenuada" o imperfecta.

Resumiendo las ideas en relación con el primer problema que hemos planteado, diremos que en la Desconcentración la relación de Jerarquía se encuentra atenuada, esto porque no se dan todas y cada una de las consecuencias que de esta última derivan sino sólo las fundamentales como hemos apuntado.

En relación con el segundo problema enunciado o sea que si contra los actos emanados de un órgano desconcentrado se puede interponer recurso jerárquico, diremos lo siguiente: que si bien es cierto que el ente desconcentrado se encuentra sujeto a la Jerarquía y si ésta persigue que cada órgano administrativo actúe en el ejercicio de su propia atribución bajo la dirección y vigilancia del órgano superior, a fin de dar una dirección unitaria al complejo sistema organizativo y de actuación de la administración pública, no por esta circunstancia se puede modificar la competencia atribuida al órgano inferior por el derecho objetivo (que es el caso de la desconcentración) ni privarle de su facultad discrecional.

Respecto de este problema nos encontramos con diversidad de opiniones, unas sosteniendo que no se puede interponer Recurso Jerárquico en contra de los actos emanados de un organismo desconcentrado y otras opiniones - -

afirmando que sí se puede interponer el citado Recurso.

Sayaguez Laso opina que si el legislador ha guardado silencio respecto de qué clase de control pueden ejercer los Órganos superiores en relación con los inferiores, la solución doctrinaria será admitir un recurso de alzada ante el superior jerárquico.

Ahora bien siendo la jerarquía administrativa presupuesto fundamental para unificar y coordinar la acción de los Órganos a fin de armonizar las diversas competencias por ellos ejercidas y precisamente en virtud del citado - vínculo, los Órganos superiores ejercen sobre los inferiores facultades o poderes que se refieren tanto a los Órganos mismos como a los actos que de éstos emanan. En esta línea García Trevijano nos expresa que la preponderancia del Órgano superior sobre la del inferior con él relacionado, en virtud del vínculo jerárquico se manifiesta en una serie de consecuencias que son las siguientes:

"1a.- Posibilidad de que el superior dirija e impulse la acción del inferior.

2a.- Posibilidad de dictar normas de carácter interno de organización o actuación. (Instrucciones y circulares).

3a.- Posibilidad de llevar a cabo el superior los -- nombramientos de los titulares de los órganos inferiores, así como formalizar los contratos en la rama concreta de su competencia.

4a.- Posibilidad de delegación y avocación.

5a.- Posibilidad de suplir según los casos a los órganos inferiores.

6a.- Facultad de control, bien sobre los actos del inferior a través del recurso jerárquico, bien sobre los propios titulares.

7a.- Facultad de resolver los conflictos que surjan entre órganos inferiores. (Conflictos de Atribuciones)".- (50).

Todos los órganos dentro de la vinculación jerárquica se encuentran sometidos a dichas facultades, pero en ciertos casos pueden no darse todas y cada una de las facultades que quedaron señaladas, aun cuando siga existiendo el vínculo jerárquico. Precisamente estamos frente a -

(50) Citado por Gascón y Marín José. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Madrid, España 1952. 3a. Edición, pág. 98.

una Jerarquía Imperfecta que es el caso de la desconcentración en que no se dan todas las facultades expresadas con antelación sino sólo las esencias al principio de jerarquía como son la Facultad de dictar Instrucciones y Circulares y como consecuencia la Facultad Disciplinaria.

Así hay que entender que en el caso de competencia - exclusiva, que es el de la desconcentración, el vínculo - jerárquico continúa existiendo, pero atenuado porque sólo se darán forzosamente las consecuencias esenciales al citado principio, que son perfectamente compatibles con la atribución de una competencia en forma exclusiva, faltando por el contrario aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva.

"Al respecto Amorth considera que hay facultades - - esenciales al principio de jerarquía y otras que no son - fundamentales. Nos dice que la subordinación supone esencialmente el poder regular la actividad de los órganos inferiores por medio de normas generales, en cambio considera que hay otras facultades que por no ser esenciales podrán no existir en determinadas circunstancias y son estas facultades entre otras la potestad de conocer y resolver recursos jerárquicos interpuestos contra los actos --

del inferior, la resolución de conflictos de atribuciones entre órganos subordinados, los poderes de delegación, --avocación y revocación.

Esta misma línea sigue Pucheti para quien los poderes del superior jerárquico tienen un doble aspecto:

- a) Dar órdenes e instrucciones.
(Poder Preventivo).
- b) Modificar o privar de efecto lo realizado por el inferior.
(Poder Represivo)

Sostiene el citado autor que en el supuesto de Competencia Exclusiva tan sólo existirán las facultades preventivas mientras que cuando la competencia no presenta tal carácter, existen las otras consecuencias de la Jerarquía.

Zanobini está de acuerdo con las anteriores opiniones al expresar que el más importante y fundamental poder derivado de una relación jerárquica es el poder dirigir --la actuación del inferior por medio de normas generales y órdenes particulares". (51)

(51) Citados por Bielsa, Rafael. op. cit. pág. 196.

Ducrocq nos dice que "se aplicará a todos los asuntos desconcentrados el principio fundamental de que las partes lesionadas puedan recurrir a la autoridad administrativa superior y el derecho que tiene esta autoridad para reformar o anular de oficio; de suerte que la administración central al perder el derecho de decisión directa ha conservado sobre los actos de sus delegados el derecho de control que representa el mantenimiento de la unidad administrativa". (52)

Gascón y Marín autores hispanos al referirse a la desconcentración desde el punto de vista que estamos analizando al expresarnos que las decisiones de los organismos desconcentrados locales (se refieren a una de las clases de desconcentración) requieren la aprobación del gobernador o del ministro para que tengan eficacia y contra las mismas decisiones se puede dar recurso ante la autoridad central o su delegado, conociendo no tan solo éstos de la legalidad del acuerdo sino del fondo mismo. (53)

Otros autores que enseguida trataremos nos exponen que no se puede interponer recurso jerárquico en contra de las resoluciones de los órganos desconcentrados entre

(52) Citado por Gascón y Marín. op. cit. pág. 98.

(53) Cfr. Gascón y Marín. op. cit. pág. 103.

estos: Vallina Velarde, Garrido, Gascón Hernández y Serrano Guirado.

Vallina Velarde nos indica que en el régimen desconcentrado el superior jerárquico sólo puede controlar la actuación del inferior mediante las oportunas instrucciones y circulares a fin de que la acción administrativa se desarrolle uniformemente pero sin que en ningún caso pueda modificar la competencia y discrecionalidad del órgano concedida por el Derecho Objetivo. (54)

Por ello nos sigue diciendo el citado autor que en relación a los actos emanados del órgano desconcentrado no se podrá interponer recurso de alzada o jerárquico, -- puesto que en virtud de la competencia exclusiva, emanarán sus actos como si ocupara la cúspide de la jerarquía.

Serrano Guirado sostiene lo mismo y expresa que "en los casos de atribución de competencia de modo exclusivo, el titular de la misma ejerce facultades propias, no revisibles por el superior". (55)

Nuestra opinión al respecto es la de considerar que

(54) Citado por Ralla Viesca. op. cit. pág. 185.

(55) Citado por Acosta Romero. op. cit. pág. 191.

en contra de los actos dictados por los órganos desconcentrados no se pueda interponer Recurso Jerárquico. Esto -- porque si al crearse el órgano desconcentrado y darle una competencia para que la desempeñe en forma exclusiva y ab soluta se le está reconociendo de antemano su particular idoneidad para la realización de ciertos asuntos que las autoridades centrales no están capacitadas para desempeñar, y por ende para dar flexibilidad y agilidad a la geg tión administrativa, que podrá sufrir obstáculos al admitir el Recurso Jerárquico. Ahora desde el punto de vista de la garantía de los derechos de los particulares, no -- por admitirse el citado recurso quedarían sin protección, sino por el contrario se evita la instancia ante el superior jerárquico y queda abierta la vía contencioso-administrativa para dejar adecuadamente garantizados los dere chos de los administrados.

3) Circunscripción Administrativa.

(Desconcentración Periférica y Central).

Este tercer presupuesto de la Desconcentración sólo es consubstancial a la llamada Desconcentración Periféri ca o Externa que en este inciso trataremos al establecer las clases que de la misma existen.

Por circunscripción administrativa debemos entender

el ámbito espacial de validez dentro del cual el órgano -
desconcentrado ejerce su competencia.

Debemos indicar que es necesario que el Estado esté representado por sus órganos en todas las partes del Territorio Nacional y esta necesidad crece en razón directa de la extensión del Estado y de la amplitud de sus fines, a cuyo efecto a determinados órganos se les fija un ámbito de actuación determinado, donde se manifiesta según varios autores la más importante de todas las Desconcentraciones: la Periférica o Externa.

Es oportuno examinar en esta parte las dos clases de Desconcentración que se presentan:

- a) Periférica o Externa.
- b) Central o Interna.

- a) Desconcentración Periférica o Externa.

La Desconcentración Periférica en palabras de Buttgenbach "es aquella en la cual las competencias decentradas lo son en favor de un órgano periférico de la administración que en cuanto tal su potestad viene determinada por un criterio territorial. Para algunos autores esta -- clase de desconcentración es la más importante y existen

algunos que niegan la Central o Interna sobre todo en las Doctrinas Francesa e Italiana". (56)

b) Desconcentración Central o Interna.

En esta clase de Desconcentración la atribución de la competencia en forma exclusiva se realiza en favor de un órgano central medio o inferior en la escala administrativa, o sea que el órgano desconcentrado central tiene una competencia que se extiende a todo el Territorio Nacional. Como ya expresamos las Doctrinas Francesa e Italiana niegan este tipo de Desconcentración, pero esto se debe indudablemente como expresa Vallina Velarde que históricamente la desconcentración nació como medio de descongestionar a la administración central en provecho de sus órganos periféricos sin tener que recurrir a la descentralización. El mismo autor nos da un ejemplo de desconcentración en favor de órganos centrales y son las "Comisiones Delegadas del Gobierno" que son un exponente de desconcentración de funciones políticas y administrativas en España.

No terminaremos este inciso sin antes dedicar en epígrafe separado unas cuantas líneas a la importancia del

(56) Citado por Acosta Romero. op. cit. pág. 193.

principio de organización que nos ocupa y a sus ventajas e inconvenientes.

Importancia, Ventajas e Inconvenientes.

La desconcentración es una figura jurídico-administrativa que en la actualidad y siempre relacionada con la Reforma Administrativa ha adquirido gran importancia, ha sido su defensor acérrimo Homont y así ha dicho que ésta constituye la fórmula de organización mejor o más exactamente la menos mala.

Relacionada con la Reforma Administrativa, vemos que en todos los países una de las primeras medidas reformadoras van encaminadas a efectuar una adecuada desconcentración de funciones para lograr la máxima flexibilidad y -- eficacia en la compleja tarea administrativa.

Forsthoff nos expresa que "en todas las recientes aspiraciones en pro de una reforma administrativa, se manifiesta como una finalidad importante la conservación de -- la libertad de movimientos y el sentido de responsabilidad de las instancias inferiores", que es en definitiva -- lo que la desconcentración supone. (57)

(57) Citado por Bielsa. op. cit. pág. 147.

Es así que es evidente la superioridad de una administración descentralizada o cuando menos desconcentrada, como también no dudamos en considerar que en determinadas circunstancias pueda ser conveniente concentrar la mayoría de las funciones en los órganos centrales supremos pero sólo en los períodos de formación de la Unidad Nacional o cuando ésta es reciente.

El establecimiento de la desconcentración obedece -- principalmente a necesidades de orden técnico (especialización de la función) por lo que precisa una mayor independencia, gozando de lo que la Doctrina denomina Autonomía Técnica y obedece también a la necesidad de dar agilidad y flexibilidad a la actuación administrativa.

Las ventajas de la desconcentración administrativa -- son:

1a.- La ventaja fundamental es que la acción administrativa se vuelve más rápida y flexible, ya que no todos los asuntos tienen que llegar para su resolución a los órganos centrales supremos, en ahorro de tiempo e instancias inútiles para los administrados y en ahorro de tiempo también para los órganos superiores con el fin de descongestionar su actividad.

2a.- Se adecúa la acción administrativa a las necesidades generales que la misma tiene que satisfacer, es decir - permite adaptar mejor las decisiones o resoluciones a las - necesidades. Se acerca así la acción administrativa a los - administrados; como consecuencia de esto se hace posible -- que resuelva el organismo que ha estudiado el asunto y no - se confiera dicha misión al que ha permanecido totalmente - alejado de la formación y tramitación del caso, por lo que tendría menos elementos de juicio. Esta ventaja es aún más importante cuando los asuntos son de carácter eminentemente técnico ya sean jurídicos, de educación, de finanzas, de higiene, de transporte, de colonización, etc.

3a.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos situados en niveles inferiores a los cuales se les ha conferido la competencia exclusiva, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

4.- Bajo un perfil más estrictamente político es instrumento de educación democrática, por cuanto estimula y -- afirma el sentido de responsabilidad de los administrados -- propuestos a los oficios periféricos (relacionada esta ventaja sólo con la desconcentración externa).

En cuanto a los inconvenientes que pueda presentarnos la desconcentración son mínimos en relación a sus ventajas.

Las desventajas se refieren sobre todo a la desconcentra--
ción periférica y tenemos las siguientes:

1a.- La mayoría de asuntos de un mismo género podrían ser conjuntamente resueltos, con lo que se ahorraría personal.

2a.- Las autoridades locales pueden tender fácilmente a la tiranía o al favoritismo, al resolver dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

3a.- Las autoridades locales pueden mostrar poca conformidad de criterio. Esta última objeción no tiene mayor fuerza si se tiene en cuenta que, en virtud del poder jerárquico, los órganos superiores a través de órdenes y circulares de carácter general, pueden dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que están en continua evolución.

Diferencias entre los Tres Principios Estructurales.

Al examinar las diferencias entre los tres principios jurídicos de organización que encontramos en las Administraciones Públicas Modernas (Centralización, Desconcentración y Descentralización), debemos dirigir nuestra atención al -

hecho de que si los tres principios no se realizan en puridad en la práctica como se conceptúan en teoría, ya que -- existen situaciones intermedias entre estos tres tipos estructurales que aún teóricamente son difíciles de precisar pasándose insensiblemente de un régimen a otro; de igual manera querer establecer las diferencias exactas entre estos tres tipos de organización es arduo precisarlas, ya que si en teoría se pueden establecer diferencias atendiendo a la naturaleza jurídica de cada régimen y tomando como base para ello diversos elementos como: relación de jerarquía, control administrativo, autonomía orgánica, autonomía técnica, personalidad jurídica distinta del Estado, etc., nos encontramos que ya en la práctica y en la realidad jurídica, algunas veces estas diferencias se presentarán tal y como se precisan dentro de la teoría y no habrá problemas para identificar tal o cual órgano dentro de un tipo de organización determinado; pero en otras ocasiones respecto de algunos órganos será difícil determinar su naturaleza jurídica y aún más diferenciarlos de algún otro tipo de órganos que se nos presenten.

Con esto queremos decir que aun cuando se establezcan tales o cuales diferencias para cada régimen en relación -- con los demás, no serán definitivas para considerar al órgano objeto de investigación encuadrado dentro de un tipo estructural determinado porque en la práctica y ya en la Ley

Positiva puede no suceder así, debido esto fundamentalmente a la realidad social, política y económica que impere en la Administración Pública en un momento determinado.

Tomando en consideración lo antes expuesto, trataremos de analizar las diferencias entre órganos centralizados y descentralizados, enseguida entre organismos centralizados y descentralizados y por último entre entes descentralizados y descentralizados.

a) Diferencias entre Organos Centralizados y Desconcentrados.

El Estado no puede realizar las funciones administrativas que le están encomendadas a través de sus órganos centrales únicamente, sino que la acción administrativa moderna se realiza mediante el adecuado reparto de competencias públicas en diversos órganos que pertenecen a los tres tipos de estructuración a los que hemos avocado nuestro estudio.

Señalemos en primer plano que en la Centralización Administrativa la relación de Jerarquía existe y se da de manera absoluta, es decir, dicha relación configura a este régimen; en la desconcentración el vínculo jerárquico existe pero atenuado o imperfecto como hemos dejado apuntado oportunamente.

Sabemos como ya hemos explicado que la coordinación y subordinación de los diferentes órganos de la Administración Pública se logra en la centralización por medio de la jerarquía, toda la acción administrativa parte del poder central y converge a él. Como nos indica Olivera Toro "la relación jurídica denominada jerarquía, se manifiesta por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de esos órganos inferiores a los superiores". (58)

Es así que en la centralización el vínculo jerárquico es el que da uniformidad a la acción administrativa y conforma a los órganos de tal suerte que aisladamente su actuación resulta incomprensible. Por esta razón la relación jerárquica se da absolutamente en la centralización y manifestándose en una serie de poderes que hemos expresado al tratar este tema, los cuales pueden ser esenciales (Mando y Decisión) y otros secundarios (Disciplinario, Revisión, Vigilancia y de Resolución de Conflictos de Competencia) y que derivan de los primeros.

En los órganos desconcentrados la relación jerárquica también se presenta, pero en una forma atenuada o imperfecta

(58) Olivera Toro, Jorge. op. cit. pág. 114.

ta ya que como hemos apuntado con antelación no se dan todos los poderes de esta relación sino sólo aquellos que -- sean compatibles con este régimen, en virtud del otorgamiento al ente desconcentrado de la competencia de orden técnico en forma absoluta y exclusiva.

Otra diferencia que señalamos entre entes desconcentrados, gozan de lo que dentro de la doctrina se ha denominado Autonomía Técnica.

La Doctrina Francesa utiliza la palabra Autonomía para determinar la capacidad de autodeterminación de los organismos descentralizados; aun cuando el término Autonomía ha sido objetado, ya que significa "dictarse sus propias leyes", que no es precisamente lo que acontece a los órganos descentralizados puesto que tendrían que gozar de la descentralización legislativa inclusive; pero aun cuando la palabra ha sido objeto de críticas es de uso corriente en la Literatura Jurídica Contemporánea. (59)

Pero realmente lo que significa la Autonomía en los órganos es la capacidad que tienen para decidir por si mismos, es decir es la idea de autodeterminación y libertad de acción.

(59) Faya Viesca. op. cit. pág. 247.

Tomando en consideración estas últimas ideas debemos - expresar que la Autonomía respecto de las Instituciones comprende o está dividida a su vez en tres clases de Autonomía:

a) Autonomía Administrativa.- Se le puede denominar -- también "Orgánica" y consiste en que la Institución autónoma que participe de ella tiene facultades para decidir por sí misma, sin necesidad de ulterior aprobación de órganos - internos centralizados.

b) Autonomía Económica.- Esta clase de Autonomía consiste en que los organismos que la posean laboren sus propios presupuestos y dispongan libremente de ellos sin aprobación posterior de parte del Poder Central.

c) Autonomía Técnica.- Esta clase de Autonomía se hace consistir en la posibilidad de que los organismos autónomos desarrollen sus actividades de índole técnica sin necesidad de consultar a los órganos centrales.

Ahora bien, refiriéndonos a los órganos desconcentrados precisamos que sólo gozan de la Autonomía Técnica esto por razón misma de su carácter que es eminentemente técnico y no político y como veremos en el desarrollo del tercer capítulo del presente trabajo los encontramos regulando las más diversas materias; educativa, médica, social, -

económica, cultural, etc.

Por lo tanto la diferencia entre órganos desconcentrados y centralizados radica en principio en el motivo mismo que inspira la creación de los organismos desconcentrados o sea la atención y realización de funciones estrictamente -- técnicas. Esto no quiere decir que desconozcamos o negue-- mos que el organismo desconcentrado no cumple en alguna medida o lleve a cabo actos o funciones de orden político, pe ro en todo caso será en mínima parte. A diferencia de los - desconcentrados, los órganos administrativos centralizados comparten igualmente funciones técnicas y funciones políticas, en medida de lo más variable e impreciso, no podríamos precisar hasta que punto sean funciones políticas y hasta - que otro sean de orden técnico. En este sentido opina Castellanos Coutiño al decirnos que "las instituciones desconcentradas, si bien es cierto están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica, su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades - son de carácter esencialmente técnico y no político, en segundo lugar a que en su función por razón misma a su creación precisan una mayor independencia, es decir gozan de lo que la Doctrina llama Autonomía Técnica". (60)

(60) Castellanos. op. cit. pág. 148.

Otra diferencia que seguramente es la que configura -- preponderantemente a los órganos desconcentrados está en lo que hemos visto la Doctrina llama Autonomía Técnica. Mientras que el órgano u órganos administrativos centralizados cuentan o gozan de autonomía administrativa, económica y -- técnica, las instituciones desconcentradas carecen de la autonomía económica y administrativa, disfrutando exclusivamente de Autonomía Técnica.

Estos caracteres o diferencias que encontramos entre -- las dos categorías de organismos son fundamentalmente de orden teórico, es claro que en la Legislación Positiva de -- nuestro país, habrá ejemplos o casos que no se acomoden a -- estos criterios, pero precisamente mayor razón tenemos en -- afirmar la necesidad de que exista una Ley que defina o determine el régimen jurídico de cada una de estas instituciones.

La diferencia de los entes desconcentrados en contraposición a los centralizados es que tienen capacidad para -- obligarse y obligar y no necesitan ir al Poder Central sus resoluciones.

b) Diferencias entre Organos Centralizados y Descentralizados.

La primera diferencia que surge entre organismos cen--

tralizados y descentralizados es que los primeros se encuentran sujetos al vínculo jerárquico y los segundos no se encuentran sometidos al citado vínculo.

En el régimen descentralizado la gestión de los intereses de la Administración se realiza por entes de Derecho Público que existen al lado del Estado, no se encuentran subordinados jerárquicamente al Poder Central, esto en virtud de que sus atribuciones derivan directamente de la Ley y no del superior jerárquico. Lo que trae como consecuencia lo que nos indica Bielsa que "las atribuciones las ejerce bajo su responsabilidad; la entidad autárquica es responsable de toda transgresión legal como lo es todo aquél cuya actividad esté subordinada a la Ley. Por eso el órgano descentralizado puede ser demandado a causa de los actos que realiza y puede demandar en defensa de sus derechos". (61)

Ahora bien, dado que no existe la relación jerárquica en el Régimen descentralizado, es evidente que existe una forma de Contralor o Vigilancia de parte del Poder Central sobre esas entidades; el Contralor es siempre circunstancia y motivo para examinar la legitimidad y conveniencia de los actos administrativos de otro órgano en lo que toca a la ob

(61) Bielsa. op. cit. pág. 242.

servancia de la Ley y a la buena administración.

Advertimos así que no tienen esta clase de órganos una independencia absoluta: afirmamos con Villegas Basavilbazo que "el poder jerárquico es el vínculo de la centralización administrativa y la tutela administrativa el de la descentralización administrativa". (62)

El Control Jerárquico se diferencia del Control Administrativo en lo siguiente:

1a.- El poder jerárquico no supone autonomía sino subordinación. El control administrativo supone necesariamente la autonomía.

2a.- En el Control Jerárquico hay un mínimo de independencia de los agentes inferiores. En la Tutela hay un control mínimo del Poder Central e independencia en los entes inferiores.

3a.- La revocación de los actos es habitual en el orden jerárquico y sólo es excepcional en el autárquico así como también la reforma del acto.

(62) Villegas. op. cit. pág. 197.

4a.- El control jerárquico puede ejercerse en todos -- los casos por inoportunidad, mientras que el Control de Tutela se ejerce por ilegalidad y también por inoportunidad -- cuando el Derecho Objetivo así lo estatuya.

5a.- La Jerarquía es de Derecho Común mejor dicho el -- poder jerárquico existe de pleno derecho, no requiere Ley -- que lo autorice, actúa de oficio; la tutela no se presume, tiene su origen en la Ley y no existe sino en la medida y -- en los límites en que esta última la ha organizado.

Tanto en la Tutela como en la Jerarquía el control es realizado por medio de procedimientos administrativos que -- son los siguientes:

a) Autorización o Aprobación Previa.- En virtud de la cual los entes ejecutan el acto o la operación, siendo siempre necesaria.

b) Suspensión.- Cuando el acto u operación aprobado, -- está en vías de ejecución y es suspendido.

c) Revocación, Reforma o Substitución.- Tenemos que la Revocación es habitual en el orden jerárquico y sólo excepcional en el orden autárquico, así como también la Reforma del acto.

La substitución (Tutela de Subrogación) es un procedimiento excepcional cualquiera que sea el tipo de Administración y siempre debe de tener una causa jurídica ya que sólo se justifica cuando hay una grave perturbación en el modo de obrar del Órgano intervenido que dificulta la continuidad del servicio administrativo.

Los entes descentralizados al tener personalidad jurídica, patrimonio propio, ser de origen legal, y atender servicios de carácter técnico participan de las tres autonomías antes citadas y éstas son las que realmente caracterizan a las instituciones descentralizadas y por las mismas - actúan en un plano de igualdad frente a la organización centralizada.

Nos comenta el maestro Castellanos Coutiño, "Autonomía que se adquiere por el relajamiento de los vínculos que la relación jerárquica impone, sin que dejen, de existir ciertas facultades de la organización centralizada indispensables para conservar la Unidad del Poder, pues de lo contrario será tanto como presenciar la existencia de múltiples - estados dentro de un Estado de Derecho". (63)

(63) Op. cit. pág. 118.

Otra de las diferencias que encontramos en los órganos centralizados en relación con los descentralizados es que estos últimos tienen una personalidad jurídica distinta de la del Poder Central mismo.

La situación de los entes centralizados con respecto a la personalidad jurídica es la siguiente; estos actúan con la personalidad jurídica de Derecho Público que tiene el Estado. Los actos que realizan los órganos centralizados son actos del Poder Central, sus relaciones son entre órganos de una misma persona jurídica. No hay dos personalidades -- distintas sino que la actividad desarrollada por esta clase de órganos, la realizan en nombre y representación del Poder Central dentro del ordenamiento jerárquico determinado por el Derecho Objetivo.

En cuanto a los órganos descentralizados o de Administración Indirecta como los denomina Bielsa, nos encontramos ante un panorama distinto, en virtud de que a éstos les viene atribuida una personalidad jurídica distinta de la del Estado mismo y algunos autores han expresado que junto con el Patrimonio Propio son elementos esenciales de este régimen, tema que ya hemos tratado en su oportunidad. (64)

(64) Op. cit. pág. 193.

De esta manera los actos del Órgano descentralizado, - no lo son del Poder Central, por tanto puede obligarse contractualmente y actuar en juicio como actor y demandado; -- aquí existe la contraposición de dos personas jurídicas: el Estado por una parte y por la otra la propia entidad creada por el Estado y distinta del Poder Central. Es así que el Órgano tiene Poder de Decisión y capacidad para obligarse y obligar; en conclusión se le otorgan todos los derechos y prerrogativas de un sujeto jurídico, salvo las limitaciones que expresamente la Ley le marque.

En resumen de este inciso podemos decir que los Órganos centralizados se encuentran sometidos a la vinculación jerárquica, actúan con la personalidad jurídica de Derecho Público que ha sido conferida al Poder Central, sus relaciones son entre Órganos de una misma personalidad.

Los Órganos descentralizados por el contrario no están sujetos a la relación de jerarquía sino al control administrativo, gozan de personalidad jurídica distinta de la Administración Central, tienen Autonomía Económica y además gozan de la Autonomía Técnica y Orgánica.

Existen otras diferencias entre estas dos organizaciones como son la actividad o función que realizan que en el Órgano descentralizado es del todo específica: la presta--

ción de servicio público de orden técnico. Sin embargo no es un dato que pueda sernos útil como diferencia constante e irrefutable, ya que por ejemplo en nuestro país existen innumerables órganos descentralizados que no realizan estrictamente hablando verdaderos servicios públicos, sino actividades económicas ya industriales o comerciales que últimamente se les ha dado la categoría de Servicios Públicos - Industriales o Comerciales. Por otra parte sabemos que la Administración Pública Central también lleva a cabo la prestación de servicios públicos, aunque si bien esto último no constituye su única actividad o finalidad como si ocurre en los órganos descentralizados que constituye, incluso la razón misma de su origen o nacimiento legal.

c) Diferencias entre Organos Desconcentrados y Descentralizados.

