

# ¿Empresas públicas o entidades paraestatales?

## Un estudio de derecho administrativo sobre dos organismos descentralizados

**Marcos F. Molina Mancera**

### Introducción

Es propósito de este trabajo, presentar un análisis general sobre las características jurídicas y administrativas en que se desenvuelven los organismos objeto de este estudio: la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

Al observarlos en el contexto del derecho administrativo, es necesario realizar planteamientos conceptuales de la empresa pública, especialmente de su ubicación dentro de un marco teórico y normativo, en el cual se han venido sustentando las diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Es evidente que cualquier estudio que se produzca en relación a aquéllos, debe estar fundado, principalmente, en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es el ordenamiento jurídico que prácticamente les da la existencia a partir de 1976, durante el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez, quien promovió la conformación de los órganos de esta naturaleza con objeto de establecer equilibrio y justicia en la defensa de los intereses económicos de una población consumidora de bienes y servicios ante la parte proveedora.

La investigación se ha dividido en dos grandes apartados, el primero referente a la Procuraduría y, el segundo, relacionado al Instituto. Sin embargo, en razón a que el principal enfoque gira en torno al órgano señalado en primer término, el análisis contempla mayores elementos, que necesariamente involucran al Instituto, por

lo que, al detallar los aspectos de este último, la información básica se reduce, procurando no repetir razonamientos expresados al manejarse el marco general de la principal entidad paraestatal que se ha abordado.

En virtud de lo anterior, cada apartado presenta encabezados distintos, en los cuales se ha buscado ser explícitos, denotándose la utilización de un lenguaje sencillo con miras a establecer una visión general y accesible para obtener una mejor comprensión de la temática que se ofrece.

No dudo que las diversas interpretaciones jurídicas que se desprenden de su contenido, permitirán dirigir determinadas ideas encaminadas a ñjar un diálogo o a pensar en el necesario debate para definir posturas doctrinales en relación a la dinámica del desarrollo de la economía mexicana, que se manifiesta a través de las empresas públicas controladas por el Estado.

En administraciones gubernamentales pasadas, se ha presentado un proceso de racionalización de las empresas públicas al que, durante los últimos años de gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se denominó como proceso de desincorporación; el proceso fue retomado por el actual régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, señalándose que el Gobierno Federal sólo mantendrá su intervención, control y vigilancia en las empresas que sean consideradas estratégicas o prioritarias para la nación.

Para terminar el principal apartado, se presentan referencias generales de las últimas reformas y adiciones

a la Ley Federal de Protección al Consumidor, realizadas en el pasado periodo ordinario de sesiones de la LIV Legislatura Federal y publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación en enero y febrero de 1989. En otra parte, se abre un espacio referente a conclusiones.

Finalmente, se destacan las más importantes características del Instituto Nacional del Consumidor como organismo de orientación e información y su encuadramiento como entidad paraestatal.

## 1. La Procuraduría Federal del Consumidor

### 1.1 Origen

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de diciembre de 1975, la cual entró en vigor en todo el país el 5 de febrero de 1976.

A partir de ese año, la Ley se ha constituido en instrumento básico de la política social del Ejecutivo Federal para regular las relaciones de compraventa de bienes y la prestación de servicios entre proveedores y consumidores.

A efecto de atender ese tipo de facultades que comprenden su competencia, se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, establecida por un acto imperativo del Congreso de la Unión, que establece su constitución, funciones, facultades y ámbito de competencia.

Si se analiza el marco normativo en vigor, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, que actúa con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa<sup>(1)</sup>.

### 1.2 Bases de organización

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la misma, dividiéndola para su estudio en centralizada y paraestatal, por consiguiente, la Procuraduría entra en la tipología de los organismos descentralizados que componen la administración pública paraestatal<sup>(2)</sup>.

Sin embargo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales hace una breve referencia en el segundo párrafo del Artículo 3º., indicando qué en razón a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones, la Procuraduría Federal del Consumidor está excluida de la observancia de la citada ley, de donde se deduce necesariamente su apego a la Ley Federal de Protección al Consumidor que, en este caso, funciona como ley especial.

Las diferentes tesis sobre empresa, corporaciones o establecimientos públicos hacen coincidir la doctrina con los ordenamientos jurídicos vigentes en la materia, por tal

razón, las entidades paraestatales o empresas públicas se han agrupado esencialmente en tres formas de entificación jurídica: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

### 1.3 El aspecto doctrinal

Desde el punto de vista teórico es común la utilización del concepto de empresa pública, aun cuando en las leyes de la materia se haya generalizado el término de entidades paraestatales, que es como las define el legislador<sup>(3)</sup>.

José Francisco Ruiz Massieu, tratadista de derecho administrativo y especialmente de la empresa pública, indica que la Procuraduría Federal del Consumidor “no es una empresa pública, porque no reúne el elemento material que es producir o distribuir satisfactores en el mercado”, de tal suerte, la identifica como “entidad paraestatal” de forma similar al señalamiento expresado por “el Legislador Ordinario” que la creó como organismo descentralizado<sup>(4)</sup>.

Según Ruiz Massieu, “la noción de entidad paraestatal a veces es estrecha y en ocasiones es demasiado extensa: existen empresas públicas que no son entidades paraestatales y organizaciones paraestatales que no son empresas públicas”. En consecuencia, al no darse el elemento material derivado de la función empresarial, la entidad paraestatal no puede ser considerada empresa pública. “Entidad paraestatal y empresa pública son nociones próximas, pero no equivalentes”<sup>(5)</sup>. En este caso se ubica a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En la práctica jurídica y administrativa, “la Procuraduría puede emplear medios de apremio como la multa o el auxilio de la fuerza pública”<sup>(6)</sup>, sin embargo, el incremento de las demandas de atención a la población consumidora, afectada por negativas operaciones comerciales de la parte proveedora, han provocado la necesidad de reformar y adicionar la Ley Federal de Protección al Consumidor, realizándose esto en la anterior administración gubernamental<sup>(7)</sup>.

### 1.4 El aspecto normativo

Para efectos de este trabajo, se puede considerar que:

Aun existiendo en la práctica mexicana amplios y variados conceptos y términos utilizados para referirse a

1 Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2 Arts. 1º. y 3º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales.

4 Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, INAP, México, 1981.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 Mediante sendos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1985.

la empresa pública, existen determinadas concentraciones que permiten englobar las mismas con los siguientes criterios:

- Órganos descentralizados por Servicio.
- Entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- Empresas públicas.
- Entidades paraestatales.
- Corporaciones o establecimientos públicos.

Cabe destacar que los agrupamientos anteriores permiten considerar dos criterios que son: el normativo y el doctrinario, dependiendo de la orientación y enfoque que