Los organismos desconcentrados según lo que hemos venido estudiando se encuentran sujetos a la relación de jerarquía pero la misma se presenta atenuada como precisamos en su oportunidad.

Los entes descentralizados en cambio no se encuentran sujetos a la vinculación jerárquica sino al contralor administrativo que es necesario para dar unidad y legalidad a la compleja acción administrativa.

La diferencia entre Órganos descentralizados y desconcentrados desde el punto de vista de la autonomía es la siguiente: los Órganos desconcentrados sólo tienen Autonomía Técnica que ya hemos expresado, consiste en la posibilidad que tienen esta clase de entes de desarrollar sus actividades de índole técnica sin necesidad de consultar a los Órganos centrales. En contraposición los organismos descentralizados gozan de las tres clases de Autonomía: Administrativa u Orgánica, Técnica y Económica; su situación es la siguiente: esta clase de Instituciones tienen facultades para decidir por sí mismas, sin ulterior aprobación; elaboran sus propios presupuestos y disponen libremente de ellos por supuesto sin aprobación posterior de parte del Poder Central; pueden resolver y desarrollar su actividad de índole técnica sin necesidad de consultar a los Órganos centrales.

Ahora bien, resumiendo las ideas desarrolladas en el presente inciso, diremos que los Órganos desconcentrados -- aun cuando se encuentran íntimamente ligados a la organización centralizada, se pueden caracterizar en la siguiente forma:

1a.- Se les otorga una competencia en forma absoluta y exclusiva.

2a.- El otorgamiento de competencia es en favor de un

Órgano medio e inferior en la escala jerárquica.

3a.- La competencia es ejercida dentro de un ámbito territorial determinado (esta característica en cuanto a la -desconcentración periférica o externa).

4a.- La relación de jerarquía se encuentra atenuada.

5a.- Gozan de la Autonomía Técnica.

6a.- No tienen Autonomía Orgánica.

7a.- No tienen Autonomía Económica.

8a.- Gozan de Personalidad Jurídica.

9a.- Tienen Patrimonio Propio.

Las diferencias entre organismos desconcentrados y descentralizados son las siguientes:

Los órganos desconcentrados se encuentran sujetos a la relación de jerarquía pero con las modalidades que explicamos.

Las instituciones descentralizadas no se encuentran so

metidas a la relación de jerarquía, una de sus características es el no sometimiento a esta clase de vínculo, pero sí al Contralor Administrativo necesario para la unidad en la Administración.

Los entes desconcentrados tienen Autonomía Técnica por razón misma de su carácter, pero carecen de Autonomía Económica en razón de que sus presupuestos son aprobados en definitiva por el Gobierno u órgano centralizado superior. Carecen en la misma forma de Autonomía Orgánica, ya que sus actos o resoluciones están sometidos a la aprobación posterior de los órganos centralizados superiores.

Las instituciones descentralizadas en cambio gozan de las tres clases de Autonomía precisadas en el desarrollo - del presente capítulo.

C A P I T U L O II

CONCEPTOS ECONOMICOS FUNDAMENTALES

A. NECESIDAD. "Deseo de una mercancía o servicio. El deseo puede ser satisfacer la sed, el hambre, evitar el -- frío o el calor, curarse de una enfermedad, divertirse o -- distraer, ganar fama, ostentar generosidad o amabilidad, -- etc. Las necesidades no pueden satisfacerse totalmente, de bido a que los bienes y los servicios son escasos en rela- ción a las necesidades que pueden satisfacer. Los recursos están utilizados de forma óptima, es decir, rinden una uti- lidad total máxima cuando las necesidades se satisfacen -- por igual en el margen, de forma que la utilidad marginal de una unidad o lote adicional de recursos, al satisfacer necesidades distintas, es la misma para todos los usos. Es to significa, también, que las necesidades nunca pueden sa- tisfacerse por completo, pues, si así sucediera, significa ría emplear los recursos en usos cuya utilidad marginal se ría menor que la de otras necesidades satisfechas menos -- plenamente. En la práctica, la lógica de este principio re- side en que la satisfacción de necesidades de la comunidad es probable que se consiga más fácilmente mediante un sis- tema de asignación de recursos que permita la realización de pequeños (marginales) ajustes, que por medio de un sis- tema de prioridades centralizadas que resultan difíciles -

de ajustar a las preferencias locales o individuales". (65)

Existen muchas definiciones de necesidad, según el campo de acción del cual se hable; sin embargo, para la economía la necesidad es la falta de algo. según Francisco Zamora, "la necesidad es fundamentalmente un sentido de falta - de insuficiencia; la reacción psíquica que provoca en el sujeto cualquier ruptura del equilibrio, entre las fuerzas internas de su organismo y las del medio cósmico que le ro--dea". O bien, la necesidad puede definirse como "ciertas - apetencias que experimenta el hombre y que provocan un deseulquibrio que tiende a ser restablecido tan pronto como se aplica el satisfactor correspondiente". Los economistas han tenido dificultades para hacer una clasificación que abar--que y explique todas las necesidades. Pueden aceptarse dos clasificaciones que se aproximan a ser las más aceptables.

Necesidades	.Naturales
	.Elementales o Fisiológicas
	.Artificiales o Culturales
Necesidades	.Absolutas y Relativas
(en atención a términos	.Urgentes y Diferibles
antónimos)	.Positivas y Negativas
	.Inmediatas y Mediatas
	.Fijas y Variables
	.Presentes y Futuras
	.Individuales y Colectivas

(65) Diccionario de Economía. Editorial Alhambra. México 1980, pág. 381

Las necesidades de los individuos se van jerarquizando de acuerdo con la importancia que le concede cada uno. Una jerarquía de las necesidades humanas que se usa a menudo en psicología industrial y administración de empresas fue presentada por Abraham H. Maslow. Dichas necesidades están ordenadas por niveles cada vez más altos en esta secuencia: - 1) Fisiológicas (hambre, sed); 2) de seguridad (tranquilidad, buena salud); 3) pertenencia y afectos (identificación, afectos); 4) estimación (prestigio, éxito, respeto a sí mismo); 5) autorrealización (logros, mejoramiento personal, ambiciones). (66)

Para el Diccionario Enciclopédico de Economía habla de diversas clases de necesidad:

"Necesidad económica. Sensación de apetencia de un determinado objeto considerado imprescindible para el bienestar material y para cuya satisfacción se dispone de recursos escasos. Precisamente la satisfacción de las necesidades (crecientes y prácticamente ilimitadas) con medios escasos, se ha considerado el objetivo básico de la economía. - Para la resolución de este problema el hombre se enfrenta a la necesidad de realizar una elección, con vistas a asignar óptimamente los recursos, de forma que se satisfagan la ma-

por parte posible de necesidades prioritariamente las consideradas más importantes. Al ser ésta una decisión con fuerte carga subjetiva, pues influyen decisivamente en ella los juicios de valor del elector, el resultado de este proceso difiere notablemente según las circunstancias que lo enmarcan, constituyendo el núcleo de la diferenciación de los -- distintos sistemas económicos.

.Necesidad primaria. Todo aquello que se configura como un objetivo básico (fundamental) para lograr un nivel de bienestar que permita el desarrollo armónico e integral del ser humano. Es evidente que se trata de un concepto que evoluciona rápidamente con la historia, estando fuertemente -- afectado por la forma de organización social y por el nivel de desarrollo alcanzado, subyaciendo en su interpretación - un inevitable contenido ideológico. Así, en un determinado momento de la historia y en una sociedad concreta pueden -- considerarse como necesidades primarias -es decir, esencia- les para la persona- bienes inimaginables en otras socieda- des o considerados como evidentemente superfluos o de lujo. Su distinción, con todo, de las necesidades secundarias es poco clara.

.Necesidad secundaria. Todo aquello que, aún no siendo vital para la existencia del hombre o fundamental para su - desarrollo integral y de lo que, en consecuencia, puede sus

traerse, se ha llegado a convertir en una necesidad para él, fundamentalmente porque los demás miembros de su entorno lo disfrutaban o porque su disponibilidad se ha convertido en -- símbolo del éxito o bienestar. Esta creación de necesidades está íntimamente ligada al crecimiento económico y se ha hecho particularmente importante en las sociedades capitalistas modernas, en las que la publicidad y la existencia del efecto demostración inducen a perseguir por todos los medios objetivos superfluos, aún a costa de perder por conseguir los bienes esenciales (ocio, tranquilidad, cultura, -- etc.). Es éste, de otro lado un proceso sin fin, pues el -- sistema se ha convertido en un auténtico multiplicador de -- necesidades, de tal forma que cuanto más se tiene más se desea, convirtiéndose la vida en una loca carrera sin sentido que conduce sólo a una frustración progresiva. Por otra parte, estas necesidades secundarias pueden llegar a hacerse -- realmente apremiantes para la vida del ser humano: así, la disponibilidad de un automóvil puede llegar a hacerse indispensable en determinadas circunstancias en la vida actual. De esta forma, la frontera entre necesidades secundarias y primarias es notablemente borrosa.

.Necesidad social. Todo aquello que no siendo vital para la subsistencia biológica del individuo, se ha convertido en una auténtica necesidad para él (primaria o secundaria) por los efectos inducidos de la sociedad en la que vive.

ve, por su grado de civilización y de desarrollo histórico.

Clase de necesidades que se considera deseable que pue
da satisfacer el conjunto de la población y que, por tanto,
recibe atención por el Estado". (67)

(67) Diccionario Enciclopédico de Economía. Editorial Planeta. Barcelona, España 1960. Tomo VIII, pág. 123.

B) SATISFACTOR. Es lo que permite cubrir una necesidad, satisfacción es el estado que resulta de la realización de lo que se pedía o se deseaba.

Para que un bien pueda ser útil, para que sea bien, es necesario que se cubran cuatro condiciones: primero, debe haber una necesidad; segundo, las cualidades de la cosa deben satisfacer un deseo; tercero, debe haber un reconocimiento de esta cualidad de necesidad-satisfactor y, cuarto, debe haber suficiente control sobre la cosa para hacerla subordinada a la necesidad.

Es decir, que una cosa o un servicio deberá entenderse que tiene valor económico, en tanto que se relacione con una necesidad y en tanto se entienda que esa cosa o servicio sea susceptible de satisfacer dicha necesidad, que la persona que tiene la carencia o siente el deseo, conozca la utilidad de satisfactor.

La fuente de todo valor de carácter económico es la relación entre una necesidad y los bienes económicos disponibles, susceptibles de cubrir una necesidad. Para distinguir entre bienes gratuitos y bienes económicos debe recubrirse no sólo a la noción de utilidad sino a la de escasez.

La satisfacción de las necesidades es la acción por la

cual se da cumplimiento a aquello que se requiere, sea de carácter vital, básico o secundario.

C) UTILIDAD. "En economía, el poder de una mercancía o servicio de dar una satisfacción de una necesidad. La ciencia económica no se preocupa por la ética moral de una necesidad. Los alimentos, el tabaco, las vacaciones, poseen utilidad y son de relevancia económica si satisfacen necesidades. La economía no distingue entre la música clásica y el jazz, entre Shakespeare, Agatha Christie o James Bond; esto se debe a que analiza lo que es y no juzga lo que debería ser. Su interés reside en la utilidad de una mercancía o servicio "en el margen", es decir, el aumento o disminución de la utilidad total que acompaña a un aumento o disminución de la oferta, puesto que es aquí donde se realizan las decisiones y donde la utilidad marginal, que disminuye generalmente a medida que aumenta la cantidad, entra en la determinación del valor y el precio. Así, por ejemplo, el aire resulta tan abundante en la vida cotidiana como "en el margen", es decir, un poco más o menos es de relativa importancia y la gente no está dispuesta a pagar aire por él; empero, en un submarino puede significar la diferencia entre la vida y la muerte y podría exigir un alto precio". (68)

"Forma en que se puede medir el valor. Es la capacidad de un bien o servicio para satisfacer una necesidad. Los más frecuentes tipos de utilidad son: de forma, de lugar, -

de tiempo y de posesión. También se puede hablar de utilidad total y de utilidad marginal". (69)

Para Aristóteles una cosa tenía un valor en sí misma y tenía otro valor que le permitía ser cambiado. Platón había pensado que el valor era una cualidad inherente a la cosa - de carácter absoluto y para Aristóteles se trataba de un -- concepto subjetivo que dependía de la utilidad.

(69) Gran Enciclopedia del Mundo. Tomo V. Barcelona, España 1969, -- pág. 500.

D) ESCASEZ. "Es la falta de una mercancía en relación con su demanda. No se aplica simplemente a aquellos -- bienes que son pocos; una máquina única pero obsoleta, que ni siquiera la quieren los museos o los anticuarios, no es un bien escaso en el sentido económico. Los economistas distinguen entre los "bienes libres" como la luz solar, el aire y el agua, que normalmente se encuentran en tales cantidades que carecen de precio, y los "bienes económicos", que son escasos en relación con su demanda y que por esto tienen un precio.

La mayoría de los bienes y servicios son escasos debido a que en cualquier momento dada la oferta de materias -- primas, maquinaria, tierra y trabajo, necesarios para crear los, son también escasos. Así, cualesquiera que sean las -- formas políticas o sociales, cada sociedad debe decidir la mejor forma de asignar sus recursos productivos y cómo debe distribuirse entre la comunidad la oferta resultante de bienes y servicios. Si todos los recursos productivos están -- plenamente ocupados, un aumento en el producto de una mercancía o servicio solamente puede darse reduciendo el de -- otra mercancía: más neveras significan menos acero para automóviles; más tierra para fábricas y carreteras significa menos terrenos para la agricultura; más profesoras pueden -- significar menos enfermeras, etc.

Con el tiempo, aumentando el stock de recursos productivos, una comunidad puede aumentar su producción global de bienes y servicios pero, incluso aquí, se aplican las reglas de la escasez. La cantidad limitada de materiales para la construcción, tierra y trabajo, deben distribuirse, en su caso, entre las fábricas para aumentar la oferta de bienes manufacturados y las universidades para aumentar la oferta de científicos e ingenieros.

Estos problemas son tan fundamentales para las sociedades pobres como para las ricas y para cada uno de los sistemas políticos desde el capitalismo al socialismo. La economía es, en esencia, un estudio de los problemas que plantea la escasez. Si todos los bienes fueran tan abundantes que fueran libres, no existiría problema económico, debido a que no se presentaría la necesidad de asignar recursos". (70).

"Concepto fundamental en la terminología económica neoclásica o subjetiva, que significa falta o insuficiencia de algo: escasez de bienes. Para esos economistas, la característica básica de la ciencia económica es la utilización adecuada de los medios escasos para satisfacer las múltiples necesidades humanas". (71)

(70) Diccionario de Economía. op. cit. pág. 86.

(71) Diccionario de Economía. op. cit. pág. 93.

"Insuficiencia. Carencia de una mercancía en relación a su demanda. Esta categoría, que caracteriza a la mayoría de los medios de los que dispone el hombre para satisfacer sus necesidades, plantea en la actividad cotidiana del ser humano una serie de elecciones: elección, ante la imposibilidad de conseguir todos los bienes deseados, de ciertos -- bienes que se revelan como prioritarios; y elección, al -- tiempo, de una determinada forma de conseguirlos. Es esta -- serie de elecciones la caracterizadora básica de la actividad económica y de la propia economía, que, en esencia, no es, para muchos autores, sino la ciencia que investiga los problemas planteados por la escasez. En efecto, si todos -- los bienes existieran en cantidades ilimitadas no habría lugar para el cálculo económico, ya que al no existir costes de adquisición de los bienes requeridos (ni, en consecuencia, precios), no existiría tampoco la problemática de la -- asignación de recursos.

En este sentido, la escasez es la categoría que caracteriza a los bienes económicos, como opuestos a los bienes libres, aquellos que -como el aire o la luz solar- existen en cantidades ilimitadas en relación a las necesidades que de ellos tiene la humanidad, y que, por ello, carecen de -- precio.

En otro sentido, el concepto de escasez fue utilizado

por D. Ricardo para clasificar las mercancías entre producidas y escasas. Estas últimas eran aquellas cuyo valor de -- cambio estaba determinado sólo por su escasez. Posteriormente, sería L. Walras quien generalizara y definiera en la -- forma admitida actualmente el concepto, al sostener que la escasez de los bienes respecto de la demanda es el determinante esencial de los precios.

En otro orden de cosas, la aparición de empresas con - curva de demanda de pendiente negativa (monopolios, oligopolios) puso de manifiesto como una escasez provocada de la - oferta les permite maximizar los beneficios". (72)

(72) Diccionario Enciclopédico de Economía. op. cit. pág. 331.

E) PRODUCCION. Es la transformación de una materia prima por el trabajo del hombre a fin de hacerla apta para la satisfacción de necesidades humanas. No es sólo una transformación técnica de determinados bienes en otros distintos, sino una transformación que conduzca a obtener más útiles que aquellos de los que se parte.

Producción. "Cualquier actividad que sirve para satisfacer necesidades humanas. En su sentido más amplio, la producción incluye los esfuerzos de todos los servicios y ocupaciones profesionales -actores y contables, bailarines de ballet y carniceros, dentistas y barrenderos, etc.-. En el lado de la manufactura, no sólo comprende el proceso de fabricación, sino también a las personas empleadas en el traslado de los bienes de las fábricas y granjas, donde carecen de utilidad, a los hogares de los consumidores, donde son útiles, es decir, las actividades de transporte, almacenamiento, venta al por mayor y venta al por menor.

El nivel general de vida de una comunidad se basa, esencialmente en la cantidad de bienes y servicios per capita disponibles para la población, y esto, a su vez, depende del volumen de la producción. La redistribución de la renta del rico al pobre, tendrá pocos efectos si los ricos son una pequeña minoría. Es únicamente por medio del aumento de la producción, como podrán llevarse a cabo mejoras sustan--

ciales.

El volumen de la producción depende, principalmente, de la cantidad y calidad de las materias primas, del trabajo y del equipo, del grado de conocimiento técnico; de la calidad de las organizaciones políticas y económicas. Los cambios relevantes en el nivel de la producción, únicamente pueden lograrse alternando uno o varios de estos elementos. Si una comunidad se abstiene de utilizar toda su producción en el consumo corriente, puede aumentar su producción futura empleando sus recursos para mejorar la tierra y aumentar la calidad y cantidad de su equipo capital, conocimiento técnico y fuerza de trabajo.

Cada productor se enfrenta con dos problemas fundamentales: qué combinación de recursos debe emplear para producir eficientemente y qué cantidad de mercancías debe producir. El fracaso en resolver estos problemas, resultará de unas técnicas productivas derrochadoras, al igual que en excedentes no deseados de algunos bienes y escaseces en otros.

Los economistas han demostrado que, en la teoría de la producción, los productores tienden a resolver este problema expandiendo su alquiler de factores de producción hasta el punto en que el ingreso ganado en la venta de un factor

adicional o "marginal" (el ingreso marginal del producto), es igual al coste adicional o "marginal" de alquilarlo; es decir, la producción en que el coste marginal del producto es igual a su ingreso marginal. Por ejemplo, un fabricante textil tenderá a aumentar su producción utilizando maquinaria y trabajo mientras que el ingreso de la producción de un obrero o máquina adicional sea mayor que el coste extra, pero dejará de utilizar más máquinas en el punto en que una máquina adicional que le cuesta 100,000 pesetas anuales de funcionamiento le produzca solamente 100,000 pesetas de tela y, de modo similar, dejará de alquilar más -- trabajo cuando un obrero adicional que le cuesta 80,000 pesetas anuales únicamente añade 80,000 pesetas al valor de la producción. En cualquier organización se alcanzará una fase en la que las nuevas adiciones de equipo y trabajo harán unas contribuciones sucesivamente más pequeñas a la producción total a medida que la fábrica vaya aproximándose al límite físico de su capacidad y espacio físico (rendimientos decrecientes). Surgirá una pérdida en el -- producto marginal y, por lo tanto, los beneficios globales descenderán, si la producción se lleva más allá del -- punto en que el coste de producción adicional es mayor -- que el valor de la producción adicional. La pérdida marginal indica que la producción se ha llevado demasiado lejos, y que el equipo y el trabajo marginal podrían utilizarse más rentablemente en cualquier otro lugar en benefi

cio de la comunidad. Por otra parte, cualquier nivel de producción que no alcance el punto en que el ingreso marginal iguala al coste marginal, tampoco será en interés de la comunidad, puesto que ello significa que el valor que los consumidores otorgan al producto marginal es mayor que el coste de producirlo. Si los consumidores están dispuestos a pagar más por algo que su coste pleno de producción, surge -- una fuerte indicación de que debería aumentarse la producción. Unicamente cuando la producción ha alcanzado aquel -- punto en el que el ingreso de cada factor de producción adicional es igual al coste adicional, la producción habrá alcanzado el punto que representa una satisfacción óptima para los intereses de los consumidores.

En esta fase, el productor habrá resuelto también el - problema de combinar los factores productivos para obtener el producto lo más económicamente posible. Al decidir cómo producir, cada productor normalmente tiene cierto margen de elección entre las cantidades de maquinaria y trabajo manual, entre maquinaria automática y semiautomática, etc. - La regla para seleccionar la combinación menos cara es seguir sustituyendo un factor caro por uno barato hasta que - no puedan realizarse más reducciones de coste mediante nuevas sustituciones. Si p.e., una máquina automática cuyo funcionamiento cuesta 50,000 pesetas anuales, puede producir - 150,000 pesetas de bienes, y un hombre que gana 80,000 pese

tas anuales puede producir 160,000 pesetas anuales de bienes idénticos, resultará más económico sustituir los hombres por máquinas puesto que cada peseta invertida en máquinas rendirá tres pesetas (150,000 dividido por 50,000), mientras que cada peseta gastada en el alquiler de trabajo rinde únicamente dos pesetas (160,000 dividido por 80,000).

La sustitución seguirá reduciendo los costes hasta que el rendimiento obtenido con el gasto de una peseta en maquinaria produzca el mismo rendimiento que la peseta gastada en el alquiler de fuerza de trabajo. Además, para maximizar los beneficios, el alquiler de hombres y maquinaria aumentará siempre que los aumentos de la producción aumenten los beneficios. Tanto la minimización del coste como la maximización del beneficio se realizarán cuando el valor del producto de cada factor marginal sea igual a su coste marginal. Si en el margen una máquina adicional que cuesta 100,000 pesetas añade 100,000 pesetas al valor del producto y un hombre que cuesta 80,000 pesetas produce 80,000 pesetas, el valor del producto por peseta invertida será el mismo para ambos". (73)

"Proceso por medio del cual se crean los bienes econó-

(73) Diccionario de Economía. op. cit. pág. 97.

nicos. Es la actividad principal de cualquier sistema económico que está organizado precisamente para producir, distribuir y consumir los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas.

Producción artesanal.

Producción que se dio durante el feudalismo en los talleres artesanales. En el sistema capitalista también existen algunos artesanos que trabajan con sus manos, sin ayuda de maquinaria, y que producen artículos llamados artesanías.

Producción manufacturera.

Etimológicamente quiere decir hecho con la mano. La producción manufacturera es el paso intermedio entre la producción mercantil simple y la producción maquinizada. En la manufacturera, el trabajador se va a encargar de un solo proceso o fase de la producción, lo que trae como consecuencia -- una mayor especialización y una mayor habilidad de los trabajadores, y ello hace aumentar la productividad y disminuir los costos del producto final. La manufactura crea la división social del trabajo dentro de una misma especialidad o rama productiva. Otra consecuencia importante de la manufactura es la concentración de los medios de producción (capital) por el capitalista.

Producción maquinizada.

Forma de producción en la que los trabajadores se dedican a un solo proceso o a procesos conexos en la producción a través de maquinarias, aumentando la especialización del trabajador y de las propias máquinas. La máquina ha seguido evolucionando hasta llegar a la automatización y la computación en los procesos productivos que siguen basándose en el principio de la maquinaria: realizar operaciones repetitivas, muy especializadas, lo que permite aumentar la producción y productividad del trabajo. La producción maquinizada representa la tercera fase de la producción de mercancías en el capitalismo.

Producción mercantil simple.

Producción de pequeños artesanos y campesinos basada en la propiedad privada de los medios de producción y en el trabajo personal que crea productos destinados al cambio (mercancías). Después de la producción artesanal, que se dio durante el feudalismo, la producción mercantil simple es la primera forma de producción de mercancías en el capitalismo.

Producción nominal.

Aquella que se obtiene sumando el valor monetario de todas las ramas de producción en un período que generalmente es un año. A la producción nominal también se le llama a precios corrientes porque se calcula de acuerdo con los precios

que existen en cada uno de los años en que se realiza la con
tabilidad.

Producción potencial.

Aquella que se puede lograr con los recursos económicos con que se cuenta, siempre y cuando se planifique el uso racional de los recursos y no existan desperdicios de ningún recurso.

Producción real.

Aquella que se calcula en forma monetaria tomando como base los precios de un período o un año, y refleja el incremento físico real de la producción una vez eliminada la variación o fluctuación de los precios. A la producción real también se le llama a precios constantes". (74)

(74) Diccionario de Economía. op. cit. pág. 103.

F) CONSUMIDOR. En principio explicaremos lo que significa consumir, que quiere decir adquirir un satisfactor determinado.

Consumo, significa lo siguiente: "Acto final del proceso económico, que consiste en la utilización personal y directa de los bienes y servicios producidos para satisfacer necesidades humanas. El consumo puede ser tangible (consumo de alimentos) o intangible (consumo de servicios). El consumo puede ser inmediato, en el corto plazo, o en el largo". - (75).

Resulta interesante mencionar las nociones que acerca del consumo ofrece el Diccionario Enciclopédico de Economía, las cuales ofrecen a continuación:

Desgaste que se somete a los bienes, sea con motivo de su utilidad para disfrute o para intervenir en un proceso de producción. Habitualmente, como el desgaste de los bienes es difícilmente medible, se utiliza en lugar del concepto de consumo el de gastos de consumo (cantidad de bienes comprados para su consumo) o el de gasto de los consumidores, que es el conjunto de bienes comprados para uso o consumo en un

(75) Diccionario de Economía. op. cit. pág. 42.

período de tiempo, y que no coincide con el consumo de ese período, fundamentalmente por la importancia cuantitativa y cualitativa que tienen los bienes duraderos de consumo, que prestan servicios a lo largo de un período de tiempo relativamente dilatado, durante el que se van consumiendo. En consecuencia, un concepto más preciso de consumo es el que considera a éste como el proceso por el que se detraen bienes del volumen de existencias. En estos términos, la producción neta de una economía ha de ser igual al consumo neto más la acumulación de bienes, que son los dos destinos que pueden tener éstos. Pero en esta relación, "acumulación" incluye --acumulación para la producción, acumulación de existencias productivas o comerciales y acumulación para el consumo (la consistente en bienes de las economías domésticas, tales como vivienda, electrodomésticos, mobiliario, automóviles, etc.). Análogamente, la producción bruta será igual a la producción neta (que era igual a consumo neto más acumulación), más el consumo para la producción; éste, más el consumo neto, es el consumo bruto. La teoría económica actual tiende, no obstante, a definir las relaciones en función de los gastos de los consumidores, en cuyo caso los demás términos tampoco tienen el contenido indicado aquí.

Entre los factores que influyen en el consumo (de aquí en adelante consumo neto, es decir, el realizado con motivo del disfrute de un bien), unos corresponden a las caracterís

ticas de la oferta y otros actúan directamente sobre la demanda de bienes de consumo. La oferta condiciona evidentemente el consumo, partiendo del hecho de que sólo se puede consumir, en una economía moderna, lo que ha sido producido; -- por ello la forma de influencia es muy diferente en economías planificadas; en las economías de mercado, es la rentabilidad privada el criterio determinante para la producción, y una vez decidida ésta, el productor trata de persuadir al público para su compra, a través de las técnicas de publicidad fundamentalmente; en las economías planificadas los bienes que hayan de producirse se deciden de acuerdo con los -- criterios que se utilicen en cada plan y con una estimación de necesidades colectivas y de sus órdenes de prioridad, generalmente basadas en investigaciones precisas y en conocimientos científicos (así, por ejemplo, las previsiones de necesidades alimenticias se basan en la Unión Soviética en los requisitos de componentes nutritivos por persona, y sus variantes según la población -sexo, edad, ocupación, clima, -- etc.-). Desde el punto de vista de la demanda, es precisamente el clima uno de los factores determinantes básicos, junto con otros de carácter natural: ahora bien, como el progreso técnico consiste en una creciente independización del hombre respecto de su medio geográfico y físico, los factores naturales son cada vez menos determinantes y tienden al carácter de condiciones mínimo. A nivel agregado, una segunda clase de factores por el lado de la demanda es la composición de -

la población, tanto en términos absolutos como en su composición por edades, sexo, ocupación, nivel de cultura, puesto - que tales variantes determinan diferentes gamas de necesidades. Una tercera clase son los factores económicos: las leyes de Engel, determinan un orden de prioridad en la satisfacción de distintas clases de necesidades (primero habitación, luego vestido, comida, luz y calefacción, etc.), comportándose cada clase de gastos de forma distinta según aumenta la renta personal o familiar.

El análisis de la teoría económica de J.M. Keynes y sus seguidores da relieve especial a la influencia de la renta - en el volumen de gastos de consumo, tanto a nivel microeconómico como a nivel agregado: a) La función de consumo establecida por Keynes hace depender el consumo global del volumen absoluto de las rentas, como un mínimo de consumo correspondiente al mínimo de subsistencias. en el cual, aún con renta nula, se consumiría, mediante la descapitalización. b) En la formulación de F. Modigliani y otros, el consumo de las familias está fundamentalmente influido por su entorno social. - c) En la formulación de M. Friedman, en el consumo existe un componente ligado al nivel de renta que se considera normal y otro componente relacionado con las desviaciones en más o en menos de los ingresos efectivos respecto de ese nivel de renta (consumo permanente y consumo transitorio, respectivamente). d) Se considera actualmente que hay otros factores -

económicos que influyen en el nivel de consumo, como, por -- ejemplo: 1) el tipo de interés, en el sentido de que influye positivamente en el volumen de ahorro, lo que detrae recur-- sos para el consumo; 2) el nivel absoluto de precios, y las expectativas sobre los mismos, pues un alto nivel disminuirá el consumo real, en principio, y unas expectativas de aumento de precios precipitarán a los individuos a consumir más - ahora, por defender la capacidad adquisitiva de sus ingre-- sos; 3) la distribución personal de la renta, pues se admite en síntesis que los grupos de ingresos bajos consumen mayor proporción de sus ingresos totales y los de ingresos altos consumen menor proporción; 4) la tenencia de activos financieros y físicos por los consumidores (su riqueza personal); 5) las condiciones del crédito en general, y en sociedades de mercado avanzadas, las condiciones particulares de las ventas a plazos, que influyen decisivamente en los gas-- tos en bienes duraderos; 6) la posible existencia de demanda diferida por circunstancias excepcionales (como una guerra o una depresión económica), que tenderá a hacer subir el nivel de gastos de consumo en el período inmediato posterior; y 7) otros factores institucionales económicos, como puedan ser - los seguros de vida (que en cierto modo institucionalizan el ahorro del consumidor) u otros que obliguen a pagos regula-- res.

Esta moderna interpretación de las motivaciones del conu

sumo es un tanto más compleja que la versión marginalista -- del equilibrio del consumidor, en que se suponía que las can- ti- dad- es demandadas eran función únicamente de los precios re- lat- ivos de los distintos bienes, los cuales, junto con los g- ast- os del consumidor (que se suponían un dato), fijaban las proporciones de los distintos bienes esencialmente, y la re- nt- a del consumidor -que actuaba como límite absoluto de pos- ibi- lidad- es- acababa por determinar las transacciones. Hay que añadir, no obstante, a esta interpretación actual de los fac- to- res económicos que influyen en el consumo otros factores s- oci- ol- ógi- cos, como los usos sociales, las características so- ci- ol- ógi- cas del colectivo, modas, etc., todo ello bajo los -- condicionantes fundamentales del sistema económico de que se trate.

Precisamente las diversas combinaciones en que se pre- sen- tan todas estas clases de factores influyentes en el con- s- um- o permiten establecer una tipología del consumo a nivel m- un- dial, esencialmente definida en su forma más agregada por los rasgos del sistema económico (influyendo en este con- cep- to el nivel técnico): así, los tipos de consumo pueden sin- te- tiz- ar- se en tres: el tipo subdesarrollado, el desarrollado y el planificado. El consumo subdesarrollado se caracteriza por el predominio de las necesidades primarias (alimentación, especialmente) y de los condicionamientos naturales y, den- tro de la alimentación, por la deficiencia proteínica de és-

ta y la insuficiencia calórica. El tipo desarrollado se caracteriza en lo alimenticio por la variedad de la dieta y el peso alto en ella de los azúcares; pero, sobre todo, por el hecho de suponer los gastos en alimentación una parte pequeña de los totales de consumo, predominando cada vez más los "otros gastos", como sanidad, educación, diversiones, viajes, etc. En el tipo planificado el condicionamiento a través de la oferta es determinante, presentando la estructura del consumo un aspecto mucho más racional, en el que se parte de satisfacer las necesidades básicas de la vida (alimentación, vivienda, educación, etc.), aspectos en los que el nivel medio de este tipo es superior, en términos relativos, a los países desarrollados capitalistas, y, por el contrario, tienen mucho menos peso los gastos de consumo suntuarios o menos necesarios, así como las variedades de bienes de consumo de carácter menos necesario.

En una economía socialista, el consumo viene dado en alguna manera por la planificación, concediendo prioridad a la satisfacción de las necesidades colectivas sobre las individuales. Así, mientras no se encuentra un gran desarrollo en los bienes de consumo más usuales en las economías capitalistas, es frecuente encontrar altamente desarrolladas la educación, la sanidad, los transportes colectivos, etc., por lo que en estas sociedades, al tener unos supuestos diferentes sobre la propiedad de los medios de producción, el consumo -

se configura también de forma distinta, siendo las leyes que rigen estas sociedades diferentes a las que mueven a las economías capitalistas. En las economías socialistas no tiene lugar un exceso de bienes superfluos y se concede mayor prioridad a las necesidades básicas, tanto en el plano material como en los servicios colectivos, consiguiendo un nivel social más igualatorio que el existente en sociedades divididas en clases, como las capitalistas". (76)

El diccionario en comento; igualmente trata lo referente al consumidor de la siguiente manera:

"Agente económico que realiza el acto de consumo para conseguir unos bienes con los que satisfacer sus necesidades. El comportamiento del consumidor varía en función del tipo de mercado que se considere. En un mercado de libre competencia, la demanda de un bien determinado depende de cuatro elementos: a) el precio del bien, b) el precio de los demás bienes, c) la renta del sujeto, d) los gustos de los consumidores. El precio de equilibrio se fija en el punto en el que la demanda coincide con la oferta, para el cual habrá una determinada cantidad de bien. En un sistema de precios donde rige la ley de la oferta y la demanda, las decisiones del --

(76) Diccionario de Economía. op. cit. págs. 504 y 505.

consumidor influirán en el sistema de equilibrio, pero no de una manera apreciable. Esto se puede comprobar en el caso de que se produzca una variación de la demanda por la disposición de los consumidores a comprar cualquier producto. Por ejemplo, si los consumidores, debido a una serie de causas, deciden demandar más cantidad de cerveza que de naranjada y no cambia la producción, se origina una escasez de cerveza y un exceso de naranjada. Para conseguir liquidar existencias los comerciantes están dispuestos a reducir el precio de la naranjada, bajo el supuesto de que es mejor venderla a cualquier precio que el no venderla. Por el contrario, el precio de la cerveza puede aumentar debido a su escasez y al exceso de demanda surgido. A medida que el precio aumente, habrá menos gente con capacidad de adquirir el producto, limitándose la demanda por medio del encarecimiento de la mercancía, consiguiendo un ajuste en la oferta. Ante el cambio en los gustos de los consumidores, los productores estarán dispuestos a variar su producción y la oferta que lanzan al mercado: -- así, los productores de naranjadas, ante el exceso del bien, reducirán su producción y por ello la oferta, mientras que, por el contrario, los productores de cervezas, alentados por el mayor precio, intentan por todos los medios incrementar la producción aumentando de este modo la oferta. El cambio en los gustos de los consumidores, actuando mediante el sistema de precios, provoca una nueva asignación de los recursos. En esta nueva situación, también se plantean cambios, -

ya que, al descender la producción de naranjadas, se elimina la saturación del mercado, y los precios de la citada mercancía comenzarán a elevarse. Por otro lado, la expansión de -- producción de cerveza reduce la escasez y el precio tenderá a descender. Estos movimientos de precios continuarán hasta que se consiga un nuevo ajuste para la oferta y la demanda de los productos y se consiga un precio de equilibrio. De manera que el precio de la cerveza es superior al inicial, pero inferior al que se produjo cuando la escasez hiciera subir los precios sin que la oferta se pudiera ajustar a la demanda; y por lo que se refiere a las naranjadas, tendrán un precio inferior al inicial, pero no tan bajo como cuando se produjo la situación del primer momento, en que descendieron -- los precios sin que tampoco se ajustara la oferta.

En cuanto a la transferencia de recursos, los productores de naranjadas reducen su producción, y por ello precin den de mano de obra, y necesitan menos factores productivos. Los productores de cerveza están aumentando la producción y contratarán más obreros y emplearán más factores productivos. El trabajo se desplaza de una producción a otra; sin embargo, la demanda de factores productivos, al ser distintos los que se utilizan para la fabricación de un producto que para la del otro, sufrirán modificaciones haciéndose escasa la demanda de unos productos mientras otros tendrán un exceso de oferta, produciéndose aquí también cambios en los

precios ante la variación de la demanda, con las consecuencias consiguientes, llevándose a cabo transferencias en la asignación de los recursos. Es evidente que el análisis aquí realizado parte de unos supuestos en los que el consumidor y sus cambios de preferencias y gustos provocan modificaciones en un sistema en equilibrio, cambiándose el precio de equilibrio. Estos factores influyen de una manera parcial y no total, pues habrá que tener en cuenta las reacciones de los productores y las modificaciones en los precios, que tienen una fuerte incidencia en un sistema de este tipo. Hasta aquí se ha partido del supuesto de estar en una economía de libre competencia, donde el consumidor aparece como ser libre, influyendo su actuación en las decisiones del resto de los sujetos económicos. El razonamiento así planteado está sin embargo, lejos de la realidad y del comportamiento del consumidor en el contexto social de una economía capitalista. En estas economías, donde indudablemente influyen las decisiones del mercado, la evolución sufrida ha generado el surgimiento de monopolios y grandes concentraciones de poder económico, que con los poderosos recursos disponibles a su alcance despliegan campañas publicitarias, utilizando los medios de comunicación de masas, influyendo en el consumidor, el cual no aparece en el mercado como un ser libre, sino claramente supeditado por la publicidad recibida y por las formas externas, como la presentación de los productos. El comportamiento del consumidor está por ello claramente determinado, es--

tando lejos de ser una decisión libre, por lo que en el sistema capitalista no tiene lugar la denominada soberanía del consumidor como algunos autores plantean. Los monopolios venden sus productos, fijan los precios más convenientes y no permiten cambios en la asignación de los recursos y transferencias como las anteriormente descritas. Por otra parte, -- hay que considerar que los precios de determinadas mercancías no vienen fijados de una manera libre por el mercado, - sino que están bajo la regulación del Estado, no siendo aquí tampoco válidos los argumentos utilizados.

En definitiva, se puede concluir que el consumidor en una sociedad capitalista, aunque tenga cierta elección limitada, queda condicionado en sus actuaciones por los intereses de las grandes empresas, quedando claramente supeditado a las campañas publicitarias y a la moda, dentro de un comportamiento estándar de las sociedades modernas, lo que trae consigo formas de vida determinadas por las relaciones sociales de producción que configuran el comportamiento, además de dividir a la sociedad en clases sociales, existiendo, por tanto, diferentes niveles de consumo.

Consumidor final. Alguien que, actuando en su propio nombre, compra cosas para su propio uso (o de su familia) y las compra porque él las quiere, y no para que la empresa o el sector público puedan usarlas.

El consumidor final es el demandante de bienes y servicios finales; los productos finales se definen precisamente como los bienes utilizados por los consumidores últimos para satisfacer sus necesidades. Aunque las empresas también demanden bienes y servicios, y puedan ser denominadas, por tanto, como consumidores, no lo hacen para utilizarlos como consumo final, sino para emplearlos como inputs en su proceso de producción para generar nuevos bienes y servicios. En este sentido los bienes demandados por las empresas constituyen productos intermedios. También el sector público demanda bienes y servicios, pero no puede ser calificado de consumidor final por cuanto esos productos son demandados por la Administración para producir unos bienes y servicios finales que serán consumidos por las economías domésticas. Consumidor final es un concepto análogo al de economías domésticas, familias o consumidor a secas". (77)

(77) Diccionario de Economía. op. cit. págs. 502 y 503.

G) **PROVEEDOR.** "Persona que suministra mercancías u -- otros productos aplicables de forma corriente en el proceso productivo o de actividad de la unidad empresarial". (78)

Proveer se deriva de un vocablo latino "providere" que significa prevenir las cosas necesarias para un fin.

En consecuencia el proveedor será la persona encargada de abastecer de lo necesario a la colectividad.

De los conceptos anteriores podemos colegir que el proveedor es la persona que conocemos como comerciante, crítica desde tiempos inmemoriales pero indiscutiblemente que es un personaje necesario en todo proceso económico-productivo.

Ya lo explicó Juan Bautista Say (79) en su teoría de la distribución que el empresario es el centro del fenómeno productivo, igualmente dice el autor que la actividad económica requiere de tres ciclos; producción, distribución y consumo, el proveedor se coloca en la distribución y el consumo, de ahí que algunos afirmen que la economía es un proceso económico circular; porque el proveedor se convierte igualmente -

(78) Diccionario Enciclopédico de Economía. op. cit. pág. 89.

(79) Cfr. Rangel Couto, Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Editorial Porrúa. México 1976. 1a. Edición, pág. 56.

en consumidor, toda vez que para vender determinado producto debió haberlo adquirido con anterioridad.

En la época actual el proveedor en nuestro país ha adquirido conciencia plena de su papel, de tal manera que es frecuente ver notas aclaratorias en su negocio indicando que de terminado producto no lo vende por falta de abasto, todo ello con tal de evitarse problemas innecesarios como serían el -- ser considerado como monopolista o especulador con las conse cuencias económicas y legales que eso le generaría.

C A P I T U L O I I I

EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

A) ANTECEDENTES. En principio resulta fundamental establecer que la disposición jurídica reguladora del Instituto Nacional del Consumidor es la Ley Federal de Protección al Consumidor, razón por la cual ofrecemos una panorámica general de los acontecimientos previos a la Ley en comento, en los siguientes términos.

Esta Ley se inspira en los principios de nuestra Constitución, la cual desde 1917 establece el lado de los derechos de libertad un conjunto de derechos sociales encaminados a asegurar el imperio de la justicia en las relaciones entre particulares y que consagra el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las necesidades que dicte el interés público.

Hasta antes de la Constitución de 1917, y según la Doctrina Clásica se estimaba que la Constitución únicamente debía contener los derechos de los ciudadanos frente al Estado, la organización y división de poderes, así como las atribuciones de los mismos, y como avance fundamental el constituyente mexicano introdujo un conjunto de garantías o derechos de justicia y bienestar, se quiso que estuviesen consignados

en la Constitución para que no fueran sólo promesas vanas; - por ello, se consagraron frente a los derechos de libertad, los derechos de justicia y se afirmó que ambos valores el de la libertad y justicia son derechos fundamentales del ser humano, ante la colectividad ambos son inseparables y el haber desconocido los derechos de justicia fue el error del liberalismo que sólo se concretó a proteger la libertad asignándole al Estado la función de un gendarme, que cuidara la existencia de las libertades entre los hombres sin entender que el abuso de esas libertades sólo conducía a la injusticia, - de estos principios consignados en nuestra Constitución se desprende lo que se ha designado como "Derecho Social", o sea aquel que establece un conjunto de normas imperativas para garantizar los derechos de bienestar y para regular aquellas relaciones entre grupos sociales en las que uno de ellos se encuentra en condiciones de inferioridad, se busca con ello tratar desigual a los desiguales, así la justicia no se impartirá en forma de igualdad mecánica, sino en forma proporcional y equitativa, se regula en el derecho social la libertad de algunos en beneficio de todos, por ello el derecho social se aparta del principio civilista que ponía la autonomía de la voluntad de los contratantes como base de los contratos.

Es característica del derecho social que sus preceptos sean imperativos, y renunciables sin quedar sujetos a la au-

tonomía de la voluntad de las partes, no se trata de limitar la libertad, sino de hacerla efectiva para un mayor número de individuos, se trata de evitar que la inferioridad económica de grandes grupos sociales lleve a la aceptación de relaciones injustas; con estas características las relaciones normadas por el derecho social no sólo se establecen entre particulares, sino que en ellas está siempre el Estado como un tercero interesado en hacer cumplir de manera imperativa las normas tutelares que han establecido para asegurar un orden que sea conforme a la justicia, con un ejemplo se ilustra lo anterior, cuando en el Derecho del Trabajo las relaciones laborales estaban regidas por el Derecho Civil, las únicas partes eran patrón y trabajador y ellos teóricamente pactaban lo que decidían, esto no era verdad, la necesidad del trabajador lo obligaba a aceptar tareas inhumanas y salarios bajos, en el Derecho Social como nuestra Constitución lo establece, la situación ya es diferente, los sujetos de la relación son como antes patrón y trabajador, pero ahora lo es también el Estado y el Estado impone que no se viole una jornada máxima, que se pague salario mínimo, etc., y en supuesto de que estas disposiciones se violen, su reparación ya no quedará sólo al arbitrio del trabajador, sino que el propio Estado a través de su inspección y sus facultades de sancionar podrá establecer una sanción administrativa para restaurar la obligación violada; así en el Derecho Social la relación es tripartita y el Estado se encuentra presente

en ella porque hay un interés de orden social que hay que -- proteger, ya no se trata únicamente de proteger intereses de particulares, estas son las bases que conforme la Ley de Protección al Consumidor en la que se incluyen normas e instituciones que antes regulaba el Derecho Privado o que se encontraban en diversos códigos, normas trasladadas ahora al campo del Derecho Social.

Las relaciones entre productor y consumidor dejarán ahora de regirse por el principio de la autonomía de la voluntad de las partes para quedar sujetas a normas imperativas y su cumplimiento ya no depende sólo de la decisión del consumidor para hacer valer sus derechos cuando éstos hayan sido violados, sino que habrá una intervención activa del Estado para vigilar la observancia de la propia Ley y para sancionar en caso de violaciones a la misma.

Para encontrar la fundamentación que haga legítima la expedición de una ley, como la que ocupará el presente trabajo, necesariamente tenemos que recurrir a los textos constitucionales, a fin de buscar en ellos la referida fundamentación y ver si efectivamente el poder público puede reglamentar una cuestión que aparentemente pudiera hacer pensar que, siendo bien conocido el sistema denominado de la libre empresa, no pudiera limitarse o reglamentarse por el Gobierno, -- so-pena de incurrir en una limitación de la libertad o en --

una transgresión a los derechos individuales.

El artículo 5° de nuestra carta magna consagra en forma categórica la libertad de trabajo y la eleva a la categoría de garantía individual, haciendo referencia al mencionado artículo concretamente del comercio al que puede dedicarse toda persona que así lo desee. Si como llevamos anotado, en un régimen de libre empresa, el que se dedica al comercio puede enseñar las reglas que deban regir la actividad mercantil y todas las implicaciones que llevan consigo esa actividad, pudiendo mencionar entre otras, la fijación de precios, condiciones que deban regir en lo que respecta a ventas, condiciones o políticas en la autorización de créditos, condiciones de pago, etc., por otra parte, también está mencionada específica y claramente la industria en el precepto constitucional antes señalado.

Y volviendo al concepto de la libre empresa, en nuestro sistema regido por ella, el fabricante tiene la posibilidad de producir conforme a normas fijadas por él mismo, teniendo como fin principal sólo el que sus productos sean competitivos en el mercado, sea de oferta o de demanda, ocasionando - la competencia con base en la calidad de los productos fabricados.

Por lo dicho y anotado hasta aquí, podríamos reiterar -

en forma categórica y clara que no parece obvio el fundamento para que el poder público interfiera en esta esfera de actividades lícitas y consagradas por nuestra Constitución Política.

Sin embargo, el propio Artículo 5° Constitucional (mismo que al final de este Capítulo transcribiremos fielmente), nos dice que la libertad del trabajo restringida, puede darse entre otros casos, por una resolución gubernativa, misma que debería dictarse o decretarse con carácter de Ley.

Así pues por lo antes expuesto, podemos considerar que la expedición de una nueva ley es en cierta forma, una resolución gubernativa en que interviene necesariamente, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, luego entonces se puede pensar que el poder público está legitimado para expedir una ley como la que nos ocupa y que sin lugar a duda, la intención de regular y proteger al público consumidor y usuario beneficiará la economía nacional.

Posteriormente y en cada caso de aplicación concreta de la propia ley, también habrá de por medio una resolución gubernativa, que necesariamente tendrá que ajustarse a lo prescrito por la ley, habida cuenta del principio de legalidad - que tiene que informar todos los actos de autoridad.

Pero continuando el estudio de nuestra Carta Magna nos encontramos con el Artículo 28, el cual claramente enuncia - la limitación que tiene el sistema libre de empresa en nuestro país y faculta a las autoridades para que actúen específicamente en contra de aquellas manifestaciones, sea de productores, industriales, comerciantes y empresarios que pueden constituir una ventaja exclusiva e indebida en favor de determinadas personas, tendientes a perjudicar al público en general o a alguna clase social.

Claro es que la intención de nuestra Constitución, por lo anotado en el Artículo 28, es tratar de evitar que en el sistema de libre empresa haya monopolios, que perjudiquen al público consumidor y vayan en detrimento de la economía del país.

Por otra parte, es bien conocido que nuestra Constitución tiene una tendencia marcada y bien definida de tipo social y que fue la primera en el mundo en la consagración de las llamadas garantías sociales, que sin duda son tendientes a lograr un sistema jurídico, que proteja a las clases más débiles en la escala social, desde el punto de vista económico. Luego entonces esta tendencia de proteccionismo social - tiene que orientar los actos del poder público, siendo obligación del Gobierno como rector de la vida nacional, la protección por todos los medios a su alcance de esas esferas --

sociales.

En tratándose de las actividades de comerciante e industriales, también tiene la obligación el Gobierno de proteger la parte que pudiéramos considerar más débil en la relación mercantil y que es precisamente aquella que tiene la necesidad de comparar algo cuya calidad, estructura, durabilidad y demás características no siempre está capacitada para conocerla.

Si debemos ser consecuentes con todo lo anotado anteriormente, debemos ser congruentes y concluir que es indudable que el poder público sí tiene la facultad necesaria para intervenir, legislando o reglamentando, todo lo relacionado con las actividades del libre comercio, utilizando medidas de carácter proteccionista que vengan a evitar o frenar según sea necesario, los abusos que se consideren pueden ser perjudiciales de quienes hemos venido llamando y así los designa la ley, consumidores o usuarios de los objetos o servicios.

Asimismo debemos anotar con precisión que la facultad para legislar en esta materia, se consigna justificadamente y por lo tanto se hace legal y encuadra en el ámbito jurídico, con la expedición de la Ley que nos ocupa denominada Ley Federal de Protección al Consumidor, en el Artículo 131 de -

la Carta Magna, que prescribe con exactitud que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso Federal para regular la economía del país, haciendo vigente en forma correlativa la Fracción XXX del Artículo 73 de la misma Constitución Política.

Consideramos necesario anotar que ya existen precedentes de carácter legislativo, que han actualizado esa facultad de Poder Público, en lo relativo a la intervención de la vida económica del país, mismo que se encuentra perfectamente justificado, pues siendo el Gobierno el rector de la vida social, es indudable que es él quien tiene la obligación de reglamentar ese aspecto de la vida comunitaria que es el económico, emanación y producto de las actividades del hombre.

Estos ordenamientos, que como hemos dicho categóricamente son los que confirman la facultad que tiene el Gobierno para intervenir reglamentando los movimientos económicos, ya sean de carácter mercantil, ya industrial o de servicios, representan un intento claro de parte de las autoridades del país en la creación de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la facultad que hemos venido mencionando. Sobre todo la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica Federal es un antecedente, que podemos considerar muy cercano a la Ley que nos ocupa denominada Ley Federal de Pro

tección al Consumidor, aún siendo esta última mucho más elaborada, estudiada y larga.

En ambas Leyes (Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y Ley Federal de Protección al Consumidor) se nota un claro intento de parte del Gobierno Federal, de adoptar una actitud protectora en beneficio de los consumidores nacionales regulando el mercado interno, en la mejor forma posible utilizando la esfera jurídica.

Consideramos conveniente abundar en algunos ejemplos -- que hemos citado acerca de la identificación de algunos de los artículos de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, como es la creación de una Comisión Nacional de Precios, misma que está facultada implícitamente en su nombre para fijar los precios a diversos artículos y servicios, en consonancia con la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En apoyo a lo antes expuesto, refiriéndonos a la legislación, consideramos necesaria la transcripción de las disposiciones constitucionales que hemos venido invocando a lo largo de la exposición de este Capítulo, para que así se tenga presente el texto de los mismos en debida confirmación de lo que hemos sostenido.

Artículo 5° Constitucional, que a la letra dice: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por las autoridades judiciales, el - - cual se ajustará a lo dispuesto en la Fracción I y II del Artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establecen las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa e indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase: ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria: exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radioteografía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y los privilegios, que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionado-

res de alguna mejora.

En consecuencia la Ley castigará severamente a 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 acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o - servicios al público todo de acuerdo o combinación de cual--quier manera que se haga, de productores, industriales, co--merciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de --sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o indus--triales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículos de primera nece--

sidad siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas -- respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o -- propuestas del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan. Las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

Excelente definición de privilegios es la establecida -- en este precepto al decir que se trata de "una ventaja exclu-- siva e indebida a favor de una o varias personas determina-- das y con perjuicio del público (entiéndase pueblo) en gene-- ral o de alguna clase social".

La Constitución protege la libertad de trabajo en cual-- quier actividad lícita del hombre (comercial, industrial, -- agrícola, etc.) más la prohíbe cuando con su ejercicio se -- atenta contra la situación económica de las mayorías y en be-- neficio exclusivo de unos cuantos para evitar así una explo-- tación indebida en perjuicio de la sociedad.

La Ley Reglamentaria del Artículo 28 aclara los princi-- pales conceptos consignados en esta disposición.

Monopolio es: "toda concentración o acaparamiento indus-- trial y comercial y toda situación deliberadamente creada, --

que permiten a una o varias personas determinadas imponer -- los precios de los artículos o las cuotas de los servicios - en detrimento del pueblo.

Estanco, sistema por el que el Estado consituye un monopolio a su favor para darle ventaja al fisco, o sea a la Hacienda Pública.

Puesto que los particulares no pueden o no deben realizar ciertas actividades, por tratarse de los servicios que - al Gobierno corresponde atender, la acuñación de moneda, los servicios de correos, la radiotelegraffa y la emisión de billetes no constituyen monopolios. Para evitar interpretaciones equivocadas, el mismo precepto determina que tampoco lo son las asociaciones de trabajadores, ni las cooperativas de producción y consumo.

Por su importancia merece especial cita el Banco único de emisión o sea el Banco de México, S.A., responsable de la solidez monetaria del país, notable previsión de lo que constituye de 1917, creado "en consonancia con los ideales revolucionarios" y que tuvo efectiva realidad al iniciar sus funciones en el año 1925, bajo el régimen del Presidente Plutarco Elías Calles y con la intervención, en la redacción de su Ley Orgánica, del maestro Manuel Gómez Morín.

También en este Artículo se protege toda creación intelectual o artística del hombre (los llamados derechos del autor) y sus dotes inventivas.

Por último las cooperativas, medio de vida institucional para grandes grupos e instrumentos para el abaratamiento de la vida, encuentran estímulo en este mandato.

Artículo 73. El Congreso está facultado según el Artículo 73... "Fracción XXX; para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las obras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Artículo 131. Es la facultad privativa de la Federación a gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el Territorio Nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República en toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresa la Fracción VI y VII del Artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las

tarifas de importación o exportación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otra, así como restringir y para prohibir la importación, la exportación y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de productos nacionales, o de realizar cualquier -propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de las facultades -económicas".

La Ley Federal de Protección al Consumidor, que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1975, No. 35 del Tomo CCCXXXIII, habiendo entrado en vigor el día 5 de febrero de 1976, consta de 98 artículos y 5 transitorios, mismos que se distribuyen a lo largo de la Ley en 13 capítulos, que se ocupan de diversos temas, tratando de proteger al consumidor y usuario y creando organismos relacionados con la mencionada protección que es el objeto de la mencionada Ley.

Para mayor nitidez en la exposición, comentaremos y tracaremos de analizar el contenido de cada uno de los capítulos que forman la Ley y que al mismo tiempo la divide como -lo hemos mencionado en el párrafo anterior. Esperamos que esto nos permita tener una visión completa de la intención que

tuvo el Legislador al reglamentar todas estas cuestiones.

Así pues, como afirmamos en el párrafo que precede a -- continuación analizaremos cada uno de los 13 capítulos de la mencionada Ley Federal de Protección al Consumidor, tratando de hacerlo en forma sintética y lo más claramente posible.

En el capítulo I de la Ley, se erige a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como la principal dependencia del Ejecutivo para encargarse de la aplicación y vigilancia de las disposiciones y contenido de la Ley que ocupa el presente estudio; desde el Artículo 1º encontramos cierta falla de redacción pues, en su segundo párrafo, se dice que "la - aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las - disposiciones es... correspondiente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Consideramos que la mencionada Secretaría de Estado no tiene que vigilar las disposiciones, - sino su observancia.

En el resto del capítulo se dan una serie de definiciones, siendo algunas de ellas, como la de los contratos de - adhesión, que no están en absoluta consonancia con las tradicionales, sobre todo de Derecho Civil.

Curiosamente y también con redacción poco afortunada se deja fuera de la aplicación de la Ley, los contratos de preg

tación de servicios profesionales, considerando nosotros que algunos de los cuales deben entrar definitivamente en la esfera de aplicación de la Ley, pues existen casos palpables - en los cuales podemos observar que los usuarios que contratan los servicios profesionales, a menudo requieren de la -- protección legal para no verse perjudicados; quien ordena la elaboración de un plano para construcción a un arquitecto, - para la edificación de una casa; quien utiliza los servicios de un ingeniero; quien ordena efectuar un análisis en un laboratorio; o los que piden la intervención de un contador a quien se le encomienda un análisis financiero, auditoría, o interpretación de estados financieros y certificación de los mismos, de un Notario Público a quien se le confía la elaboración, redacción y formación de un contrato, etc. Si los -- profesionales mencionados cometen fallas, el prestatario del servicio debe quedar protegido en forma eficiente por un instrumento legal que en la actualidad no existe.

El capítulo 11 de la Ley contempla una reglamentación -- que a nuestro juicio podemos decir que es bastante nueva en lo que respecta a nuestro derecho, como es lo referente al - ámbito publicitario.

Dicha reglamentación que era ya por demás necesaria, en todo lo que en nuestro medio se refiere, a las formas en que debe hacerse la publicidad, a la presentación que se debe --

dar de la misma, refiriéndose a los productos que se ofrecen al público consumidor, tendiendo a toda costa a proteger al mismo evitando la desorientación y la distorsión, que pudie-
ra inducir a error y lo que en Derecho Mercantil se conoce -
ampliamente con el nombre de mentira publicitaria, mentira -
que exalta en forma por demás exagerada las bondades o cuali-
dades del producto, y que era aceptado o admitido sin consti-
tuir falta por lo menos de tipo moral.

Ahora la Ley de Protección al Consumidor y en lo refe-
rente a las disposiciones del capítulo que nos ocupa, sí pro-
híbe la publicidad que desvirtúe o que tienda a ser falsaria
de los bienes y servicios.

Enunciaremos como antecedente claro y preciso de esta -
reglamentación para la publicidad, el que se encuentra en la
Ley de Instituciones de Seguros y en una circular de la Comi-
sión Nacional Bancaria y de Seguros, disposiciones que obli-
gan a las mencionadas instituciones de seguros y crédito res-
pectivamente, a someter toda su publicidad previamente a su
realización, a un dictamen favorable de la mencionada Comi-
sión. Asimismo, podemos afirmar que el mismo tratamiento a -
que se deben sujetar los contratos celebrados por las insti-
tuciones a que antes nos hemos referido, quedando como ante-
cedente de algunas disposiciones de la Ley que nos ocupa en
lo que respecta a contratos.

Asimismo, en el capítulo núm. II, se puede notar que de de fine y al mismo tiempo fija expresamente (reglamenta) las -- normas que deben regir en lo que respecta a etiquetas enva-- ses y empaques, ya sea de artículos o de promociones, defi-- niéndolos.

Por otro lado, también encontramos que en igual forma - reglamenta las llamadas y muy conocidas "garantías" de pro-- ductos, destacando en forma nítida en su articulado dos dis-- posiciones que consideramos nuevas y plausibles; la primera de ellas es la que prohíbe el uso o empleo de las expresio-- nes producto o calidad para mercado de exportación o alguno de los equivalentes, para señalar en forma publicitaria la - promoción de productos.

La segunda de ellas es la que podemos notar que estable-- ce la obligación de indicar la deficiencia o la peligrosidad de los productos que sean usados.

Respecto a las disposiciones que prohíben el uso de las mencionadas expresiones respecto de ser productos calidad de exportación, en su intervención ante la H. Cámara de Diputa-- dos del Congreso de la Unión, para explicar los alcances de la Ley, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, se-- ñor licenciado José Campillo Sáinz, sostuvo que se incluía - dicho precepto, ya que el uso de esas expresiones resultaba

discriminatorio y humillante para el consumidor nacional.

Otra de las disposiciones de este capítulo es clara al imponer el uso del idioma español en lo que se refiere a etiquetas, envases, empaques y promociones publicitarias con el objeto de facilitar la comprensión y así proteger el idioma oficial, logrando al mismo tiempo que el público consumidor o usuario tenga la facilidad de conocer los productos o servicios que se le dan a conocer por los diferentes medios de difusión publicitaria.

Por lo que atiene al capítulo III de la Ley que nos -- ocupa, diremos que en él se reglamentan las operaciones a -- crédito, de las cuales hace uso el público consumidor. Es -- sin lugar a dudas, un capítulo que cobra mucha importancia -- por las disposiciones que en él se enmarcan con el fin de lo -- grar la orientación y por supuesto la protección del público -- consumidor contra el pago de intereses desmedidos, elevados, -- que lleguen a considerarse de usura, ocasionando verdaderos -- sobre-precios y haciendo por consecuencia prohibitivas las -- compras de algunos artículos que los usuarios tengan que ad- -- quirir mediante el conocido sistema de compras en abonos.

Así pues, notaremos que en este capítulo se crea el pri -- mer organismo que encontramos como auxiliar para la aplica- -- ción del ordenamiento; se trata de la Comisión Consultiva --

que dará criterios a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial respecto a la forma del cobro de tasas de intereses y de los diferentes cargos que se puedan hacer al público -- consumidor en lo referente a cobros de apertura de crédito, investigación del mismo, por cobranza, etc.

Al mismo tiempo notamos que la Ley por ahora no fija -- las tasas máximas de intereses que se puedan cobrar a los -- consumidores y se limita solamente a reglamentar que los intereses deberán cobrarse sobre saldos insolutos, dejando la facultad de fijar las tasas máximas a que nos referíamos a -- la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dos artículos son los que se refieren a la rescisión de los contratos de compra-venta en abonos, siendo muy interesante aunque podemos considerar que su aplicación no es práctica, pues en un momento dado consideramos que sería difícil precisar o determinar el monto del alquiler o renta y de indemnización a cobrar como motivo del deterioro de la casa y objeto que haya sido motivo del contrato a rescindir.

Es claro pues, por lo antes expuesto, que aparte de no ser muy práctico sin lugar a dudas va a ser causa de múltiples litigios y controversias que en algunos casos afectará al público consumidor y en otros al empresario vendedor.

El título que la Ley da a su capítulo IV, consideramos que es impropio o poco adecuado porque más que tratar de la responsabilidad por incumplimiento que es como se intitula - dicho capítulo, nos parece que de su articulado, se desprende o se refiere más bien, a los derechos que nacen para el - consumidor cuando ha habido cualquiera de las siguientes circun-stancias que a continuación transcribiremos: exceso en el precio pactado por encima del precio reglamentado o autoriza-do como máximo, la presencia de los llamados defectos o vi-cios ocultos de la cosa (ya establecidos en el Código Civil), el faltante de un producto en su envase o empaque y la tan - socorrida alteración de los instrumentos de medición; el tam-bién muy frecuente caso de no cubrir las especificaciones -- enunciadas en los empaques o envases tratándose de materia-- les o ingredientes de los productos, así como la baja Ley de los metales en las joyas; y el estar el producto amparado -- por una garantía vigente.

Por lo comentado en el párrafo anterior y desprendiénd-o lo del artículo que comentamos, pensamos que en general las reclamaciones y las respectivas satisfacciones tal como se - encuentran previstas dentro del capítulo, quedarán siempre - sujetas a una muy improbable buena fe o sentido de responsa- bilidad de parte del proveedor o fabricante, haciendo neces-aria por consecuencia lógica, la intervención de las autorida-des para lograr con este fin el cumplimiento de las disposi-

ciones referidas por el legislador en este capítulo de la Ley que nos ocupa.

Respecto al capítulo V de la Ley, en que se encuadran o reglamentan las disposiciones relativas a la prestación de servicios y garantías que nacen en beneficio del usuario de servicios, nos parece que es adecuado el capítulo, en general aunque tal vez peque un poco por falta de un desarrollo más amplio en lo que es el contenido general de sus disposiciones. Creemos, por ejemplo, que no está previsto con toda claridad el aspecto de los servicios que se prestan en los establecimientos que podemos denominar de tipo turístico, especialmente restaurantes y hoteles, así como también los servicios que se prestan en sanatorios y hospitales y los no menos importantes servicios de transportes, en que los usuarios pueden verse seriamente afectados y tendrían derecho a la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados.

Es interesante el contenido del artículo que impone la obligatoriedad de fijar las tarifas de servicios en los mencionados establecimientos en los que se prestan esta clase de servicios, aunque nos parece incompleta la reglamentación pues consideramos que no se prevé con toda exactitud la necesidad de que las tarifas estén previamente aprobadas y autorizadas por las autoridades competentes. Es también igualmen

te muy interesante y cabe destacar el precepto en que con -- gran sentido democrático se pretenden abolir todas aquellas prácticas discriminatorias que vayan en contra de las personas en los establecimientos en que se presten servicios.

Asimismo, podemos notar que tanto en el capítulo V como el anterior, al referirse a las facturas y comprobantes que extienden estos establecimientos a los consumidores o usuarios, la Ley involucra el aspecto de los requisitos fiscales que dichos documentos deberán contener; a primera vista puede de esto parecer una falta de técnica legislativa, pues se ha ce referencia a disposiciones disímbolas como son las de orden fiscal, pero en realidad puede considerarse un aspecto - de protección al usuario o consumidor, pues éste puede llegar a requerir los citados documentos para sus deducciones, y no le servirían las facturas o comprobantes sin que se lle naran los mencionados requisitos fiscales, a más de que el - Fisco resulta beneficiado, pues puede ejercer un mayor control de los contribuyentes.

Resumiendo un poco lo expresado en el párrafo anterior, se nos indica que al público consumidor o usuario de los ser vicios prestados por esta clase de establecimiento, le dan - el derecho de solicitar los comprobantes debidamente requisi tados desde el punto de vista fiscal.

Estudiando el capítulo VI de la Ley que nos ocupa, nos encontramos con una exigua reglamentación respecto a ciertas ventas que podemos denominar ventas domiciliarias, mismas -- que se hacen en los domicilios particulares o laborales de los consumidores, asimilándose al arrendamiento de muebles y a la prestación de servicios el mismo concepto de ventas domiciliarias, dándoseles un tratamiento igual resultando ésto un poco forzado por lo que veremos más adelante.

Afirmamos que es corta e incompleta esta reglamentación del capítulo VI de la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque sólo se refiere a las ventas a domicilio de cierto tipo de bienes tales como libros, discos, enceres domésticos y otros, pero podemos notar que quedan fuera de la reglamentación las ventas domiciliarias de otros satisfactores de entrega periódica y en ocasiones diaria, que no necesariamente se pagan de contado, sino que es acumulativo el costo de una cuenta que se liquida con regularidad; en este caso estarían las entregas de leche, huevos, pan, que sí son ventas domiciliarias y que no se encuentran debidamente reglamentadas por la Ley.

Este capítulo, según se lleva dicho, sin aclararlo específicamente, se refiere sólo a ventas en abonos y de cierto tipo de bienes, como ya lo hemos anotado en línea anterior; esto se concluye de la revisión que se encuentra encabezado

el contenido del capítulo de las operaciones a crédito, por una parte; y por otra que se habla de un contrato que se supone fijará condiciones respecto al plazo y forma de pago.

Como una innovación a los principios que en materia contractual rigen la expresión de voluntad del consumidor o - - usuario, dentro de este capítulo se preceptúa que el contrato de que se ha hablado anteriormente se perfeccionará a los 5 días hábiles posteriores al de su firma, por considerarse que en ese plazo el consumidor tiene la facultad de revocar su consentimiento sin que el proveedor pueda fincarle en foma alguna responsabilidad por la mencionada reconsideración que haga el consumidor.

La estipulación relativa a la facultad de que puede hacer uso o a que tiene derecho el consumidor para revocar su consentimiento en el término antes indicado que le concede la Ley, aparentemente resulta indispensable para la validez y perfeccionamiento del contrato en tanto que la Ley señala como imprescindible la fracción "G" del artículo 47 y no debemos perder de vista que las disposiciones de la Ley que comentamos, son eminentes de orden público, y violación acarrrearía la nulidad del acto realizado en controversia de las mismas.

Por otra parte, la facultad a que tiene derecho el con-

sumidor de revocar el consentimiento fue clasificada en forma por demás jocosa por el señor Secretario de Comercio y Fomento Industrial, licenciado José Campillo Sáinz, en su citada comparecencia ante la H. Cámara de Diputados, cuando clasificó la revocación a que tiene derecho el consumidor como "el derecho a rajarse".

Por cuanto se refiere al tratamiento que podemos considerar idéntico que se pretende dar a la prestación de servicios a domicilio de acuerdo al precepto contenido en el capítulo cuestionado, podemos decir que no puede darse el caso de la reserva de la facultad del consumidor para revocar el consentimiento y por lo tanto el contrato no podría perfeccionarse hasta después de cinco días, puesto que la prestación de servicios como se entiende normalmente, agota su objeto en el acto mismo de efectuarse, lo que haría imposible la realización de los extremos antes anotados, o sean, el transcurso del lapso señalado y la posibilidad de revocar el consenso.

A nuestro modo de ver existe otra falla en el mencionado capítulo VI y consideramos que esta falla es la posibilidad de utilizar como medio fehaciente para avisar o notificar acerca de la revocación del consentimiento del consumidor, el correo certificado con el respectivo acuse de recibo; diversas apreciaciones de este tipo de pruebas hechas por --

Tribunales Federales han llegado a la conclusión de que el remitir una carta o comunicación por el medio indicado, no es el medio fehaciente para hacer la notificación de algo, supuesto que aun cuando se firme la forma de acuse de recibo, en ese momento el destinatario no conoce el contenido del sobre que llega cerrado a sus manos y puede alegar después que no lleva dentro lo que el remitente afirma que le dirigió.

Bajo el rubro de "Disposiciones Generales", el capítulo VII de la Ley, engloba diversos artículos que consideramos bien pudieran haberlos encuadrado dentro de los capítulos previos, dado que casi todos los mencionados artículos tienen cierta relación, en una forma o en otra, con el contenido de los capítulos que a lo largo del presente estudio -- llevamos examinando hasta aquí. Así por ejemplo: podemos anotar que los principales artículos de este capítulo VII en -- cierta forma vienen a subsanar o a llenar aquellas faltas de reglamentación de que adolece, en nuestra sencilla opinión, el capítulo relativo a los servicios, sobre todo tratándose de establecimientos del turismo y transportes.

Otro precepto que bien pudo quedar incluido en el capítulo que trata de las operaciones a crédito, es el que prohibe la publicación de avisos o notificaciones o llamadas de -- atención en la prensa y en los medios de difusión, tendenciosos y orientados a cobrar o exigir el cumplimiento de un con

trato, dirigidos directamente a los consumidores o usuarios.

Encontramos también a lo largo de este artículo una disposición que destaca por su importancia y que podemos considerar relevante dentro de este capítulo, y es la que crea la figura de la responsabilidad civil poco conocida y peor manejada en nuestro medio; se le imputa dicha responsabilidad civil al proveedor de bienes o también al prestador de servi--cios, con una amplitud que consideramos suficiente para que en caso de que se sientan afectados los consumidores, puedan hacer efectiva su reclamación ante las autoridades competentes.

En el capítulo VIII, encontramos que trata lo referente al organismo denominado Procuraduría Federal del Consumidor, reglamentándose dentro del mismo en forma muy limitada, que necesariamente y a nuestro juicio, deberá ampliarse a través del Reglamento respectivo que aparentemente prevé el propio capítulo en cuestión.

A la Procuraduría mencionada se le otorga el carácter -de organismo descentralizado, agregando el precepto relativo, que dicha Procuraduría tiene funciones de autoridad; lo anterior nos parece una contradicción en términos, si contemplados estos aspectos desde el punto de vista del Derecho Administrativo y de la teoría de la descentralización y de la --

desconcentración.

La reglamentación de la estructura interna de la Procuraduría Federal del Consumidor es bastante limitada, por - - cuanto que sólo señala cual es el domicilio de la misma, que desde luego se establece en la Capital de la República, indi cándose por otra parte los requisitos para ser Procurador Fe deral del Consumidor, los cuales se reducen a ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener el título de Licenciado en - Derecho.

Asimismo podemos determinar que dentro del capítulo de referencia, se fijan o determinan las atribuciones de la Pro curaduría Federal del Consumidor y en igual forma de su titu lar, el Procurador, estableciendo inclusive un procedimiento sencillo, que puede ser conciliatorio o arbitral, entre pro veedores y consumidores de servicios de empresas y organis-- mos descentralizados y demás órganos de Estados, según expre sión de la Ley, que en este caso se verían sometidos a un or ganismo que no es propiamente parte de la Administración Pú blica y que lógicamente no puede tener jurisdicción sobre un órgano del Gobierno.

El artículo final de este capítulo dispone que la Procu raduría Federal del Consumidor cuenta con medios de apremios que a más de ser vagos en sí mismos o en su contenido, no se

sabe como los pondrá en práctica la Procuraduría Federal del Consumidor, si entre todas sus atribuciones no encontramos ninguna que pueda hacerse en forma directa contra alguna persona, salvo la de pedir datos e informes y todas las demás - deben esclarecerse en vía de solicitud, ante otra autoridad especialmente de carácter administrativo, lo que nos lleva a reforzar la conclusión de que la Procuraduría Federal del -- Consumidor debería ser encuadrada dentro de la estructura gubernamental propiamente dicha y así considerada.

En el capítulo IX de la Ley se crea el Instituto Nacional del Consumidor, al que también se le da carácter de organismo descentralizado, lo que en este caso nos parece correcto, Tiene funciones básicas de orientación y se reglamentan en este capítulo su estructuración, atribuciones y funcionamiento.

Si establece, como uno de sus órganos el Consejo Directivo, entre cuyos integrantes no figura el Procurador Federal del Consumidor, situación que a juicio nuestro nos parece a todas luces inconveniente.

Por otra parte, no se indica el criterio que debe seguirse para designar a los suplentes de los miembros propietarios del Consejo Directivo, especialmente de los Secretarios de Estado que lo integren.

El capítulo X establece cuales son las relaciones de trabajo entre los trabajadores y la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, estos dos últimos organismos tomados por supuesto en su calidad de patronos.

No creemos que, dado el carácter de organismos descentralizados que se les señala, se justifique que a sus trabajadores se les dé tratamiento de los que están al servicio del Estado y que el personal de ambos organismos se incorpore al régimen de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Gobierno, pues esto viene a crear una situación híbrida y discriminatoria y a desnaturalizar el carácter y la figura del trabajador al servicio de la Administración Pública estrictamente considerada, y del régimen de seguridad a que se encuentra sujeto su personal.

Por lo que toca al capítulo XI diremos que sólo se ocupa de las llamadas visitas de inspección en que el personal autorizado por las autoridades competentes podrán constatar productos y mercancías que se fabriquen, almacenen, transporten o vendan en los diferentes establecimientos relativos al ramo que pertenezcan, así como las condiciones en que se encuentren, y tratándose de servicios, la forma en que se presten y examinando por otra parte, a la documentación relacionada con los mencionados productos o servicios que sean obje

to de suministro al público consumidor.

La función de vigilancia realizada así se agota, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo que nos ocupa, en el sólo simple levantamiento de una Acta que podríamos denominar Acta de Visita realizada o practicada al establecimiento objeto de la revisión.

Sin embargo, las Actas levantadas al amparo del capítulo a que nos venimos refiriendo, consideramos que podrían servir de base para la imposición de sanciones, de conformidad con lo expuesto en el capítulo XII de la Ley que nos ocupa, en donde se prevén dichas sanciones que podrán ser impuestas a los infractores por las autoridades competentes cuando el caso así lo amerite.

También las denuncias que presenten los consumidores o usuarios podrán servir de base para imponer el mismo tipo de sanciones por las autoridades competentes pero considerando que las denuncias deben ser comprobadas debidamente para evitar injusticias y sanciones a quienes conforme a la Ley no se hagan merecedores de ellas.

Respecto al capítulo XII que habla o reglamenta el aspecto de sanciones y multas y que hemos comentado en el párrafo anterior en lo correspondiente al capítulo relacionado

con inspección y vigilancia, creemos que no amerita ningún otro comentario.

Finalmente el capítulo XIII estatuye y reglamenta el régimen de recursos que están al alcance de los particulares - que se ven afectados por resoluciones dictadas por autoridad competente al amparo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Creemos que la única disposición que destaca, a nuestro entender en forma positiva, es la que prevé la suspensión - de sanciones que pudieran afectar impune y gravemente al cagigado o sancionado; los demás artículos de este capítulo no aportan nada nuevo en lo que pudiéramos considerar materia - de recursos administrativos y se llega incluso en dichos artículos al simplismo, como en el caso de prever que un recursu se tendrá por no interpuesto si no se encuentra debidamente firmado, lo que nos parece absolutamente lógico e irrelevante por lo ya dispuesto y conocido en la legislación y por ser de sentido común.

A continuación ofrecemos brevemente los antecedentes -- del Instituto Nacional del Consumidor.

La protección del consumidor se ha constituido, desde - hace ya varios años, en un instrumento esencial de la políti

ca social del Gobierno Mexicano.

A partir de la postguerra, se fue consolidando el sistema de economía mixta que prevalece actualmente en el país, - incrementándose la promoción de la actividad económica. Ello provocó que, por cerca de treinta años, hubiera una elevada y constante tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios.

Durante ese período, los precios y los salarios no crecían más allá de dos o tres por ciento anualmente. A partir del período 1973-1974, concluida la etapa del "desarrollo estabilizador", se inició un acelerado ritmo de crecimiento en los precios y en la fijación de los salarios mínimos legales, que hasta entonces se efectuaba con una periodicidad bianual. Ambos, así, empezaron a sufrir fijaciones extraordinarias, - además de reducirse a un año el período de revisión salarial.

En esos primeros años de la década de los setenta, surgió, como consecuencia de los cambios económicos que se estaban viviendo, la idea de instrumentar una serie de políticas que protegieran el ejercicio del salario, evitando que las prácticas desleales del comercio (especulación, acaparamiento) extrajeran ingresos en detrimento de la familia trabajadora.

Las circunstancias ameritaban una iniciativa del Gobierno Federal que, con su actividad reguladora de la economía, respondiera a las necesidades de los grupos sociales más desprotegidos. Con este propósito se promovió la creación de la legislación respectiva y las instituciones encargadas de hacerla cumplir.

Mediante su facultad para reglamentar la oferta de bienes y servicios, el Ejecutivo Federal buscaba garantizar un equilibrio de los intereses del consumidor, con respecto al poder representado por los proveedores de bienes y servicios. De este modo se enmarca la protección al consumidor dentro del derecho social.

La culminación de los esfuerzos se plasmó, en diciembre de 1975, con la emisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Esta Ley es el instrumento legal con el que se procura proporcionar a la población, los medios necesarios para evitar abusos por parte de los productores, comerciantes o prestadores de servicios, regulando las relaciones que se dan entre ellos en función del consumo.

Las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social, y además son irrenunciables para los consumidores. Son igualmente de observancia obligatoria para los comerciantes, industriales, prestadores de servicios y empre-

sas del sector público que desarrollan actividades de producción, distribución o comercialización de bienes y servicios a consumidores.

La Ley constituye, de hecho, un instrumento fundamental para corregir prácticas consumistas y controlar o regular -- las relaciones entre quien compra y quien vende. Cabe señalar que algunos preceptos de esta Ley se encontraban dispersos en las legislaciones civil y mercantil; sin embargo, con ellas se dio unidad, orden, y por supuesto, toda Ley, sufre las modificaciones necesarias cuando las contingencias - que sufre el consumo así lo exigen.

Al reconocer las desventajas económicas y sociales en - las que se encuentra un alto porcentaje de la población, y - con el objeto de allegarle los medios necesarios para hacer valer sus derechos, se dispuso en la Ley la creación de dos instituciones fundamentales; el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

El Instituto y la Procuraduría, nacen como organismos - descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonios -- propios.

El Instituto Nacional del Consumidor, realiza trabajos

preventivos mediante la orientación e información que sirve a los consumidores, para que ejerzan sus derechos y busquen condiciones más ventajosas para satisfacer sus necesidades.

Por su parte, la Procuraduría Federal del Consumidor re presenta los intereses de la población individual o colectivamente frente a los proveedores de bienes y servicios, para ello, actúa como conciliadora y árbitro, velando siempre por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor actúa, principal mente, una vez que se ha afectado el interés del consumidor y éste acude ante el Tribunal para denunciar la violación de sus derechos.

La legislación en materia de consumo y la excepcionalidad de estas instituciones en el contexto latinoamericano, - han provocado que la experiencia mexicana en este campo sea considerada pionera y, aún, que algunas instituciones extran jeras hayan seguido este modelo.

Dentro de ese marco legislativo, el Instituto Nacional del Consumidor tiene definidas sus funciones y conforme a -- ellas, ha desarrollado sus estrategias de servicios para - - atender a los consumidores.

Pasemos, pues a conocer en detalle que es el Instituto Nacional del Consumidor y cómo los consumidores pueden beneficiarse con él.

B) SITUACION ACTUAL. En una época de crisis económica y de valores humanos como la que padecemos, resulta incuestionable que las actividades relacionadas con el Instituto Nacional del Consumidor son de vital importancia para que el consumidor satisfaga sus necesidades de la manera más adecuada.

El consumo es una actividad vital, pues nos permite satisfacer nuestras necesidades; no obstante para subsistir y desarrollarnos los hombres debemos producir nuestros propios bienes y servicios.

En la antigüedad los hombres organizados en pequeños grupos satisfacían sus necesidades mediante la caza, la pesca y la recolección de frutos, su beneficio era muy escaso, de tal manera que apenas satisfacían sus necesidades elementales.

Con el desarrollo de la agricultura y la ganadería, así como con el mejoramiento de las técnicas de trabajo, los grupos humanos produjeron una mayor cantidad de satisfactores, lo que les permitió intercambiar los excedentes y hacer más variado su consumo.

Lo anterior originó la actividad comercial conocida como el trueque y tiempo después surgen los verdaderos comer--

cientes especializados en llevar los productos de una región a otra, floreciendo el comercio.

Paralelamente a los descubrimientos geográficos, que fomentaron el comercio, se desarrollaron la ciencia y la tecnología que permitieron grandes avances a la industria y al comercio.

El resultado del proceso referido es el hecho de que -- los hombres hemos dejado de producir la gran mayoría de sa--tisfactores que necesitamos y en la actualidad dependemos de manera muy considerable del mercado para obtener bienes y --servicios.

Desde este punto de vista todos somos consumidores, es decir de acuerdo a nuestro poder adquisitivo, obtenemos bienes y servicios para satisfacer nuestras necesidades, reconciando que nuestros gustos e inclinaciones se definen y - --orientan por la producción y por los enormes aparatos publi--citarios que influyen en nuestra conducta de consumidores.

La forma actual de procurarnos lo necesario nos obliga a tener relaciones con todo tipo de fabricantes, comercian--tes y publicistas, de esta relación es muy frecuente que salgan mal librados nuestros derechos e intereses.

Efectivamente, como consumidores estamos expuestos a una serie enorme de abusos y atropellos que van desde la mala calidad de los productos, hasta el aumento arbitrario de los precios, pasando por los malos tratos y engaños de que nos hacen blanco comerciantes y publicistas.

En la actualidad el Instituto Nacional del Consumidor, pugna por orientar de manera real a la población a efecto de que la misma satisfaga sus necesidades de la mejor manera posible siempre pensando en que un pueblo que tiene cubiertas sus necesidades puede desarrollarse armónicamente tal y como ocurre en países donde el respeto a los consumidores es una prioridad.

En nuestro país el Instituto Nacional del Consumidor desde su creación ha pugnado porque los derechos del consumidor sean los más importantes, toda vez que, como fue explicado con anterioridad; la actividad de consumir concluye y da origen al proceso económico productivo.

El Instituto de referencia lleva a cabo una serie de actividades relacionadas con su función, las cuales serán explicadas en el capítulo siguiente y basta señalar algunas de éstas:

- 1.- Elabora la Revista del Consumidor.

- 2.- Crea y publica manuales de utilidad para la colec
tividad.

- 3.- Efectúa encuestas sobre precios de diferentes pro-
ductos, haciendo un estudio comparativo de los mis
mos, concluyendo cuales son los más baratos y cua-
les los más caros.

C) PROYECCION FUTURA. Todas las instituciones que fun
cionan, deben continuar en su actividad y más aún en el caso
concreto del Instituto Nacional del Consumidor, el cual a to
das luces ha justificado su existencia, en virtud de que in-
discutiblemente ha funcionado, muy a pesar de que debemos re
conocer que la gran mayoría de ciudadanos de nuestro país no
le conceden la importancia que merece todo aquello que pro--
viene del Gobierno, razón por la cual las encuestas realiza-
das por el Instituto de referencia no son leídas con la aten
ción que merecen, la ciudadanía en general no acude en la --
cantidad que debiera a dicho organismo para obtener informa-
ción previa y al contrario acuden al mismo cuando ya han rea
lizado la compra y cuando el plazo para revocar la compra ha
transcurrido en exceso.

Para el efecto de que el Instituto Nacional del Consumi-
dor cumpla con sus objetivos, es necesario que desde los ni-
veles primarios se adquiriera la necesaria educación como con-
sumidores, lo que permitirá que sepamos comprar mejor todo -
aquello que necesitemos y a largo plazo entender, asimilar y
difundir la importancia de actividades que desarrollan orga-
nismos vitales como es el Instituto Nacional del Consumidor.

Por otro lado, también sería ideal que el Gobierno con-
cediera mayor importancia y mejores condiciones en general -
para los integrantes del Instituto referido, con el fin de -
que éstos rindieran todo lo que se espera de ellos.

C A P I T U L O I V

UTILIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR COMO GUIA PARA LA ADECUADA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES EN MEXICO.

Todas las sociedades, grandes o pequeñas, se gobiernan por sus leyes. Las leyes son necesarias, porque rigen las -- conductas sociales, económicas y políticas; sin ellas, los - hombres se conducirían sin orden ni concierto, a falta de re - glas que establecieran claramente los derechos y obligacio-- nes de los individuos, para que éstos se respetaran entre sí. Toda ley contiene los ideales de justicia, libertad y bien - social, con base en la igualdad de derechos y obligaciones - para todos los hombres, aunque esto no siempre se concrete - en la realidad.

Elaborar leyes, no es tarea que pueda hacerse de la noche a la mañana, puesto que son diversos los factores que in - tervienen en su configuración.

La ley fundamental es la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos, puesto que en ella se contemplan - nuestras garantías individuales y sociales, es decir, se con - templan los derechos a los que no podemos renunciar, como el de ser libres por ejemplo.

En nuestro país, existen todo tipo de leyes para regular las actividades económicas, políticas y sociales, tanto en el interior de la nación, como en sus relaciones con - - otros países. Así tenemos leyes que norman las actividades - de los hombres, por ejemplo, la actividad comercial, la política, etc.; y otras que regulan las relaciones entre los individuos y los grupos sociales, tales como la Ley del Trabajo, la Ley Agraria, el Código Civil, el Penal, etc. Todas - ellas tienen como propósito que las relaciones humanas se -- lleven a cabo con la mayor justicia posible.

Las relaciones entre vendedores de bienes y prestadores de servicios por un lado y consumidores (que somos todos), - por otro lado no podían quedar fuera del marco legal del - - país.

Por ello, desde 1976 contamos con una ley para tal propósito: la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En México las leyes se reforman continuamente, pues de otra forma no podrían ser congruentes con los fenómenos sociales que nos traen a la modernidad. Es por eso que no siempre es fácil conocerlas. La finalidad de toda ley, sin embargo, debe ser que todos los hombres la conozcan y ejerzan con toda justicia sus derechos y obligaciones. El ideal de la -- ley debe ser la justicia, y por ello es que se le atribuye -

el carácter de obligatoria y general.

Hasta no hace muchos años, no había en México una ley específica que regulara las relaciones de compra-venta de bienes y la prestación de servicios entre proveedores y consumidores. Dichas relaciones dependían, en buena medida, de la buena voluntad de las partes.

Las leyes que establecían los derechos y obligaciones de fabricantes, proveedores, prestadores de servicios y consumidores, estaban distribuidas en varios códigos y eran difíciles de consultar y de conocer. Otro problema era que esas leyes dispersas, no fueron hechas expresamente para defender y proteger al consumidor.

Cuando alguien tenía un problema legal relacionado con su consumo debía recurrir a un abogado para que él consultara las leyes y le ayudara en casos de incumplimiento, abuso y hasta fraude por parte de fabricantes y comerciantes. Todo ello con el consecuente desembolso de dinero y pérdida de tiempo.

Esta situación era propicia para que se suscitaran muchas anomalías en las relaciones de compra-venta de bienes y en las de prestación de servicios, generalmente con consecuencias muy graves para la parte más desprotegida: el consumidor.

La inexistencia de organismos, ya fuera públicos o privados que orientaran y apoyaran al consumidor, contribuía a que éste se sintiera aún más desamparado.

Hacia los años 1973-1974 empezaron a manifestarse con mayor claridad presiones inflacionarias que, para mediados de la década, se tradujeron ya en el surgimiento de la inflación. Esta situación creaba un clima de adversidad, principalmente para los asalariados.

Estas circunstancias hicieron que los trabajadores organizados comprendieran las necesidades de defender el poder adquisitivo del salario ante los precios, además de seguir luchando por mejores sueldos y condiciones de trabajo, como lo venían haciendo.

En ese tiempo, el sector obrero también empezó a prestar servicios de información de precios y de auxilio jurídico a los consumidores, además de organizar grupos de amas de casa y trabajadores.

Sin embargo, estas medidas aún eran insuficientes y -- ello se debía a que aún hacía falta que surgiera una ley en materia de consumo.

Recogiendo las experiencias de otros países en lo que -

se refiere a la solución de los conflictos entre consumidores y proveedores, en México se empezó a trabajar en la formulación de una ley que se adecuara a nuestras necesidades y características como país.

Fue así como, con la promoción y participación del sector obrero, se aprobó, promulgó, refrendó y publicó en el - Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, la Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1976.

A partir de entonces se ha venido perfeccionando, para brindar mayor apoyo y protección al consumidor.

Esta misma Ley fue la que dio vida al Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y a la Procuraduría Federal del - Consumidor (PROFECO), el primero para informar, orientar y - capacitar al consumidor y la segunda para atender sus reclamaciones y representarlo legalmente.

A) FINALIDADES. La Ley Federal de Protección al Consumidor es un ordenamiento jurídico que norma las actividades del Instituto Nacional del Consumidor y señala para éste, en su artículo 68, las siguientes finalidades:

- a) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- c) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales y publicitarias lesivas a sus intereses para que haga una mejor defensa de sus derechos.
- d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo personal, familiar y social.

A continuación llevaremos a cabo el desglosamiento correspondiente de cada una de las finalidades.

- a) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

Esta finalidad es cubierta por el Instituto en comento

al señalar de manera detallada los 20 derechos básicos de los consumidores.

- 1.- Derecho a ser informados clara, veraz y suficientemente sobre los productos o servicios que adquirimos (artículos 5 y 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al comprar un producto o contratar un servicio, los consumidores tenemos derecho a que el proveedor nos informe de manera clara, veraz y suficiente, sobre el lugar de origen del producto o el lugar donde se presta el servicio; también sobre sus ingredientes o componentes, su modo de empleo y sus beneficios o implicaciones, así como su tamaño, cantidad, utilidad, duración, calidad, atributos, propiedades y, si el caso lo requiere, la fecha de caducidad o los términos de la garantía.

Los productos, sus etiquetas, envases, empaques y la publicidad respectiva, deben estar en español, en moneda nacional, en términos comprensibles y legibles y conforme al sistema general de unidades de medida usado en México.

- 2.- Derechos a que los términos de las garantías sean claros y precisos (artículo 11 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al comprar un producto, los consumidores tenemos derecho a que la garantía indique claramente, cuánto dura ésta, qué tanto protege al producto; en qué forma y en qué condi--

ciones se cumple la garantía y dónde se nos repara el bien - en caso de descompostura.

- 3.- Derecho a que se nos advierta e informe sobre el empleo de producto peligroso (artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si al comprar un producto no trae ninguna advertencia - de que puede ser peligroso, y al utilizarlo normalmente, éste nos causa algún daño, los consumidores tenemos derecho a reclamar el pago de los daños y perjuicios que se sufran, ya que los productos peligrosos deben llevar un instructivo con las advertencias e información necesaria, para que el artículo se maneje adecuadamente.

Lo mismo es válido para el caso de servicios peligrosos.

- 4.- Derecho a que no se nos niegue o condicione la venta de ningún producto (artículo 14 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Ningún comerciante puede negarnos la venta de un producto, salvo que se requiera legalmente de algún requisito. En todo caso, los consumidores tenemos derecho a escoger el producto, precio y presentación que nos convenga, o sea, la - elección del producto debe ser a nuestro gusto, no al del -- vendedor, ni tenemos porque comprar otra cosa o contratar un servicio adicional para obtener el producto o servicio que - queremos.

- 5.- Derecho a participar en los beneficios de las promociones y ofertas (artículos 15 y 16 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si reunimos los requisitos para participar en promociones y ofertas, no nos pueden negar esta participación, mientras exista el volumen de mercancías ofrecidas o esté vigente el plazo señalado para la promoción u ofertas.

- 6.- Derecho a conocer todo tipo de intereses y cargos - en las compras a plazos (artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al comprar un bien o contratar un servicio a plazos, - los consumidores tenemos derecho a que el proveedor nos informe previamente sobre: el precio de contado; cuánto debemos pagar de intereses y cargos y por qué se cobran éstos; - cuánto vamos a pagar en total, en cuántos pagos y en qué fechas. También cuánto se reducen los intereses si pagamos anticipadamente y cuál será la fecha en qué nos entregarán el producto o nos prestarán el servicio.

Asimismo, tenemos derecho a que el proveedor nos entregue una copia del contrato con su nombre y firma.

- 7.- Derecho a que se nos respeten los intereses pactados y que no se nos cobren intereses sobre intereses (artículos 23 al 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

En cualquier compra de un bien o servicio a plazos, los consumidores tenemos derecho a que el proveedor nos respete

los intereses pactados con él.

Cuando el proveedor nos cobre una tasa de interés mayor que la autorizada por el Banco de México, los consumidores - tenemos derecho a recuperar la diferencia y a que se nos paguen daños y perjuicios.

Tampoco nos pueden cobrar intereses sobre intereses no pagados, ni sumar los intereses no pagados al capital, o sea, los intereses se pagan únicamente sobre saldos insolutos (no pagados) y no sobre la deuda total.

8.- Derecho a que se nos garantice la entrega de bienes inmuebles (artículo 27 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al comprar una vivienda a plazos, cuya entrega sea a futuro, los consumidores tenemos derecho a que se nos garantice, por algún medio legal, la entrega del bien, y que ésta - esté estipulada en el contrato.

También tenemos derecho a no hacer ningún pago antes de firmar el contrato de compra-venta, excepto el de gastos de investigación.

9.- Derecho a rescindir el contrato de compra-venta (artículo 28 y 31 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al adquirir algún bien que sin saberlo tiene algún de-

fecto oculto que lo haga impropio para su uso, los consumidores tenemos derecho a solicitar la rescisión del contrato o a que se nos reduzca el precio originalmente pactado, o se nos entregue una indemnización por daños y perjuicios.

10.- Derecho a recuperar pagos hechos en exceso del precio oficial o del estipulado (artículo 30 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si al realizar una compra pagamos más del precio legalmente autorizado, los consumidores tenemos derecho a solicitar la diferencia al proveedor o fabricante, en el término de un año, además del 25 por ciento de los intereses moratorios causados en este tiempo.

El proveedor o fabricante deberá devolvernos la cantidad en el término de cinco días.

Esta reclamación también podemos hacerla cuando se trate de rentas de casas-habitación en el Distrito Federal.

11.- Derecho a que se nos repongan, bonifiquen los productos o devuelva lo pagado (artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Cuando los productos contengan un peso o cantidad menor a lo indicado en el envase, o no hayan sido bien pesados o medidos en nuestro perjuicio, los consumidores tenemos derecho a solicitar, dentro de los diez días posteriores a la compra o al darnos cuenta de la diferencia, que nos repongan

el producto o nos devuelvan la cantidad pagada en exceso.

- 12.- Derecho a recibir la calidad y cumplimiento de especificaciones (artículo 33 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si al comprar un producto éste no cumple con las normas de calidad obligatorias, no contiene lo que ostenta, o lo -- contiene pero en menor cantidad, resulta deficiente, no es -- apto para el uso a que está destinado, o no es el producto -- comprado, los consumidores tenemos derecho a solicitar que -- se nos indemnice por daños y perjuicios y a que nos sea repa -- rado el bien gratuitamente. Si ello no es posible, tenemos de -- recho a la reposición del bien o la devolución de la canti-- dad pagada.

- 13.- Derecho a exigir facturas o comprobantes de las -- operaciones realizadas (artículo 38 de la Ley Fede -- ral de Protección al Consumidor).

Al comprar un bien o contratar un servicio, ya sea a -- crédito o al contado, los consumidores tenemos derecho a que el proveedor nos entregue una factura, documento o comproba -- nte que acredite los términos de la operación. Estos compro-- bantes deberán contener el nombre y domicilio del proveedor, así como su Registro Federal de Contribuyentes y todos los -- requisitos que señala la legislación fiscal para ese tipo de documentos.

- 14.- Derecho a que el prestador del servicio nos sumi--

nistre partes y refacciones originales al reparar el producto (artículo 39 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al solicitar un servicio de reparación, los consumidores tenemos derecho a exigir partes y refacciones nuevas que sean propias para el producto del que se trate. Únicamente - cuando los consumidores lo autorizamos, el prestador del servicio podrá emplear otras partes y refacciones, si están sujetas a la Norma Oficial Mexicana (NOM) y denotan tal circunstancia.

- 15.- Derecho a recibir indemnización por servicios que ocasionen del deterioro de nuestros bienes (artículo 41 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si por deficiencia de cualquier servicio de acondicionamiento, reparación o limpieza, nuestro bien se pierde o sufre algún deterioro total o parcial, los consumidores tenemos derecho a que nos otorguen una indemnización por el daño sufrido.

- 16.- Derecho a que los proveedores de bienes y servicios nos informen sobre sus precios y tarifas (artículo 42 y 43 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Todos los proveedores de servicios deben fijar sus tarifas de precios en lugares claramente visibles, con objeto de tener informados a los consumidores. También deben tener disponibles catálogos o listas de precios de los servicios convencionales que prestan.

- 17.- Derecho a recibir trato o contratar en las mismas condiciones que toda persona (artículo 44 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Al acudir a solicitar un servicio que se ofrezca al público en general, los consumidores tenemos derecho a recibir el mismo trato o contratar en las mismas condiciones que las demás personas. Los consumidores no podemos ser objeto de preferencias o discriminación, tales como selección de clientela o reserva al derecho de admisión, salvo por causas plenamente justificadas en cada caso, o que afecten la seguridad y tranquilidad del lugar.

- 18.- Derecho a presentar nuestras quejas ante la autoridad competente (artículos 57, 58 y 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Los consumidores tenemos derecho a presentar ante la Procuraduría Federal del Consumidor nuestras quejas sobre cualquier violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor. También tenemos derecho a que la Procuraduría nos presente legalmente cuando sean afectados nuestros intereses.

- 19.- Derecho a que los contratos de adhesión que firmemos estén registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor (artículos 63 y 64 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

En las operaciones de compra-venta donde los contratos estén redactados por el proveedor, o bien, sean machotes impresos y, por lo tanto, no podemos intervenir en su elaboración, los consumidores tenemos derecho a exigir que los con-

tratos de adhesión (que así se les llama) estén registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

En todo caso, tenemos derecho a que los términos establecidos para la celebración de dichos contratos sean equitativos para las partes y supervisados por la Procuraduría.

20.- Derechos a que se respete nuestra integridad física y libertad (artículo 54 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Si al estar en un establecimiento comercial pretenden acusarnos de haber cometido algún delito, los consumidores - tenemos derecho a que no nos detengan, interroguen o registren los dueños o empleados del establecimiento.

En todo caso los consumidores debemos exigir que nos pongan inmediatamente a disposición de las autoridades competentes, para que sean ellas quienes determinen si somos culpables o no; si somos declarados inocentes los consumidores, tenemos derecho a exigir que nos indemnicen por daños y perjuicios.

b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.

Entre otras actividades de orientación al consumidor, - el Instituto publica en periódicos de mayor circulación lis-

tas comparativas de diversos productos, estableciendo cuales son los más baratos y cuales los más caros y señalando el --plazo de vigencia que tiene dicha información.

La orientación antes mencionada abarca los siguientes -rubros:

1. Precios y lugares de compra.
2. Ingreso, producción y abasto.
3. Calidad de productos y servicios.
4. Hábitos de consumo, ahorro y gasto.
5. Temas de actualidad en materia de consumo.

Los objetivos y justificaciones del Instituto Nacional del Consumidor al elegir estos cinco campos para difundir --orientación e información son:

Precios y lugares de compra:

Dar información adecuada y oportuna para la toma -de decisiones de compra de los consumidores, así -como proporcionar elementos para la defensa de su ingreso.

Ingreso, producción y abasto:

Advertir sobre la evolución del poder adquisitivo de los consumidores y de la producción y abasto de

los bienes y servicios de consumo generalizado.

Calidad de productos y servicios:

Dar información a los consumidores sobre la calidad de productos y servicios específicos para la mejor toma de decisiones de compra. La información se proporciona igualmente a las autoridades para el control de calidad y a los productores y prestadores de servicios, para propiciar la mejoría en la calidad de lo que ofrecen como mercancía.

Hábitos de consumo, ahorro y gasto:

Advertir sobre los cambios que se presentan en los hábitos de consumo de la población y desalentar el consumismo.

Temas de actualidad en materia de consumo:

Conocer los efectos en la población de los nuevos fenómenos del consumo, tales como la aparición de nuevos productos, nuevas promociones y mecanismos de comercialización, nuevas disposiciones oficiales, etc.

c) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales y publicitarias lesivas a sus intereses para que haga una mejor defensa de sus derechos.

La finalidad antes mencionada es cubierta con amplitud por el Instituto Nacional del Consumidor, mediante la publicación de la revista conocida como la Revista del Consumidor y basta mostrar el siguiente estudio comparativo llevado a cabo en dicha Revista de junio de 1989, para darnos cuenta de la importancia de la función pública desarrollada por la institución.

"LA VERDADERA CALIDAD DE LAS LLANTAS"

Las llantas juegan un papel muy importante para garantizar la seguridad de los automovilistas y de la población en general que tiene que transportarse en vehículos los motores por calles y carreteras.

Ante el considerable aumento de neumáticos importados en el país, el Instituto Nacional del Consumidor realizó un estudio para conocer la calidad de las llantas nacionales y extranjeras que se venden en México.

Las marcas nacionales analizadas fueron seis: Tornel, Good Year Oxo, Firestone, Goodrich Euzkadi, General Poppo y Uniroyal.

Por su parte, las marcas importadas fueron: Firestone Firehawk, Uniroyal, BF Goodrich, Dunlop, Falls Metric y

Good Year.

Los resultados de la investigación que aquí se publican muestran las virtudes y deficiencias de dichos artículos.

Esperamos que este material le sea de gran utilidad.

A l c o m p r a r

. Procure no adquirir llantas renovadas o de medio uso, pues suelen ser más susceptibles a sufrir desperfectos. Las llantas nuevas son siempre más seguras.

.Al Comprar una llanta solicite que le informen acerca de sus características de fabricación y funcionamiento. Pregunte cuales son sus ventajas y desventajas en relación con el tipo de su automóvil.

.Verifique que los letreros de identificación, tales como: tipo de llanta (radial o convencional), capacidad de carga, presión máxima de inflado, medidas precautorias, entre otros, sean visibles y estén escritos en idioma español.

.Al comprar llantas nuevas asegúrese de que el vendedor registre en su factura-garantía los números de iden

tificación de la llanta, así como su nombre y domicilio. En caso de reclamación, es necesario que la factura --
cuenta con estos datos.

.No monte sus llantas sobre rines dañados.

.Cuando monten las llantas al auto, asegúrese de que las balanceen y que la parte delantera del automóvil --
sea alineada. Verifique también que los frenos y amortiguadores estén en buenas condiciones. Esto alargará la vida de sus nuevas llantas.

¡Aumente la vida
de los neumáticos!

Cuidado directo en llantas neumáticas

Mantener la estabilidad del vehículo es uno de los factores importantes para la seguridad de sus ocupantes. -
usar diferente medida y tipo de llanta en un mismo coche origina inestabilidad. Además, se provoca un desgaste irregular en las ruedas.

Es recomendable adquirir llantas de la misma medida y -
tipo que las originales para los cuatro puntos de apoyo del automóvil.

Mantener la presión de aire
recomendada

Es importante verificar que la presión de aire sea la -
recomendada por el manual del automóvil. Se le debe che-
car cuando menos cada ocho días.

Cuando están a la presión correcta, las llantas sopor--
tan mejor la carga, tienen una mayor tracción en curva
y resisten mejor el embate de piedras y baches. Además,
patinan menos y trabajan a temperaturas más bajas.

Las llantas que funcionan a presiones por debajo de las
recomendadas se flexionan más, por lo tanto, trabajan a
mayores temperaturas y tienden a desgastarse en los ex-
tremos de la banda de rodamiento. Asimismo, el manejo -
se vuelve pesado y se escuchará el chillido de las llan-
tas al dar vuelta.

Por el contrario, un exceso de presión propicia que se
desgaste más rápido el centro de la banda de rodamiento
y entonces la conducción del vehículo se hace más diff-
cil.

Recuerde que las presiones recomendadas se miden en - -
frío (sin rodar). Procure adquirir un calibrador de ai-
re, los usados en las gasolinerías no son muy efectivos.

Balaneo de ruedas

Para tratar de equilibrar los pesos de la llanta y del rin. existen dos tipos de balaneo: estático y dinámico.

El balaneo estático considera el peso que es necesario colocar en el rin para así contrarrestar el desequilibrio.

El balaneo dinámico (en movimiento) toma en cuenta la distribución del peso que debe ser añadido a la rueda - para su equilibrio.

Una rueda mal balanceada da lugar a la formación de rebordes (bordes salientes) al girar. Por su parte, cuando el balaneo dinámico está mal realizado se producen vibraciones, sobre todo cuando el vehículo efectúa virajes. El desequilibrio provoca desgastes irregulares en las llantas, así como incomodidad al conducir". (80)

Quién es quién en información al consumidor

Las marcas de llantas nacionales Euzkadi y Uniroyal cumplen con la información necesaria para el consumidor. -

(80) Revista del Consumidor, núm. 148, págs. 12, 14 y 18.

Por su parte, Good Year Oxo, Firestone, General Popo y Tornel no indican el valor de la capacidad de carga, - presión de inflado, ni las leyendas de advertencia o -- precautorias para su instalación y mantenimiento.

En cuanto a la venta de llantas importadas, se viola el artículo 7° de la Ley Federal de Protección al Consumidor porque la información no se proporciona en el idioma español, sino en inglés (cinco marcas) y en portugués. En dos casos es incompleta o confusa.

En los acabados, dos marcas
están acabadas

Todas las llantas investigadas tuvieron defectos de acabado, pero las marcas de importación Good Year y Goodrich presentaron grietas y ampolladuras que pueden ocasionar problemas de operación.

G a r a n t í a

Por ley, los vendedores de llantas deben otorgar al consumidor una garantía en la compra de estos productos. - Sin embargo, Uniroyal (nacional y de importación) y - - Falls Metric no dan garantía por escrito. Por su parte, la marca Tornel sólo ofrece garantía del fabricante, pero el distribuidor no lo hace. El resto de marcas ofrece garantías por nueve meses.

Aguantaron las cargas

Todas las llantas analizadas, tanto nacionales como importadas, presentaron suficientes indicadores de desgase y, además, bien distribuidos en la superficie de la llanta.

Asimismo, todas las marcas tuvieron buenos resultados - al aplicarles la prueba de carga que consiste en colocarle a la llanta un peso determinado durante el rodaje, simulando un viaje prolongado. La norma de llantas define una carga específica para cada tipo de llanta, así como el tiempo mínimo (34 horas) que debe soportarla. En esta prueba, las llantas nacionales superaron el límite de carga hasta en 1.5 veces y las importadas una.

Uniroyal no aguanta muchos desmontajes del rin

En cuanto a la prueba de resistencia de la ceja al desmontaje del rin, únicamente las llantas importadas de la marca Uniroyal no cumplieron con la especificación normativa. Las demás superan hasta en un 30%.

d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo personal, familiar y social.

El Instituto de referencia mediante estudios especializados lleva a cabo investigaciones con el objeto de fomentar hábitos adecuados de consumo y publica con claridad folletos donde se indica las virtudes de una serie de platillos, estableciendo las propiedades alimenticias de cada una de ellas, asimismo realiza una importante labor mediante la organización de los consumidores, detallando en un documento al respecto, los puntos siguientes:

"En la actualidad los consumidores padecemos una enorme cantidad de problemas originados por la situación económica, pero también por prácticas productivas, comerciales y publicitarias perjudiciales y poco éticas, como veremos a continuación:

Ya que en el sistema de abasto y distribución de productos básicos prevalecen vicios como el acaparamiento, la especulación y el intermediarismo excesivo, frecuentemente vemos afectado nuestro consumo. No faltan los casos en que nos niegan o condicionan la venta, nos suben indebidamente los precios, o bien nos niegan el peso y la medida exacta.

También se da el caso de que muchas veces consumimos bienes o servicios de muy baja calidad y, en ocasiones, de riesgo o peligro para nuestra salud.

A menudo también observamos falta de higiene en los comercios y hasta recibimos malos tratos de quienes nos atienden.

En forma permanente, la publicidad nos induce a adquirir bienes y servicios que en la mayoría de los casos son su perfluos. Con el enorme poder que le proporcionan los medios de comunicación masiva, la publicidad moldea nuestra conducta de acuerdo con el deseo de los empresarios. Muchos mensajes publicitarios nos engañan y desorientan. Con razones de peso, se ha llegado a culpar a la publicidad de distorsionar y empobrecer los hábitos y patrones de consumo de los mexicanos.

El consumismo, que no es otra cosa que la actitud irreflexiva de consumir por consumir, es un fenómeno que afecta a mucha gente.

Por otro lado, los problemas ambientales y el deterioro de la calidad de vida se deben en gran medida a nuestro moderno modo de producir y consumir.

Sería imposible seguir detallando la enorme lista de problemas y abusos que sufrimos como consumidores; baste sólo agregar que la crisis y la inflación han provocado una pérdida considerable del poder adquisitivo de nuestro ingreso.

so, lo que, por supuesto, se reflaja negativamente en nuestro nivel de consumo y de bienestar.

Ahora bien, ¿qué hacer ante este problema?

Las épocas más recientes se han caracterizado por la expansión de las posibilidades de consumo, así como por la aparición de dos hechos que representan un valioso avance en la defensa y protección de los consumidores. Estos hechos, que tienden a adquirir un carácter mundial, son:

-La creación de sistemas y mecanismos de protección al consumidor, y

-La aparición de organizaciones de consumidores.

El primero de estos hechos se observa en la notable - - creación y ampliación de leyes para proteger al consumidor, así como de organismos para informarlo, orientarlo, capacitarlo y defenderlo; en México como se ha mencionado anteriormente es la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la que a su vez dio vida al Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

El segundo hecho se manifiesta en la iniciativa de un -

número cada vez mayor de ciudadanos que se agrupan en torno a diversos fines relacionados con el consumo y bajo distintas formas de organización, que van desde los pequeños grupos locales orientados a la adquisición en común de bienes y servicios, hasta las grandes redes internacionales avocadas a una acción más integral en beneficio de los consumidores del mundo. En nuestro país, se puede constatar claramente una inquietud de los consumidores por organizarse.

De hecho, existe una tradición organizativa entre las clases populares, que se ha enriquecido a lo largo del tiempo con nuevos objetivos, nuevas formas, nuevas leyes e instituciones que la respaldan, pero sobre todo, con un reconocimiento social cada vez mayor". (81)

El mismo manual explica de manera breve las finalidades de la organización de los consumidores:

"El movimiento de los consumidores ha tenido tal desarrollo que en la actualidad dirige su actividad hacia los más variados campos y finalidades. Esto no es más que una respuesta de los consumidores ante la creciente cantidad de problemas que sufrimos.

(81) Organización de Consumidores. Manual de Educación para el Consumo. Instituto Nacional del Consumidor. México 1988, págs. 5 y 6.

En términos generales, las organizaciones de consumidores se dividen, por sus objetivos, en dos grandes clases:

Primera: Aquéllas que tienen como propósito defender el poder adquisitivo del ingreso y el nivel de vida y de consumo de la población. En estos ca--sos la organización es un instrumento de defensa y su objetivo es de carácter inmediato.

Segunda: Aquéllas que tienen como propósito la orienta--ción de las actividades de producción, distri--bución, comercialización y publicidad de bie--nes y servicios, hacia los verdaderos intere--ses y necesidades de los consumidores y no só--lo en función de la ganancia de unos pocos. El objetivo de estas organizaciones, como se ve, es más amplio y complejo, es un objetivo a largo plazo.

Algunas actividades que realizan las primeras son:

- Supervisar el comercio en una zona determinada, esto es, impedir mediante la vigilancia y la denuncia co--lectiva, el aumento arbitrario de los precios, la ne--gativa y el condicionamiento de la venta o la altera--ción de pesas y medidas, entre otros abusos que se co

meten contra el consumidor.

- Hacer compras en común para adquirir, en mejores condiciones de precio y mercado, los bienes y servicios básicos, así como para racionalizar el consumo.
- Participar en la producción y distribución de bienes y servicios necesarios para el grupo.
- Vincularse con otras organizaciones sociales para defender los intereses de las mayorías.

Algunas actividades a las que se orientan las organizaciones que persiguen objetivos a largo plazo son:

- Realizar estudios sobre el consumo y difundirlos entre la población.
- Pugnar por mejor calidad y garantía en productos y servicios.
- Denunciar y luchar contra prácticas inescrupulosas de parte de los fabricantes, comerciantes y publicistas.
- Luchar para que se cumplan y perfeccionen las leyes y mecanismos de protección al consumidor.

- Pugnar por el mejoramiento de los hábitos de consumo.

- En general, hacer que se conozcan, respeten y ejerzan los derechos del consumidor.

Las dos clases de organización que hemos señalado no están separadas en la realidad. Simplemente las hemos dividido así para comprenderlas mejor.

Tampoco debe entenderse que ciertos objetivos deben cumplirse primero que otros. La causa del consumidor es una sola y sus intereses y necesidades son siempre los mismos, de modo que un grupo de ciudadanos organizados, para adquirir colectivamente bienes y servicios, bien pueden pugnar por otras necesidades e intereses que tengan como consumidores. De igual manera, organizaciones que en principio no fueron creadas para la defensa de la causa del consumidor, pueden llegar a ella como resultado de los problemas que enfrentan cotidianamente.

Ahora bien, para combatir la problemática que afecta a los consumidores y lograr que se resuelva de acuerdo con las necesidades e intereses de éstos, no es necesario idear novedosas formas de asociación; las organizaciones sociales, sindicales, campesinas o de colonos ya existentes son un medio ideal para impulsar la causa del consumidor y crear una

fuerza social que equilibre la desigual lucha que éste libra. Por otro lado, las leyes que protegen a los consumidores y - los esfuerzos que hace el Estado por hacerlas valer sólo ten drán un resultado positivo si existe una amplia red de orga- nizaciones que los respalde y presione". (82)

Por último el manual citado ofrece una panorámica del - origen y desarrollo de la organización de los consumidores:

"La organización de los consumidores es un fenómeno rela- tivamente nuevo, ya que, si bien el hombre siempre ha vivido en sociedad y ha realizado sus actividades de producción y - consumo más o menos organizadamente, no es sino hasta épocas recientes que surge la necesidad de crear formas de organiza- ción exclusiva para el consumo. Históricamente esta necesi- dad comienza a darse desde el momento en que los hombres de- jan de producir la mayoría de los bienes y servicios que ne- cesitan, para dedicarse a una sola actividad y convertirse - en consumidores de lo que otros producen.

La organización de los consumidores tiene sus primeras manifestaciones en las sociedades cooperativas de mediados - del siglo XIX, formadas por los trabajadores europeos al ca-

(82) Organización de Consumidores. op.cit. págs. 7 y 8.

lor de la lucha contra la miseria y la sobreexplotación que la Revolución Industrial les imponía. La primera cooperativa de la historia -por cierto una cooperativa de consumo- fue fundada en 1844 por 28 obreros textiles del poblado inglés de Rochdale; los principios que rigen actualmente el movimiento cooperativo mundial se basan en los que redactaron esos pioneros.

Pero no es sino hasta el presente siglo que aparece el llamado Movimiento Consumerista. A partir de ese momento ya no se trata sólo de adquirir en común bienes y servicios, sino de atender, de manera integral, la problemática del consumo que afecta a la mayoría de los ciudadanos.

En efecto, a partir de la gran depresión económica de 1929 -cuyos efectos se reflejaron en la quiebra de muchas empresas y en un desempleo masivo- surge en un grupo de ciudadanos norteamericanos la inquietud de crear una organización dedicada a realizar pruebas de los bienes y servicios de manera independiente, y difundir sus resultados, con el fin de que los consumidores tuvieran un conocimiento más preciso para realizar sus compras.

No es casual que esto sucediera en plena época de crisis y en un país como Estados Unidos, típica sociedad de consumo.

Este ejemplo fue imitado prácticamente en todos los países desarrollados, mismos en los que actualmente existen diversas organizaciones públicas y privadas que realizan estudios y pruebas de laboratorio a los artículos de consumo, publican sus resultados, informan, orientan y capacitan en materia de consumo a la población; presionan en los medios de comunicación y luchan contra prácticas industriales, publicitarias y comerciales que atentan contra la integridad y seguridad de los consumidores.

En 1960, cinco grupos de consumidores de Estados Unidos, Australia, Inglaterra, Bélgica y Holanda crearon en La Haya, Holanda, la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (International Organization of Consumers Unions, IOCU). Actualmente, esta organización aglutina a más de 150 - asociaciones pertenecientes a 50 países de los cinco continentes, cantidad que tiende a crecer.

El Instituto Nacional del Consumidor y la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor, A.C., son las organizaciones mexicanas que forman parte de la IOCU.

La IOCU es la más importante organización de consumidores a nivel mundial. Es una fundación independiente, que no persigue fines de lucro. Entre sus fines se cuenta el de promover la información, la orientación y la educación del con-

sumidor, así como la realización de pruebas comparativas de bienes y servicios.

La International Organization of Consumers Unions es -- consultada por la Organización de las Naciones Unidas y -- otros organismos internacionales cuando tratan asuntos relacionados con el consumidor, asimismo, representa a los consumidores en diversos foros internacionales. Protege los intereses del consumidor en diversos campos tales como: estándares de alimentos; operación de monopolios, control de precios, reglamentos de seguridad eléctrica, conservación de la energía y protección ambiental a nivel mundial.

Entre sus triunfos más notables se cuenta haber logrado que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara por consenso la llamada "Guía de las Naciones Unidas para la Protección de los Consumidores". Este, el más importante documento internacional en la materia, contiene una serie de recomendaciones dirigidas a los gobiernos para que adopten medidas mínimas de protección a los consumidores.

En México, la organización para el consumo tiene antecedentes muy remotos. La organización de los antiguos mexicanos en calpullis (barrios) tenían, entre otras funciones económicas, sociales, políticas y religiosas, la de garantizar a sus miembros el acceso a los bienes de consumo elementales.

No es desconocido que entre los mexicas existía un sistema comercial tan desarrollado que maravilló a los conquistadores europeos. En los mercados prehispánicos no sólo era posible encontrar los más variados artículos, sino que la actividad comercial estaba muy organizada (incluso había una especie de árbitro para los actos de compra-venta en que se suscitaban conflictos).

La naturaleza misma de la sociedad prehispánica implicaba un alto grado de solidaridad entre sus miembros. Se sabe que los grandes almacenes en donde se depositaban los tributos que recibían los monarcas del imperio azteca, tenían entre otras funciones, la de abastecer a la población en tiempo de escasez. En la época colonial, las alhóndigas también cumplían la función de abastecer de granos básicos a la población en tiempos de malas cosechas.

Al igual que en Europa, a mediados del siglo pasado surgieron en México las primeras sociedades cooperativas de consumo. Debido a la aceptación que esta forma de asociación tuvo entre los trabajadores y a su eficacia, los sucesivos gobiernos del país fomentaron y apoyaron su formación; fue así como, en 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas, misma que sigue vigente hasta nuestros días.

En 1970 surgió en México la primera organización de defensa del consumidor. Esta organización, constituida por profesionistas, es la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor, A.C., que, entre sus actividades, cuenta con la de realizar investigaciones sobre la problemática del consumo y difundir sus resultados entre la población.

También en la década de los setenta, los trabajadores organizados del país empezaron a comprender que, además de la lucha permanente por el salario y las prestaciones que lo complementan, se hacía necesario defender el poder adquisitivo del mismo ante los aumentos de los precios, lo cual significaba también defender los niveles de consumo y bienestar de los trabajadores y sus familias. Esta nueva modalidad de la lucha de los trabajadores fructificó en una serie de conquistas, entre las que se cuentan la creación de distintas instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, el Fideicomiso para el Turismo Obrero y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.

Además, los trabajadores organizados promovieron la creación de los instrumentos jurídicos y administrativos para hacer efectiva la defensa de su salario, los consumidores

en conflictos relacionados con actos de compra, recoger sus reclamaciones y representarlos, a petición de partes, individual y colectivamente ante las autoridades.

Más recientemente, a raíz del agravamiento de la crisis económica y por acción de los programas oficiales de abasto popular, han aparecido distintas formas de organización de los consumidores tales como grupos de compras en común, grupos de autogestión y comités de protección al consumidor, entre otras, cuyos esfuerzos están dirigidos a obtener un ahorro en la compra, facilitar el acceso a los artículos de consumo básico y generalizado, coadyuvar a eliminar el excesivo intermediarismo y combatir la especulación.

Mención especial merece la intensa actividad organizativa desplegada por los habitantes de la Ciudad de México a raíz de los sismos de 1985, actividad que no sólo se manifestó en el rescate y salvamento de personas atrapadas, aten-ción a grupos de damnificados y reconstrucción de la ciudad, sino que aún hoy sigue reflejándose en la integración de cooperativas y asociaciones civiles con el objetivo fundamental de cubrir un rubro muy importante del consumo: la vivienda".
(83).

(83) Op. cit. págs. 9, 10 y 11.

B) ATRIBUCIONES. El artículo 69 describe las funciones que tendrá el Instituto para el cumplimiento de las finalidades señaladas:

- I. 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.
- II. Formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor.
- III. Orientar a la industria y al comercio acerca de las necesidades y problemas de los consumidores.
- IV. Realizar y apoyar investigaciones en el área del consumo.
- V. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos en materia de orientación al consumidor.
- VI. Promover nuevos y mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios, en mejores condiciones de mercado.

A continuación, en forma global explicaremos el conjunto de actividades que realiza el Instituto Nacional del Consumidor, a efecto de cubrir cabalmente las funciones que la Ley le tiene encomendada.

Objetivos y Estrategias

Objetivos:

De acuerdo a las disposiciones jurídicas, y a las disposiciones y lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que enmarcan su acción, el Instituto Nacional del Consumidor tiene como objetivo general:

"Conocer y analizar permanentemente la problemática nacional del consumo para atender las necesidades de información objetiva de la población sobre la materia, propiciando en general, mejores hábitos de consumo y la protección del ingreso de las personas".

Derivados del objetivo general se definen los siguientes objetivos específicos.

1. Recopilar, elaborar y procesar sistemáticamente información sobre los fenómenos de consumo y sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
2. Diseñar y aplicar programas permanentes y campañas -

temporales de difusión a través de los medios masivos de información, para orientar a los consumidores.

3. Diseñar, aplicar y promover programas de capacitación y educación sobre el consumo.
4. Diseñar y promover sistemas y mecanismos que faciliten el acceso de los consumidores a los bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.
5. Establecer mecanismos de información para orientar a las autoridades, a los industriales y a los comerciantes respecto a las necesidades y problemas de los consumidores.

Es posible concluir que, a partir de las disposiciones de la Ley, la misión del Instituto es recopilar, elaborar y procesar información para orientar y educar a los consumidores sobre sus derechos, sobre el uso racional de su capacidad de compra, sobre las prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses y sobre los hábitos de consumo, social e individual, más adecuados, para su desarrollo integral.

En este sentido, el Instituto se convierte esencialmente en un sistema de información y orientación para los consu

midores. Su tarea principal consiste en reunir y sistematizar información de interés, es decir, los estudios y los materiales necesarios para apoyar al consumidor. Por otro lado, el Instituto Nacional del Consumidor es un puente entre la investigación científica y los consumidores, pues divulgan los resultados de los estudios que contribuyen a conocer la calidad de los productos, los hábitos de consumo y la defensa de los intereses de los consumidores.

Estas funciones fundamentan las acciones desarrolladas por la institución en materia de capacitación a los consumidores, para su organización en grupos de compra en común y comités de defensa del consumidor. Sustentan también su participación en el apoyo a mecanismos que facilitan una relación más directa y mutuamente benéfica entre productores y consumidores.

Estrategias:

La consecución de los objetivos generales y específicos señalados, demanda la definición de grandes cauces que orienten los proyectos y acciones. Estos cauces, definidos como estrategias del Programa Institucional, garantizan que la actividad general del Instituto guarde unidad conceptual y metodológica. Se consideran como una serie de principios básicos para normar las distintas acciones del organismo.

Tales estrategias son las siguientes:

1. Todas las actividades del Instituto tienen como propósito esencial el servir a los consumidores.
2. Todas las actividades del Instituto definen la población consumidora a la que están dirigidas (población objetiva), teniendo prioridad la población de menores recursos.
3. Se da prioridad también a la investigación y difusión de los aspectos relacionados con bienes y servicios básicos de consumo generalizado, así como aquellos que impliquen riesgo para la integridad del consumidor.
4. Las actividades de educación para el consumo se concentran en cinco campos:
 - . Derechos de los consumidores;
 - . Defensa ante la publicidad;
 - . Alimentación y nutrición;
 - . Prevención para la salud;
 - . Tecnología doméstica.
5. Las actividades de información y orientación se centran en la difusión sobre precios y lugares de com--

pra; la evolución del ingreso, la producción y el --
abasto; calidad de productos y servicios; temas de --
actualidad en materia de consumo; y evolución de los
hábitos de consumo, ahorro y gasto.

6. Se busca asimismo, la afirmación de los valores y --
fortalecimiento de la cultura nacional en todos aque--
llos campos del consumo donde exista una rica y va--
liosa tradición mexicana.
7. A nivel de las oficinas centrales del Instituto, se
da prioridad a los proyectos y acciones de cobertura
nacional. Con el apoyo de las delegaciones estatales
del Instituto, se atienden las cuestiones de consumo
regionales.
8. Se han establecido, paulatinamente, delegaciones del
Instituto en todas las entidades federativas, a fin
de descentralizar las actividades del mismo y aten--
der mejor a la población.
9. Las actividades del Instituto difunden primordialmen--
te alternativas concretas de solución a los proble--
mas de consumo que se encuentren dentro de la esfera
de control de los consumidores.

10. El Instituto orienta sus actividades con acuerdo a - las necesidades de información manifestadas por los consumidores.

11. El Instituto comunica a las autoridades y, en su caso, a los industriales y comerciantes, todos aquellos aspectos que estén afectando los derechos e intereses de los consumidores, para que sean corregidos en su origen.

12. Todas las actividades del Instituto se realizan con los fundamentos científicos y técnicos necesarios. Las afirmaciones, aseveraciones e información que la institución proporciona a la población consumidora, son válidas científicamente o, en su caso, se informa sobre sus limitaciones.

13. Las actividades de comunicación y educación del Instituto adecuan sus contenidos, formato y medios a -- las características de la población a que están dirigidas.

14. Se establecen, asimismo, convenios de colaboración - con otras dependencias y entidades del sector público, con organizaciones de los sectores privado y social, y con centros de investigación que coadyuven a

garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, y a ampliar la cobertura y mejorar los servicios que el Instituto presta a los consumidores.

15. Por lo que toca a la problemática particular que viven los consumidores de la zona fronteriza norte del país, el Instituto Nacional del Consumidor desarrolla una estrategia específica para atender con mayor eficacia a esa población.

16. En sus acciones de orientación sobre el consumo, el Instituto promueve la revaloración del trabajo doméstico por su importante contribución a la calidad de la vida familiar.

Estos lineamientos básicos son acatados por todas las áreas de la organización del Instituto para normar sus actividades y proyectos concretos.

Los programas sustantivos de la institución tienen como eje ordenador diez temas de consumo.

- . Alimentación-nutrición
- . Defensa ante la publicidad
- . Prevención para la salud

- . Derechos de los consumidores
- . Tecnología doméstica
- . Hábitos de consumo, ahorro y gasto
- . Ingreso, producción y abasto
- . Temas de actualidad en materia de consumo
- . Información sobre precios y lugares de compra
- . Información sobre calidad de productos y servicios.

Estos definen las prioridades de atención a las que se orientan todas las actividades y proyectos que se realizan.

La selección de los diez temas deriva de las definiciones que la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Plan Nacional de Desarrollo señalan para actividades específicas, toma en cuenta la trayectoria de trabajo anterior del propio Instituto y busca responder a las orientaciones manifestadas por su Consejo Directivo. De manera particular, incorpora -- aquellos temas de consumo de mayor relevancia para la población, en la difícil etapa por la que está atravesando la economía familiar.

De acuerdo con el objetivo final que se persigue en su tratamiento, los diez temas se han dividido en dos grandes grupos.

Para el primer grupo, el objetivo es incidir en la for-

mación de mejores hábitos de consumo entre la población y en el ejercicio de sus derechos como consumidores. Así, mediante la recopilación y organización del conocimiento existente, el Instituto busca parámetros para una toma de decisiones -- más fundamentada y razonada sobre el consumo.

El segundo grupo de temas tiene como propósito proporcionar información y orientación a los consumidores, para que su participación cotidiana en el mercado de bienes y ser vicios redunde en su beneficio y en la protección de su poder adquisitivo. Se trata esencialmente de campos de consumo en los que la información varía o se modifica con gran rapidez y resulta, por lo tanto, importante mantenerla actualiza da y proporcionarla con oportunidad a los consumidores.

P r i m e r g r u p o:

Temas de la Educación para el Consumo.

Los objetivos institucionales señalan cinco temas básicos para desarrollar programas de educación para el consumo.

1. Derechos de los consumidores.
2. Defensa ante la publicidad.
3. Alimentación y nutrición.
4. Prevención para la salud.
5. Tecnología Doméstica.

La fundamentación legal para el desarrollo de cada uno de estos temas se encuentra en la misma Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo artículo 68 establece las finalidades del Instituto Nacional del Consumidor.

Los objetivos que se persiguen en cada uno de los cinco temas y las razones para su elección son las siguientes:

Derechos de los consumidores:

Proporcionar a los consumidores información suficiente para que conozcan y ejerzan sus derechos y utilicen las instituciones creadas para protegerlos.

Defensa ante la publicidad:

Mostrar a la población las formas de operación de la publicidad y propiciar en los consumidores una actitud crítica hacia la misma.

Alimentación y nutrición:

Proporcionar a la población información para que esté en posibilidad de mejorar su alimentación con el menor gasto y la mayor satisfacción nutricional y psicológica.

Prevención para la salud:

Propiciar que la población aumente y mejore sus acti

vidades para la prevención de las enfermedades y los accidentes y reduzca sus gastos en salud.

Tecnología doméstica:

Alentar un más eficiente aprovechamiento de los recursos domésticos, propiciando el ahorro y la reducción del desperdicio.

Además y con el propósito de complementar las actividades educativas, se han desarrollado cuatro temas más, que -- por necesidades propias del programa de capacitación, contribuirán por una parte, a integrar una idea más amplia de la cultura de consumo nacional y, por otra parte, a servir de marco de referencia para los agentes multiplicadores de la educación para el consumo; ellos son:

Con acuerdo a ésto, una parte de los resultados de las actividades de investigación sobre el consumo son tomados para difundirse entre la población, utilizando los diversos medios masivos disponibles, adecuando los textos al lenguaje propio de cada medio, al alcance que se pretende y a la población a la que está destinado.

Campanas permanentes:

Por lo que respecta a los cinco temas indicados para -- realizar programas de educación sobre el consumo, se efec-

túan dentro de este programa campañas permanentes de información a través de los medios masivos. Dependiendo del medio - utilizado, se producen para cada campaña programas, mensajes, cápsulas informativas, noticieros, artículos y notas escritas, boletines de prensa, carteles, folletos y volantes. En cada campaña se precisa, igualmente, la estrategia de uso de los medios para producir los mensajes adecuados al receptor, como también la intensidad en la que se debe incidir en la población objetivo.

Las campañas permanentes del Instituto en el periodo -- del presente Programa Institucional se identifican como si-- que:

- Derechos e instituciones de protección al consumidor.
- Protéjase de la publicidad.
- Reaprendiendo a comer.
- Cuidado con la salud.
- Usted puede hacerlo.

Se ha considerado que el uso simultáneo de los diferentes medios, fortalece el propósito educativo de cada campaña.

Campanas temporales:

El Instituto realiza campañas para desalentar el consumo, en las épocas del año en las que tradicionalmente los

medios publicitarios inducen al gasto extraordinario.

Estas campañas son:

- Aguinaldo y cuesta de enero.
- Regalos y juguetes.
- Cuaresma.
- Útiles escolares.
- Día del niño.

En su desarrollo, se utilizan mensajes para radio y televisión, artículos en la Revista y el Periódico del Consumidor, difusión en prensa de las transparencias de precios, carteles y, en algunos casos, guías de orientación. Varias de estas campañas se efectúan en coordinación con otras instituciones del sector público y con el Congreso del Trabajo.

En esta línea del programa, se incluyen campañas de corta duración relacionadas con problemas específicos que se presentan en determinado momento, como por ejemplo: ahorro de agua y energía en general; prevención de accidentes por escapes de gas y electricidad; alternativas al consumo de productos escasos, entre otros.

Programas de información, orientación y educación sobre el consumo en forma directa.

La característica distintiva de este programa radica en la posibilidad de tener un contacto personal con el consumidor para proporcionarle la información y la orientación que el Instituto prepara respecto al consumo, o sobre aquella -- que el propio consumidor solicita.

Si bien el potencial de los medios electrónicos es muy grande, se presentan limitaciones constantes para que los -- mensajes y programas del Instituto Nacional del Consumidor -- se trasmitan en las estaciones y con horarios con más audito rio. Ello se debe a la fuerte concentración prevaleciente de la propiedad y control de estos medios y a las contradicciones entre los mensajes del Instituto Nacional del Consumidor y la publicidad; asimismo, el elevado costo de los tiempos -- en televisión y radio, provocan que la institución dependa -- totalmente del uso del tiempo oficial.

De ahí la importancia de que el Instituto haya fortalecido y desarrollado acciones alternativas para informar y -- educar a la población en materia de consumo.

Uno de los mayores esfuerzos se orienta a lograr la incorporación de aspectos relevantes de consumo, dentro del ma terial que se utiliza en el sistema de educación formal. La infraestructura disponible en el país para la educación, con vierte a esta última en el medio idóneo para transmitir di--

rectamente información a niños y jóvenes, sobre problemas cotidianos del consumo, y contribuir con ello a la formación de hábitos social e individualmente convenientes. Particularmente en materias de alimentación-nutrición y salud, y en función de la recuperación de la identidad y los valores nacionales de consumo, el sistema educativo formal tiene una amplia gama de posibilidades, a la vez que una responsabilidad central.

En diversas ocasiones el Instituto ha propuesto materias para ser incorporados en los libros de texto gratuitos.

Se prevén dos grandes vertientes en estos trabajos: aquella que se realiza por un contacto directo del personal del Instituto con la población consumidora y la que se efectúa - mediante la capacitación de asesores sobre el consumo, que a su vez entran en contacto con la población, en razón de las actividades educativas que ellos realizan.

Vertiente de atención personal directa.

El servicio de atención personal directa se proporciona a población abierta, es decir, a todo aquel consumidor interesado que recurre al Instituto para obtener información.

Esta información se da mediante el conocido servicio de orientación por teléfono del Instituto, o bien acudiendo a -

las distintas oficinas del mismo, donde se cuenta con personal especializado que atiende y orienta directamente al consumidor. La participación en ferias, exposiciones y el montaje de módulos temporales de orientación en reuniones, congresos y asambleas de organizaciones, son mecanismos que también permiten al Instituto tener un contacto directo con la población.

En esta vertiente de servicios juegan un papel central las delegaciones del Instituto Nacional del Consumidor en los Estados y las oficinas de orientación del Distrito Federal, que además atienden las cuestiones de consumo de interés local. Con el apoyo de las autoridades de las entidades federativas, el Instituto realiza un esfuerzo especial para ampliar sus capacidades de orientación e información directa al público, particularmente en zonas donde hay grandes concentraciones de población.

Asimismo, para agilizar el servicio de información sobre precios en oficinas centrales, el Instituto ha instalado terminales de acceso a una computadora y desarrolla los programas y archivos necesarios para apoyar y ampliar, en general, los servicios de orientación por teléfono.

Vertiente de capacitación de asesores sobre el consumo.
El hecho de que toda la población del país realice el

acto de consumo, la convierte en un público potencial de los servicios de información del Instituto, si bien éste atiende con preferencia a los sectores de más bajos recursos. Sin embargo la imposibilidad real de atender a toda la población - en forma directa, hace necesario el aprovechamiento de mecanismos de coordinación con otras instituciones de los sectores público, privado y social, interesadas en hacer llegar a la población, información orientadora sobre el consumo.

De este modo, el Instituto ha concertado acciones de capacitación y de asesoría sobre el consumo, con promotores e instructores del Congreso del Trabajo, con el Programa de Defensa de la Economía popular, con la Impulsora de Mediano y Pequeño Comercio, S.A., y con otras organizaciones. En ellas se establece la entrega de información sistematizada, sobre consumo a sus propios promotores o miembros activos, para -- que éstos a su vez, la hagan llegar a la población que -- atienden o agrupan.

El trabajo del Instituto consiste en ofrecer cursos de capacitación para el consumo, dirigidos a promotores institucionales, miembros de sindicatos, profesores y maestros y, - en general, a todas aquellas personas que después de recibidos los cursos, estén habilitadas para llevar a cabo, a su vez, actividades de orientación y educación para el consumo entre la población.

En una segunda fase, el Instituto mantiene contacto con los asesores capacitados, mediante el envío periódico de material escrito sobre asuntos del consumo. Con ello se les -- mantiene actualizados y se les apoya en su trabajo de orientación.

Los proyectos internos del Instituto y el diseño de los cursos y materiales, se organizan de acuerdo a las características de la población por atender (población objetivo), -- de modo tal que incorpora información sobre los asuntos de -- consumo que son de su interés y atienden a su problemática -- específica.

Se presta especial atención a la sistematización de la experiencia del Instituto en materia de organización de consumidores, la formación y capacitación de grupos de compra -- en común o grupos de autogestión, de modo tal que ésta pueda ser incluida como uno de los campos cubiertos en los cursos de capacitación para asesores sobre el consumo. La promoción y capacitación directa de organizaciones de consumidores es atendida por medio de las delegaciones estatales y las oficinas de orientación del Distrito Federal.

Dentro de las políticas, de los programas de orientación y educación para el consumo, el Instituto ha definido -- a los niños como una de sus poblaciones objetivo de alta --

prioridad (Programa de Círculos Infantiles de Orientación para el Consumo).

En México contamos a la fecha con varias instituciones que ofrecen a los consumidores diversos apoyos, entre los que se cuentan: créditos para vivienda, muebles, vestido y calzado; instalación de tiendas sindicales y centros de abasto popular; distribución de bonos y despensas; información, orientación y capacitación en materia de consumo; asesoría y protección al consumidor, etc.

Estos apoyos pueden ser aprovechados por los grupos de consumidores para alcanzar sus objetivos y consolidar su organización interna.

Algunas de las instituciones que prestan apoyo a los consumidores organizados son:

1. CONAMPROS: Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.
2. CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
3. COABASTO: Coordinación de Abasto y Distribución del D.F.
4. DICCONSA: Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A.

5. FONHAPO: Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
6. FONACOT: Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.
7. FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del ISSSTE.
8. IMPECSA: Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.
9. INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
10. INCO: Instituto Nacional del Consumidor.
11. LICONSA: Leche Industrializada Conasupo, S.A.
12. PROFECO: Procuraduría Federal del Consumidor.

1. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS).

Tiene como objetivo informar, orientar y asesorar individual y colectivamente a los trabajadores en diversos aspectos legales y técnicos relacionados con la protección de su salario y consecuentemente con su consumo.

Entre otros, presta los siguientes servicios:

Cooperación técnica sindical:

- . Revisión de contratos colectivos de trabajo.
- . Cálculo de la participación de utilidades.
- . Asesoría legal y fiscal.
- . Orientación y quejas en materia laboral y de consumo.

Estudios socioeconómicos para fundamentar demandas obreras.

Creación de empresas sindicales.

Autoproducción de vivienda, orientación y defensa inquilinaria para los trabajadores:

- . Autoconstrucción de vivienda obrera.
- . Orientación y defensa inquilinaria.

Cabe señalar que CONAMPROS es el organismo de apoyo técnico y de colaboración social del Congreso del Trabajo.

2. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Creada en 1937 por el Presidente Lázaro Cárdenas, CONASUPO es la institución por conducto de la cual el Estado cumple la función de regular el mercado de productos básicos y abastecer de ellos a la población consumidora del país, en especial a la de más bajos recursos.

Para cumplir tal propósito, CONASUPO cuenta con distintas empresas filiales, como son: DICCONSA, LICONSA e IMPECSA.

3. Coordinación de Abasto y Distribución del D.F. (COABASTO).

COABASTO es un organismo del Departamento del Distrito Federal que tiene como objetivo general analizar la problemática

tica del abasto del D.F., y determinar los programas que permitan racionalizar y modernizar su sistema comercial al mayoreo y al detalle, un apoyo a productores, transportistas, comerciantes y consumidores.

En relación con los consumidores, COABASTO tiene como objetivo fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores, mediante acciones de información, orientación y organización.

4. Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A.
(DICCONSA).

Encargada del abasto al menudeo de productos básicos a través de sus 18 mil tiendas en todo el país (80 por ciento en medio rural y 20 en las zonas urbanas), DICCONSA tiene como objetivo distribuir y vender, en todo el país, los productos necesarios para el consumo familiar en las mejores condiciones posibles de calidad y precio.

Algunos apoyos que DICCONSA brinda a los consumidores organizados son:

Tiendas sindicales.

Son unidades comerciales que pueden ser instaladas en los centros de trabajo o en lugares de alta concentración habitacional de trabajadores. DICCONSA ofrece a las organizaciones obreras dos modalidades de tiendas: sindicales concesio-

nadas y operadas por CONASUPO.

Tiendas sindicales concesionadas.

En este caso, la tienda es manejada por la organización sindical, la cual deberá:

- a) Contar con local apropiado.
- b) Aportar el mobiliario y equipo necesario.
- c) Aportar el 30 por ciento del capital inicial de trabajo para pagar la mercancía que entregue DICCONSA. El 70 por ciento de la mercancía es aportada por DICCONSA mediante un crédito a 18 meses sin intereses. Los siguientes pedidos de mercancías deben pagarse - al contado.
- d) Crear un comité de vigilancia que supervise y garantice la buena marcha de la tienda.
- e) Recibir la capacitación que imparte DICCONSA al personal responsable de la administración y operación - de la tienda, así como la asesoría y auditoría en - forma permanente.
- f) Del monto total de cada surtido que DICCONSA hace a

la tienda, le bonifica en promedio el 6 por ciento, cantidad que deberá destinarse a pagar en créditos, cubrir sueldos del personal de la tienda y demás gastos de operación.

- g) Los precios de venta deben ser iguales a los que DICCONSA ofrece en sus tiendas.
- h) La organización sindical es responsable del manejo de la tienda.

Tiendas operadas por CONASUPO.

En este caso la tienda es administrada y operada por DICCONSA; el sindicato, por su parte, deberá:

- a) Aportar un local acondicionado de acuerdo con las especificaciones de DICCONSA.
- b) Aportar el mobiliario y equipo necesario.
- c) Celebrar con DICCONSA un contrato de arrendamiento del local, mobiliario y equipo, por un mínimo de cinco años, conforme a las cantidades que ambas partes acuerden.
- d) Integrar un comité de vigilancia para supervisar y -

garantizar la buena marcha de la tienda.

Los pasos para instalar una tienda sindical, son los si
guientes:

- 1) Se solicita por escrito a la gerencia de DICCONSA -
más cercana.
- 2) La gerencia de DICCONSA realiza un estudio para de--
terminar si es factible instalar la tienda y qué in-
tervención se necesita.
- 3) Se envía el estudio a la Dirección General de Siste-
mas de DICCONSA para que autorice la instalación.
- 4) Se elabora un calendario de actividades en donde se
definen los compromisos de ambas partes (Sindicato y
DICCONSA).

D e s p e n s a s .

Son una modalidad de abasto que DICCONSA ofrece a los -
trabajadores.

Las despensas son de tres tipos según la cantidad de ar
tículos que la integran (15, 30 ó 45). Entre los principales
beneficios tenemos:

- a) El trabajador obtiene artículos de primera necesidad en cualquier época y lugar de la República Mexicana.
- b) Cuando el número de despensas es mayor de 100, son - entregadas en el domicilio legal del sindicato o en el lugar que éste indique, mediante un pequeño cargo por flete.
- c) Las despensas pueden ser negociadas en los contratos colectivos de trabajo.
- d) Los precios de las despensas varían de acuerdo con - el incremento que hagan los proveedores. Los artículos que no hay en el momento del surtimiento, se sustituyen por otros similares.

Para obtener estas despensas hay que seguir los pasos - siguientes:

- 1) Se solicitan por escrito a la gerencia de DICCONSA - más cercana.
- 2) DICCONSA señala el importe de las despensas y la fecha de entrega de la mercancía.
- 3) El sindicato cubre el importe de las despensas.

4) Se entregan en el lugar señalado por el sindicato.

Bonos de despensa.

Son documentos impresos que se aceptan como pago de mercancías en las tiendas CONASUPO y los centros comerciales -- asociados.

El sistema de bonos de despensa es un importante apoyo a la economía de los trabajadores, de las empresas donde laboran y de las organizaciones sociales en general.

Algunos beneficios que obtiene el trabajador son:

- a) Percibe un ingreso mayor neto en el sueldo, ya que el bono está exento del impuesto sobre la renta y no es acumulable a la cuota del Seguro Social.
- b) Obtiene un ahorro del 10% al 15% respecto al comercio privado.
- c) Escoge libremente los productos que necesita.
- d) Puede utilizarlo en las tiendas CONASUPO de toda la República.
- e) Asegura su abasto alimentario y protege su presupuesto

to familiar.

Algunos beneficios que obtienen las empresas son:

- a) Reduce los cargos fiscales de la nómina (Seguro Social, INFONAVIT), ya que no se acumula el salario nominal.
- b) Es deducible de impuestos por ser considerado un gasto de previsión social.
- c) Implica una mayor disponibilidad de efectivo.
- d) Permite obtener descuentos adicionales por volumen de compra.
- e) Es válido en toda la República.
- f) Es una importante prestación social negociable en los contratos colectivos de trabajo.

Otras ventajas son:

- . Su fácil manejo (tamaño similar a un billete de uso común).
- . Sus caracteres impiden su falsificación.

- . Su variedad de denominaciones.

Para obtener los bonos de despensa sólo se necesita:

- 1) Determinar el monto y las denominaciones de los bonos mensuales que se necesitan.
- 2) Acudir a la oficina de DICCONSA más cercana.
- 3) Celebrar un contrato de venta de bonos.
- 4) Pagar a la entrega de los bonos.

Centros Populares de Abasto Conasupo (CPAC).

Los centros populares de abasto son establecimientos -- que se instalan en colonias populares y unidades habitacionales por conducto de la organización vecinal, para la distribución de productos básicos, que son proporcionados por DICCONSA, como capital de trabajo inicial.

Los beneficios que obtiene una comunidad con la instalación de un CPAC son:

- a) La comodidad de comprar en un lugar cercano donde comprar productos básicos, ahorrando tiempo, dinero y esfuerzo.
- b) La garantía de comprar al precio oficial y, en algunos productos -la tortilla-, a un precio menor que -

en otros lados.

- c) La venta de productos básicos a precios oficiales impide que los comerciantes locales suban demasiado sus precios.

Los pasos para instalar un CPAC son:

- 1) Se hace una solicitud, firmada por la mayoría de los vecinos, que se entrega a la sucursal de DICCONSA - más cercana.
- 2) DICCONSA realiza un estudio para saber si la tienda puede ser instalada.
- 3) Una vez aprobada la solicitud, DICCONSA envía a un - promotor a la asamblea de vecinos, en donde se elige democráticamente un comité urbano de abasto, formado por siete personas: un presidente, un secretario, un tesorero, con sus respectivos suplentes y un encargado. Este comité es el responsable de administrar y - supervisar el correcto funcionamiento del CPAC y ser el enlace entre los colonos y DICCONSA.
- 4) La comunidad proporciona un local debidamente acondi

cionado y equipado con anaqueles y un mostrador, sencillos pero adecuados.

- 5) El promotor de DICCONSA capacita al comité urbano de abasto y al encargado de la tienda para un correcto manejo de la misma.
- 6) DICCONSA proporciona la pintura exterior de la tienda, presta costalera y báscula, y entrega a la comunidad, mediante acta un capital de trabajo inicial, en forma de mercancía que será vendida en el CPAC.

El capital de trabajo queda bajo la responsabilidad de los vecinos de la colonia, quienes deben estar al tanto de la tienda por medio de los informes del comité urbano de abasto en las asambleas de consumidores.

El promotor de DICCONSA visita constantemente la tienda para supervisar su funcionamiento, aclarar dudas y atender los problemas que se presenten; DICCONSA se compromete a surtir regularmente la tienda de los productos básicos que necesite la comunidad.

El capital inicial de un CPAC se compone de un mínimo de 59 productos tales como arroz, café, azúcar, jabón, enseres domésticos.

También se vende tortilla subsidiada.

La venta es al menudeo, de contado, a precios oficiales y sin condicionamiento. El horario de venta lo establece la comunidad.

El comité urbano de abasto, en representación de la comunidad, recibe de DICCONSA una bonificación sobre el valor mensual de las compras de mercancías al almacén. El comité administra la comisión recibida, que se destina al pago de los servicios, del encargado y los gastos de la tienda. Si sobra algo, se puede destinar a formar un capital de la tienda con el cual comprar otros artículos para su venta.

Bonos de tortillas (tortibonos).

Son documentos que pueden ser canjeados por tortillas en cualquier establecimiento productor. Estos bonos, canjeables por uno o dos kilos de tortillas, tienen un precio mucho menor al precio oficial debido a que tienen un subsidio.

Los bonos se distribuyen y venden por conducto de las organizaciones sindicales y comunitarias, las tiendas CONASUPO, las lecherías LICONSA, y otras tiendas del sector público.

5.- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

FONHAPO es un organismo paraestatal que tiene como propósito básico atender las necesidades de vivienda de los trabajadores que ganan hasta dos y media veces el salario mínimo.

Estos trabajadores pueden ser asalariados o no asalariados, aunque el FONHAPO da preferencia a los segundos en razón de que los asalariados cuentan con otras opciones para adquirir crédito, como son el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

Crédito para vivienda.

El FONHAPO otorga crédito para el desarrollo de programas de vivienda en las siguientes modalidades.

- Lotes y servicios.
- Vivienda progresiva.
- Vivienda mejorada.
- Vivienda terminada.
- Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Estos programas se llevan a cabo otorgando una o varias líneas de crédito que son:

Estudios y proyectos.

Esta línea de crédito sirve, entre otras cosas, para cubrir el costo de los trabajos técnicos, sociales, financie--

ros, jurídicos y administrativos que le den respaldo a los proyectos de vivienda.

Adquisición de suelo.

Esta línea de crédito sirve para la compra de terrenos destinados a construir vivienda en un plazo de nueve meses o bien, para adquirir los inmuebles que sean propiedad de terceros y sean habitados por los solicitantes.

Urbanización.

Este crédito sirve para dotar individual o colectivamente a los predios de uno, varios o todos los servicios públicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas).

Edificación.

Este crédito se destina a la construcción de vivienda progresiva (aquella que se construye por etapas) o bien, a la ampliación, rehabilitación, renovación y mejoramiento en las condiciones sanitarias de las viviendas que poseen los solicitantes.

Apoyo a la autoconstrucción.

Este crédito se destina a la adquisición de materiales para autoconstrucción.

Son sujetos del crédito FONHAPO, las sociedades cooperativas y las organizaciones sociales legalmente constituidas. Esto quiere decir que para beneficiarse con éstos créditos - es preciso estar organizado, además de cubrir los siguientes requisitos:

- a) Ser persona física, de preferencia no asalariada, y mayor de edad.
- b) Tener un ingreso total no mayor de dos y medio veces el salario mínimo.
- c) No poseer otra vivienda en la localidad, excepto -- cuando se trata de mejorar la vivienda que ya se tiene.
- d) Tener dependientes económicos.

Sería imposible detallar aquí los pasos para obtener un crédito de FONHAPO y mencionar todas las condiciones del mismo; baste decir que, según la finalidad del crédito solicitado, las cantidades que se prestan son variables, los intereses son realmente bajos, el plazo máximo para pagar es de diez años y los pagos no exceden de 25 por ciento del salario mensual del trabajador.

Para mayor información recomendamos acudir directamente a las oficinas de FONHAPO en el D.F., y en el interior de la República.

6. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los -
Trabajadores (FONACOT).

FONACOT es un organismo que surge de la lucha de los -
trabajadores por defender el poder adquisitivo del salario. -
Integrado por representantes de los sectores obrero y empre-
sarial, y del Gobierno Federal, el FONACOT tiene como objeti
vo mejorar el nivel de vida de los trabajadores, haciéndolos
sujetos de crédito barato y oportuno, así como posibilitar -
la obtención de bienes de consumo duradero a precios prefe--
renciales.

Crédito FONACOT.

Los créditos que otorga el FONACOT tienen la ventaja de
ser baratos; para adquirirlos, no se necesita enganche ni -
fiador, y se pagan en 6, 12 y 18 meses, en caso de que el so
licitante gane el salario mínimo, o en plazo de 6 y 12 meses,
para quienes ganan más del mínimo. Una ventaja adicional es
que los artículos financiados por FONACOT tienen una rebaja
especial, sobre los precios de lista, para los usuarios del
crédito.

Los artículos que se pueden obtener de esta forma son:

- . Muebles para el hogar (recámaras, comedores, salas, - librereros).
- . Línea blanca (estufas, refrigeradores, cocinetas).
- . Línea electrónica (radios, televisores, estéreos, gra badoras, enseres menores).
- . Electrodomésticos (planchas, licuadoras, baterfa, ca- feteras).
- . Herramientas.
- . Útiles y uniformes escolares.
- . Alimentos.
- . Calzado y vestido.
- . Otras mercancías (bicicletas, calentadores, máquinas de coser, anteojos, llantas).

Los pasos para obtener un crédito FONACOT son los si- - guientes:

- 1) Se debe llenar una solicitud de crédito y certificar la en la empresa donde se labora.
- 2) Presentarla en cualquier delegación de FONACOT junto con un comprobante de domicilio, el último talón de pago y la tarjeta de afiliación al IMSS (tarjeta ro- sa).

Los comercios donde se adquieren los muebles están obli- gados a entregarlos a domicilio, sin cargo extra y con todas

las garantías correspondientes.

Cabe agregar que ahora existe un nuevo tipo de crédito llamado "asociado", que permite al trabajador juntar su crédito individual con el de otro miembro de su familia que también sea trabajador, con lo cual se obtiene un mayor financiamiento.

7. Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

El FOVISSSTE es el organismo encargado de otorgar financiamiento a los trabajadores al servicio del Estado que ganan entre una y cuatro veces el salario mínimo. Los intereses que cobra sólo son de ocho por ciento anual.

8. Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (IMPECSA).

IMPECSA es una empresa creada con el propósito inicial de abastecer a los pequeños y medianos comercios de mercancías al mayoreo a precios preferenciales.

Desde hace algunos años este beneficio se extendió a los grupos de autogestión, cooperativas, sindicatos y otras formas de organización social, para lo cual se creó el Programa Nacional de Autogestión, que comprende dos importantes apoyos al abasto popular que son:

Abasto de productos básicos a organizaciones de consumi

dores.

En este caso, es necesario que la organización interesa da elija un coordinador y dos ayudantes que la representen.- Asimismo, se debe contar con un local para recibir la mercancía, que puede ser la casa de algún miembro del grupo, el lo cal sindical o el domicilio de la cooperativa.

El grupo se registra en la sucursal de IMPECSA que co- rresponde a la zona, para que posteriormente sea visitado por un promotor encargado de dar toda la información necesaria, - capacitar al grupo y apoyarlo.

El coordinador del grupo recoge los pedidos individua-- les y el importe correspondiente, y se encarga de solicitar a IMPECSA que les surta la mercancía. Cuando IMPECSA entrega el pedido, el coordinador y sus ayudantes se encargan de re- partir lo que cada uno compró. Es importante agregar que las mercancías sólo se venden por bulto, caja o paquete cerrado.

Tiendas de autoservicio (MERCAMEX).

Este apoyo consiste en la distribución de productos bá- sicos y de consumo generalizado en tiendas de autoservicio - de mayoreo denominadas Mercados Mexicanos de Mayoreo, MERCA- MEX.

En este caso, el grupo puede también elegir a un coordi

nador y dos ayudantes, se registra en MERCAMEX y con ello recibe las credenciales para que sus miembros tengan acceso a la tienda para adquirir artículos en presentaciones especiales de medio mayoreo a precios de mayoreo.

En ambos casos, dado el volumen de compra (mayoreo o medio mayoreo), hay un ahorro, además del que se obtiene en las ofertas de temporada.

Estos establecimientos se hayan únicamente en el Distrito Federal (Central de Abastos, Coyoacán), Toluca, Tijuana y Morelia.

9. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

INFONAVIT es la institución que otorga crédito a los trabajadores de las empresas privadas del país, cuyos patrones pagan al Instituto el equivalente al cinco por ciento del sueldo mensual de sus empleados para este propósito.

El Instituto atiende preferentemente a los trabajadores que ganan entre uno y cuatro veces el salario mínimo. Los intereses que cobra son del cuatro por ciento anual.

10. Leche Industrializada Conasupo, S.A. (LICONSA).

LICONSA es una empresa que contribuye a regular y abas-

tecer el mercado de la leche, ya que tiene como objetivo primordial el de hacerla accesible a la población trabajadora - y, en especial, a los niños.

Entre otras acciones, LICONSA procesa leche de diversos tipos. en varios tamaños y presentaciones, todas ellas de óptima calidad.

El programa de abasto social de LICONSA, que está orientado a atender a las familias cuyos ingresos no rebasan dos veces al salario mínimo y que, entre sus miembros, cuenta con niños menores de 12 años o ancianos; para ello ofrece los siguientes apoyos:

Instalación de lecherías.

Las lecherías LICONSA expenden leche rehidratada de muy buena calidad a la tercera parte del precio oficial.

La leche sólo se vende a las personas que cuentan con una "Tarjeta de dotación unifamiliar". Este documento es entregado por LICONSA a las familias con niños menores de 12 años o ancianos cuyo ingreso global es hasta de dos veces el salario mínimo y que viven en el área de influencia de las lecherías.

El primer requisito para la instalación de una lechería

es que la comunidad lo solicite. LICONSA realiza un estudio socioeconómico en el área para determinar si es necesario el servicio. Si se justifica la apertura del establecimiento, - se inicia la recepción de solicitudes de tarjeta, las cuales se autorizan si las familias reúnen las características ya señaladas.

Tanto la asignación de tarjetas, como la vigilancia y - supervisión, son realizadas por personal de LICONSA con apoyo de grupos de consumidores voluntarios de la comunidad.

Los establecimientos son administrados por concesionarios que reciben un porcentaje por la venta de leche y otro por la de los precios básicos que allí mismo se ofrecen como un servicio adicional.

Este programa se lleva a cabo en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Oaxaca, Mérida, Distrito Federal, Chilpancingo, Puebla, Cuernavaca y parte del Estado de México.

Venta de leche empacada.

La venta de leche industrializada por conducto de sindicatos, cooperativas, dependencias oficiales, asociaciones civiles y de beneficencia, permite a éstas un ahorro respecto del mercado.

Con este aspecto, destaca el trabajo coordinado con organismos sindicales agrupados en el Congreso del Trabajo.

11. Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

La PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social, cuyo objetivo es promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, con apego a las atribuciones que le confiere la ley. La PROFECO fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor el 5 de febrero de 1976. De entonces a la fecha viene cumpliendo las siguientes funciones:

- a) Recibir las quejas y reclamaciones de los consumidores y procurar la satisfacción de sus derechos, por medio de las conciliaciones y el arbitraje.
- b) Representar a los consumidores ante toda clase de autoridades, organismos privados, proveedores de bienes y prestadores de servicios.
- c) Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- d) Denunciar, ante las autoridades competentes, prácticas lesivas al consumidor.
- e) Estudiar y proponer a las autoridades medidas encaminadas a proteger a la población consumidora.
- f) Y, en general, vigilar la aplicación y el efectivo -

cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tomando en cuenta que la protección de los derechos e intereses de los consumidores no es tarea exclusiva suya, la PROFECO, por conducto de su Subprocuraduría de Organización Colectiva, promueve la participación de los ciudadanos en su propia defensa y protección. Para ello, fomenta la integración de comités de protección al consumidor, cooperativas de consumo, grupos de compras en común y otras formas de organización social.

Para obtener los servicios que presta la PROFECO, se debe acudir a sus oficinas centrales en la ciudad de México o a sus delegaciones en todos los Estados de la República.

C) INTEGRACION DE SU PATRIMONIO. Los organismos des--centralizados como el Instituto Nacional del Consumidor, como ya se estableció en su oportunidad, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, el patrimonio de estos organismos es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. En el caso que nos ocupa, es la Dirección de Administración y Finanzas la que lleva a cabo el manejo del presupuesto y en términos generales estas son las actividades que realiza la aludida Dirección General.

Controlar y dirigir el ejercicio del presupuesto que la Federación asigna anualmente al Instituto, así como enviar - la información correspondiente a su administración y ejercicio a las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría General de la Federación.

Determinar el sistema de reclutamiento, selección y contratación del personal necesario a las actividades del Instituto.

Proponer programas anuales de capacitación al personal del Instituto.

Proponer los lineamientos generales para el desarrollo

de las delegaciones estatales y otras tareas de la misma naturaleza e importancia que realiza con el apoyo de la Subdirección adjunta de Administración y Finanzas.

Por último, dentro del patrimonio de todo ente descentralizado, se encuentran los ingresos propios del mismo derivados del ejercicio de su actividad, es decir, los que obtiene por servicios o bienes que produce o presta respectivamente, el Instituto Nacional del Consumidor obtiene ingresos -- por la venta de la Revista del Consumidor.

D) IMPORTANCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

Recapitulando, resulta importante a efecto de integrar debidamente este apartado, establecer una breve panorámica del Instituto objeto de nuestro estudio, señalando las funciones que le dan su importancia:

"Creado en 1976 por la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Instituto Nacional del Consumidor es un organismo descentralizado del Sector Comercio que tiene como objetivo informar, orientar y capacitar a los consumidores con objeto de que mejoren sus hábitos de consumo y protejan el ingreso familiar.

Entre los apoyos que, tanto de manera individual como en forma organizada, los consumidores pueden recibir del Instituto Nacional del Consumidor, se encuentra:

Información de precios:

De artículos básicos, aparatos electrodomésticos, materiales de construcción, juguetes y útiles escolares.

Orientación y asesoría legal:

Sobre dónde y cómo presentar quejas, contratos, garantías, devoluciones, arrendamientos, violación de precios, intereses y recargos adicionales, etcétera.

Cursos de capacitación:

En materia de consumo, dirigidos a representantes obreros y promotores institucionales.

Pláticas de orientación:

Sobre más de 20 temas particulares del consumo, relacionados con aspectos como la alimentación y nutrición, defensa ante la publicidad, prevención para la salud y otros.

Cursos de tecnología doméstica:

Cultivo doméstico de hortalizas, producción de germinados, manufactura de juguetes domésticos y otros.

Círculos infantiles de orientación sobre el consumo:

Se capacitan a los coordinadores de círculos infantiles y se promueve directamente la integración de los mismos.

Grupos de compra en común:

Capacitación y orientación sobre las formas de organización para el abasto de productos básicos y de consumo generalizado a mejores precios.

Publicaciones e impresos:

Revista del Consumidor, Periódico del Consumidor, folletos, carteles, etcétera.

Para solicitar estos servicios se debe acudir a las oficinas centrales, a las oficinas de orientación e información del Instituto Nacional del Consumidor". (84)

A continuación señalaremos los medios de que se vale el Instituto Nacional del Consumidor para cumplir su importante labor.

1.- Medios electrónicos.

"Los mensajes del Instituto Nacional del Consumidor, son muchos y muy variados, por lo que se tiene especial cuidado en buscar diferentes medios que hagan eficiente la transmisión de los mismos.

Todos los mensajes del Instituto Nacional del Consumidor buscan brindar orientación, información, asesoría y servicio. Con el objeto de que el consumidor se sienta menos confundido entre la enorme variedad de marcas, empaques y medidas que presentan los productos, así como ante formas de comercialización que de alguna manera pueden lesionar sus intereses.

Los medios más comunes de los que se vale el Instituto

(84) Organización de Consumidores. Manual de Educación para el Consumo. Instituto Nacional del Consumidor. México 1988, págs. 34 y 35.

Nacional del Consumidor para llegar al consumidor son los si guientes:

1. Programa de Radio Consumo Misterio. Este es un pro-- grama que emplea como técnica didáctica el método deductivo, para fomentar en el niño una actitud crítica en relación con sus hábitos de consumo. Tiene una duración de 15 minutos y - se basa, estructuralmente, en la forma de una novela policiaca infantil, lo que facilita la captura de la atención del niño a partir del suspenso. Usa, por supuesto, lenguaje coloquial y se transmite en las temporadas y horarios más próximos a su audiencia.

2. La Transparencia de Precios que se transmite en diferentes estaciones de radio, tanto en AM como en FM.

3. Programa de T.V. Foro del Consumidor. Este programa constituye un intento por hacer reflexionar al consumidor so bre el esfuerzo que requiere la obtención del salario, a la vez que propone una forma de emplearlo mejor mediante el conocimiento de los elementos que le ayudarán a asumir una actitud más crítica frente a su consumo. Para ello, el programa tiene un formato de revista informativa compuesta de distintas secciones: a) Investigación, sección que se deriva de las investigaciones que realiza el Instituto, y cuya función es plantear el problema central del programa. b) Los exper--

tos opinan. Esta sección incluye la opinión de especialistas en el tema tratado. c) Hágalo usted mismo, sección donde se dan consejos prácticos para que el consumidor realice de manera fácil y económica, labores que le ayuden a resolver problemas de consumo y d) Noticonsumo, donde se proporcionan noticias importantes e internacionales en materia de consumo. El programa tiene una duración de 30 minutos, y se transmite, también durante temporadas variables.

3. Quién es Quién en los Precios, a su vez, tiene el -- propósito de informar a la población sobre precios, comportamiento de lugares de venta (tiendas y farmacias, entre otros) y características de productos básicos, para que los consumidores tengan alternativas de compra, economicen su gasto y - tengan una mejor distribución de su ingreso.

Se divide igualmente en las secciones: a) Información - de precios, b) Cómo comprar, c) Tecnología doméstica, d) Pruebas sencillas, e) Lectura de etiquetas y análisis comparativo de productos y f) Quién es quién en los precios, donde se proporciona información sobre el comportamiento semanal de - los precios en diferentes lugares de compra, y se da a conocer el establecimiento con los precios más bajos y aquél de los más altos en dicho período. Tiene una duración de 30 minutos.

Se transmiten asimismo spots por diferentes canales de TV con consejos prácticos para el consumidor.

2.- Medios Impresos.

Revista del Consumidor. Es un órgano informativo oficial del Instituto. Se publica mensualmente. En cada número, mediante artículos de fondo, se trata una gama muy amplia de temas relacionados con la compra y el consumo de todo tipo de bienes y servicios, así como de problemas coyunturales en torno al consumo. Se incluye una sección para niños. Tiene un tiraje de 40,000 ejemplares, y se distribuye mediante su venta en puestos de periódicos y suscripciones. También se proporciona en forma gratuita a organizaciones de consumidores nacionales e internacionales.

Periódico del Consumidor. Esta publicación tiene una periodicidad quincenal y una mayor difusión. Contiene información práctica y del momento, para auxiliar a la población oportunamente en lo que respecta a sus problemas de consumo, e incluye también una sección para niños. Tiene un tiraje de 300,000 ejemplares, de los que 220,000 se distribuyen como suplemento quincenal del periódico La Prensa. El resto se distribuye en sindicatos, y a quien lo solicite, en eventos de diversa índole donde el Instituto Nacional del Consumidor participa con actividades de extensión y capacitación.

Periódico Mural El Mensajero. Este periódico se edita mensualmente; incluye información y orientación sobre consumo. Se envía a organizaciones sindicales a fin de difundir más información para beneficio de la clase trabajadora.

Periódico Mural El Pensionado. Este periódico se edita bimestralmente e incluye información afín a las necesidades de los trabajadores jubilados y pensionados.

Folletos y Carteles. Estos se distribuyen a la población en general. En ellos se utilizan frases publicitarias pero con claro sentido educativo para exhortar al consumidor a que tomen conciencia sobre los problemas de consumo que le afectan.

3.- Promoción Directa.

Si los medios electrónicos e impresos son importantes para la difusión de los mensajes del Instituto Nacional del Consumidor por la cobertura que tienen, la promoción directa lo es también por la posibilidad que ofrece de establecer una comunicación con el público consumidor.

El contacto personal y directo con consumidores individuales y organizados permite al Instituto retroalimentarse para mejorar su actividad y sus servicios.

Entre otras formas de promoción directa el Instituto -
lleva a cabo las siguientes actividades:

- Cursos de capacitación en materia de consumo (generales: para promotores, obreros e institucionales; particulares: cultivo doméstico de hortalizas, producción doméstica de germinados, control de calidad).
- Pláticas de orientación sobre temas particulares de consumo.
- Participación en ferias y exposiciones.
- Asesoría legal personal y por vía telefónica.
- Información de Precios personal y por vía telefónica.
- Información alimentaria personal y por vía directa.
- Orientación para la integración de grupos de compras en común.

Servicios:

Los resultados de las tareas del Instituto Nacional del Consumidor no siempre son tangibles en forma inmediata. Su labor es equivalente a la educativa, porque sus logros no se dan de un día para otro, sino a través del tiempo y varían -

en razón directa al grado de conciencia y asimilación de los grupos y de los individuos. Además, deben incidir en situaciones tan adversas como la influencia de los medios masivos de información que, al servicio del consumismo, "bombardean" cotidianamente a los consumidores con mensajes que inducen a la compra irracional de artículos innecesarios, a los que tienen acceso sólo quienes poseen gran capacidad de compra.

Para poder contrarrestar ese embate propagandístico y publicitario tendría que operar un aparato publicitario de igual o mayor envergadura que aquél que está al servicio del comercio, lo que no es posible.

El Instituto Nacional del Consumidor cuenta, no obstante, con otros mecanismos mediante los que sí es posible ampliar la cobertura de servicios, entre ellos podemos contar los siguientes:

1. Información de precios personal, por vía telefónica, en prensa y radio.

Objetivo:

Atender las necesidades de información de la población consumidora, proporcionándole los precios comparativos al menudeo de productos y servicios básicos de uso generalizado, mismos que con antelación son captados en diferentes puntos de venta, en varias ciudades del país.

Tipos de información que se proporcionan:

- Frutas y verduras.
- Salchichonería y lácteos.
- Carnes.
- Pescados.
- Electrodomésticos.
- Medicamentos.
- Alteración de precios oficiales.
- Materiales de construcción.
- Juguetes.
- Útiles escolares.

2. Orientación y asesoría legal personal, por vía telefónica y por correspondencia.

Objetivo:

Canalizar las quejas o inconformidades de compra-venta de productos o contratación de servicios, a través de información y capacitación de los consumidores en el conocimiento de sus derechos, ya sea personalmente -para lo que el interesado debe acudir a plantear su problema al área de orientación jurídica- ya por vía telefónica, o por correspondencia. En el último caso, los consumidores interesados reciben - igualmente a través del correo la respuesta, aunque, si su caso es ilustrativo para el resto de la población, ambas (solicitud de asesoría y asesoría) se publican en el Periódico y la Revista del Consumidor.

Independientemente de lo anterior, el Instituto tiene una función conciliadora entre el consumidor foráneo, y el comerciante y prestador de servicios que haya atentado contra los derechos del primero, y en todo caso, tiene la facultad de turnar por correo a las autoridades correspondientes el caso, siempre y cuando en el lugar de procedencia de la queja, no haya representación estatal del Instituto.

Para poder ejercer nuestros derechos como consumidores, hay que conocer la Ley. A través de este servicio sabemos cómo usar mejor este instrumento legal, para que no nos sorprendan los comerciantes abusivos con falsas ofertas, precios no autorizados, cargo de interés no pactado, y tantos otros abusos a los que nos enfrentamos con frecuencia.

Se proporciona información sobre los lugares donde debe acudir el consumidor y la forma de presentar una queja sobre:

- Contratos:

- . Rescisión.
- . De adhesión.
- . Requisitos de venta.
- . Términos de cancelación en venta a domicilio.
- . Trámites de cancelación en venta a domicilio.

- Garantías:

- . Términos de ésta.
- . Indicación de ésta, en productos usados.
- . Duración de la garantía en reparación de artículos.
- . Comprobante de la garantía.

- Devoluciones:

- . Restitución del producto.
- . Gasto que origine la devolución.
- . Término de la devolución.
- . Término para que el proveedor devuelva el pago en -
exceso.
- . Devolución por defectos o alteraciones en el product
to.

- Vivienda:

- . Depósito de renta. (recibos).
- . Aumento de renta.
- . Vivienda en mal estado.
- . Consignación de rentas.
- . Registro de contrato.
- . Reparación de vivienda por inquilino
- . Terminación de contrato.
- . Desocupación de vivienda antes del vencimiento del
contrato (hostigamiento).
- . Fiador (obligación).

- . Rescisión del contrato por parte del arrendador.
 - . Casos en que el arrendador paga las mejoras del inmueble.
 - . Renovación del contrato (o falta de éste).
- Promociones y ofertas:
- . Términos de las mismas.
- Servicios:
- . Lugar en que debe constar el precio del producto o servicio.
 - . Moneda en que deberá expresarse el precio.
 - . Incremento del precio.
 - . Pago excesivo.
- Intereses y cargos adicionales:
- . Su cálculo en compra-venta a plazos.
 - . Fijación de tasas de interés y cargos adicionales.
 - . Porcentaje de intereses moratorios.
 - . Cobro de intereses.
 - . Fecha de pago de intereses.
 - . Pago de intereses sobre la devolución de un pago hecho en exceso.
3. Información alimentaria personal y por vía telefónica.

Objetivo:

El servicio de orientación nutricional personal y por vía telefónica surgió en marzo de 1987, por el interés del Instituto Nacional del Consumidor y de Distribuidora Conasupo (DICONSA), de proporcionar, al consumidor, orientación en diversos aspectos relacionados con la alimentación y la nutrición. Con esta acción se pretende coadyuvar al mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de alimentación y salud, de la población del Distrito Federal y área metropolitana.

Este servicio presta asesoría en diversos temas, entre los que resaltan:

- Menúes y recetas nutritivas y de bajo costo.
- Alimentación infantil.
- Dietas terapéuticas.
- Elaboración de "conservas" a nivel casero.
- Alimentación completa y variada.
- Valor nutritivo de los alimentos, etc.

Además de esto, se entregan folletos e información escrita relacionada con la alimentación, al consumidor que así lo solicita.

4. Talleres de producción y reparación doméstica.

Objetivo:

Capacitar a los consumidores interesados en la autoproducción de juguetes y conservación de alimentos y proporcionar alternativas para la reparación y mantenimiento de la vivienda y útiles escolares.

Los temas que se abordan son; entre otros:

- Procedimiento para la producción de hortalizas a nivel doméstico.
- Técnicas para la producción de germinados.
- Pasos a seguir para la compra, preparación y conservación del pescado.
- Procedimientos para la preparación de conservas, mermeladas y dulces.
- Administración del gasto familiar.
- Guías para reparación y mantenimiento de la vivienda.
- Técnicas para la producción de juguetes con material de desecho.
- Técnicas para la recuperación de útiles escolares.

5. Formación de coordinadores de círculos infantiles de orientación sobre el consumo.

Objetivo:

Capacitar a nivel nacional a promotores de diversas instituciones así como a voluntarios sobre el programa de "Circu

los Infantiles de Orientación sobre el Consumo", proporcionándoles los elementos necesarios, despertando en ellos una actitud crítica, para que implementen dicho programa durante el período vacacional de julio-agosto, así como promover que se lleve a cabo en forma permanente, con la población infantil entre los 6 y 12 años de edad.

El contenido de la Carpeta Básica de este programa es - el siguiente:

a)- Marco del Programa:

- . Presentación.
- . Justificación.
- . Marco teórico.
- . Metodología (situaciones problemáticas y cartas - descriptivas).
- . Mecánica operativa.

b)- Documento Psicopedagógico:

- . Proceso de creatividad.
- . El perfil del niño.
- . El juego y el juguete.

c)- Temas Generales:

- . Consumo.
- . Alimentación.

- . Publicidad.
- . Tiempo libre.

d)- Manual de técnicas y actividades:

6. Curso de formación de promotores sindicales e institucionales en materia de educación para el consumo.

Objetivo:

Capacitar a promotores sindicales e institucionales en diferentes aspectos relacionados con el consumo, a fin de -- que se integren a un proceso de capacitación en cascada que llegue a la base trabajadora de sus sindicatos o a la población que atienden, para que conozcan y ejerzan sus derechos como consumidores, mejoren sus hábitos de consumo y prote-- jan el ingreso familiar.

Los temas que abarca el curso son:

- Análisis del fenómeno del consumo.
- Que es el Instituto Nacional del Consumidor.
- Defensa ante la publicidad.
- Derechos de los consumidores.
- Alimentación y nutrición.
- Organización de consumidores.
- Tecnología doméstica.
- Educación para el consumo.

- Prevención para la salud.

El curso tiene una duración de 20 horas, que se distribuyen en varias sesiones; el número de participantes requeridos va de 15 a 25 personas.

7. Cursos sobre control de calidad.

Presentación.

El Instituto Nacional del Consumidor a través de su Dirección Técnica ha emprendido la labor de desarrollar cursos de capacitación dirigidos al personal a cargo de la adquisición de artículos y productos de consumo que se expenden al público en tiendas del sector público, sindicales y del sector privado, con el objeto de darle a conocer los aspectos técnicos básicos de la calidad, así como otros elementos reguladores que deben cumplir.

Objetivo:

Capacitar y orientar al personal encargado de la adquisición de productos de consumo generalizado, para abastecer las tiendas comerciales, sobre la calidad que deben cumplir estos productos para que garanticen una mejor satisfacción al consumidor final.

Productos analizados:

. Productos industrializados a base de cereales y -

oleaginosas.

- . Leche y productos lácteos.
- . Alimentos enlatados.
- . Carnes frías y embutidos.
- . Carne fresca.
- . Frutas y hortalizas.
- . Muebles.
- . Electrodomésticos.
- . Prendas de vestir.
- . Calzado.
- . Juguetes.

Temario general de los cursos:

- Cursos impartidos por la Unidad de Investigaciones -
Químico-Biológicas:
 - . Conceptos generales de la calidad.
 - . Métodos y equipo utilizados en la fabricación de -
los diferentes productos lácteos.
 - . Clasificación de productos.
 - . Aspectos sanitarios y adulteraciones.
 - . Requerimientos normativos.
 - . Pruebas sencillas para el análisis de productos.
 - . Evaluación práctica de los productos.
 - . Comentarios, preguntas y evaluación.

- Cursos impartidos por la Unidad de Investigaciones Fí

sico-Tecnológicas:

- . Introducción a la calidad.
- . Normalización aplicada a los electrodomésticos.
- . Parámetros específicos determinantes de la calidad de los electrodomésticos.
- . Equipo de metrología.
- . Análisis cualitativo y cuantitativo.
- . Práctica de uso del equipo de metrología.
- . Pruebas sencillas.
- . Práctica de pruebas sencillas.
- . Comentarios, preguntas y evaluación.

Al término de los cursos los asistentes conocerán:

- . Conceptos generales de la calidad desde el punto de vista del productor, distribuidor y consumidor.
- . Normas aplicadas a cada artículo o producto.
- . Análisis cualitativos y cuantitativos de la calidad de los productos.
- . Clasificación de los productos por su calidad y características distintivas.
- . Métodos aplicados y materiales utilizados en la fabricación de productos.
- . Aspectos sanitarios de los alimentos y productos envasados.
- . Equipos utilizados para el análisis de calidad

- . Práctica y uso del equipo básico de metrología.
- . Pruebas de seguridad y funcionamiento.
- . Participación activa para el uso y la interpretación de resultados.

Duración:

Los cursos tienen una duración de 20 horas (5 sesiones de 4 horas cada una).

8. Orientación para la operación de grupos de compra en común.

Objetivo:

Capacitación y orientación sobre los sistemas de organización para el abasto de productos básicos y de consumo generalizado, a precios de mayoreo o medio mayoreo.

9. Pláticas de orientación en temas particulares de consumo.

Objetivo:

Informar y orientar a la población sobre diversos temas de consumo, y proporcionar sugerencias que le auxilien en la toma de decisiones diarias, reorientando sus hábitos de consumo en defensa de la economía familiar.

Tipo de información que proporcionan:

- Planeación del gasto familiar.

- Efectos de la publicidad.
- Grupos de compra en común.
- Consumo de alimentos fuera de casa.
- Cómo comprar y cuidar los útiles escolares.
- Cómo aprovechar el tiempo libre.
- Alimentación del niño recién nacido y de la mujer embarazada.
- Uso del aguinaldo.
- A propósito de la cuaresma: todo sobre el pescado y - algo más.
- Reparaciones caseras y mejoramiento de la vivienda.
- Alimentos no básicos.
- Revaloración de los alimentos.
- Cómo evitar accidentes en el hogar.
- Orientación nutricional, una necesidad popular.
- La higiene: menos enfermedades, menos gastos.
- Prevención de enfermedades.
- La automedicación, una decisión vital.

10. Centro de información documental sobre el consumo.

La función principal del Centro de Documentación e Información sobre el Consumo es la de seleccionar, adquirir, - clasificar, interpretar y difundir información sobre consumo y temas afines, con el objeto de apoyar las labores de investigación, orientación, educación e información de las diver-

sas áreas del Instituto y del público en general. Este servicio es así, de sumo interés para investigadores interesados en los diversos aspectos de consumo, así como para estudiantes de sociología, economía, trabajo social, antropología, - etc.

Con el propósito de hacer más eficiente su tarea, el Centro de Información Documental sobre el Consumo proporciona servicios para la consulta bibliográfica y documental en su sala de lectura y biblioteca, misma que cuenta con un moderno sistema de clasificación que permite localizar rápidamente los textos y, en su caso, la bibliografía y hemerografía relativas a los temas específicos.

Elabora también un boletín bibliográfico mensual en el que se resumen documentos de información e investigación actualizada en materia de consumo, de origen nacional e internacional.

Dichos documentos llegan de manera continua al Centro de Información Documental sobre el Consumo, donde se les traduce y clasifica por temas, para divulgarlos con la mayor oportunidad posible.

Esta información más tarde nutre a la Revista, al Periódico del Consumidor, a órganos de divulgación diversa-periód-

dicos murales, folletería, etc.-, así como a sus programas - para radio y televisión.

Este Centro se encarga también de elaborar síntesis de investigaciones realizadas en los laboratorios de bioquímica e ingeniería del Instituto Nacional del Consumidor, con el propósito de que los canales mencionados cuenten con esta información, en forma accesible para su divulgación.

En su área de comunicación social, se realiza un análisis cotidiano y un seguimiento de la información relacionada con el consumo, publicada por las instituciones o empresas - relacionadas con el tema; se elabora también una síntesis - diaria de las notas que sobre consumo aparecen en los periódicos metropolitanos y en algunos del interior de la Republica; se integran unidades temáticas sobre los problemas más - relevantes del consumo -para su fácil acceso y localización-; finalmente, esta área es el canal oficial para suministrar - declaraciones e información autorizada a los representantes de los medios de información masiva, para su divulgación.

Como puede advertirse, el Centro de Información Documental sobre el Consumo, constituye un apoyo medular para que - el Instituto Nacional del Consumidor realice gran parte de - sus tareas y para que el público tenga acceso a información

completa y especializada sobre cualquier aspecto del Consumo". (85)

(85) Que es el INCO. Manual de Educación para el Consumo. Instituto Nacional del Consumidor. México 1989, págs. 19 a 27.

C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA. Al Instituto Nacional del Consumidor deben otorgársele facultades coercitivas, en virtud de que en la mayoría de los casos las investigaciones y estudios que se realizan se detectan faltas o in cumplimientos a las normas oficiales o a la cali dad mínima que deben tener los productos, quedando sin ejecutarse en perjuicio directo del consumidor, ya que actualmente si se detectan irregularidades en los cilindros para gas, la autoridad para sancionarlas es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y no el Instituto, lo cual -- ocasiona trámites burocráticos excesivos.
- SEGUNDA. Se considere al Instituto Nacional del Consumidor perito en calidad de productos por la especialización y profundidad con que hace sus investigaciones.
- TERCERA. Que el Instituto Nacional del Consumidor esté facultado para realizar normas oficiales, por lo ex puesto en el punto anterior.
- CUARTA. Que el Instituto Nacional del Consumidor sea con-

ciliador en primera instancia lo que repercutiría en una menor carga de trabajo para la Procuraduría Federal del Consumidor, y redundaría en una mayor celeridad de los procesos.

QUINTA.

Ante el inminente tratado de libre comercio se debería facultar al Instituto Nacional del Consumidor para que pueda exigir se incluya la información al consumidor de las características del producto en español directamente y sancionar a los importadores que incumplan lo anterior.

SEXTA.

En materia de organización de consumidores, refacultar al Instituto Nacional del Consumidor e incrementar su alcance y estructura.

Para el logro de lo anterior, se le deberán otorgar a la institución precios subsidiados para beneficiar a la población de menores recursos al comprar colectivamente.

SEPTIMA.

Que se cree un mecanismo que le garantice al Instituto Nacional del Consumidor tiempos preferenciales en los medios masivos de comunicación principalmente la televisión, ya que actualmente estos tiempos los proporciona RTC, y la mayoría de los mensajes de la institución pasan en horarios

inconvenientes, lo cual dificulta el logro de -- una de las principales finalidades del mismo que es la educación, información y capacitación.

OCTAVA. Que el Instituto Nacional del Consumidor amplie - los medios de comunicación que actualmente utiliza para hacer llegar sus mensajes (spots televisivos, revista, periódico) por medio de la elaboración de libros a precios accesibles.

NOVENA. Que se faculte al Instituto Nacional del Consumidor para obligar a la industria y al comercio a - que se realice la elaboración y venta de produc--tos que los consumidores demandan y que estos de--jan de producir unilateralmente.

DECIMA. Fomentar la colaboración con organismos similares de otros países para que en la medida de lo posi--ble se uniformen criterios de derechos del consu--midor, en virtud de que cada vez hay una mayor libertad de comercio entre los países. Lo ideal sería que se creara un código de derechos básicos - de los consumidores de observancia obligatoria entre los países que lo suscribieran.

UNDECIMA. Que en el interior del Instituto Nacional del Con

sumidor se realicen reuniones de trabajo entre -- las diferentes áreas para que recíprocamente co-- nozcan que hacen cada una de ellas y pueda el per-- sonal ser de mayor utilidad al consumidor.

DECIMA -
SEGUNDA.

Que el Instituto Nacional del Consumidor elabore convenios de colaboración con el Departamento del Distrito Federal y Gobierno de los Estados para - que a través de las campañas de difusión que rea-- lizan las Delegaciones Políticas y Municipios res-- pectivos, se tenga un mayor conocimiento sobre -- las atribuciones y funciones del mencionado Insti-- tuto.

B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1984. 6a. Edición.
2. BIELSA, RAFAEL. Ciencia de la Administración. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina 1955. 1a. Edición.
3. CASTELLANOS COUTINO, HORACIO. Lecturas Jurídicas. Universidad de Chihuahua. Julio-Septiembre 1982.
4. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Comentada. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1985. 1a. Edición.
5. FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal. - Editorial Porrúa. México 1983. 2a. Edición.
6. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 22a. Edición.
7. GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1982. 33a. Edición.
8. GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Editorial Reus. Madrid, España 1959. 4a. Edición.
9. GASCON Y MARIN, JOSE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid, España 1952. 3a. Edición.
10. KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho. Traducción. - Editorial UNAM. México 1979. 2a. Edición.

11. OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo .- Editorial Porrúa. México 1988. 8a. Edición.
12. ORGANIZACION DE CONSUMIDORES. Manual de Educación para el Consumo. Instituto Nacional del Consumidor. México - 1988.
13. QUE ES EL INCO. Manual de Educación para el Consumo. - Instituto Nacional del Consumidor. México 1989.
14. RADBRUCH, GUSTAVO. Filosofía del Derecho. Traducción. - Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España - 1952. 3a. Edición.
15. RANGEL COUTO, HUGO. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Editorial Porrúa. México 1976 la. Edición.
16. REVISTA DEL CONSUMIDOR. Instituto Nacional del Consumidor, núm. 148.
17. ROSS, ALF. Sobre el Derecho y la Justicia. Traducción. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina 1963.
18. SARRIA, EUSTORGIO. Derecho Administrativo. Colombia 1957.
19. SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Uruguay 1963. 3a. Edición.
20. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial - Porrúa. México 1988.
21. VILLEGAS BASAVILBAZO, BENJAMIN. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina 1949. la. Edición.

D I C C I O N A R I O S

1. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. Tomo I. Editorial Panorá
ma. México 1981.
2. DICCIONARIO DE ECONOMIA. Editorial Alhambra. México - -
1980.
3. DICCIONARIO DE ECONOMIA. Editorial Oceano. México 1985.
4. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE ECONOMIA. Editorial Plane-
ta. Barcelona, España 1960. Tomo VIII.
5. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Editorial UNAM. México -
1985. 1a. Edición, Tomo III.
6. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ediciones Mayo. México 1981.
7. DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ediciones Laroug
se. París, Francia 1972.
8. GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Tomo V. Barcelona, España
1969.
9. LEXICO DE ECONOMIA. Editorial Laia. Barcelona, España -
1975.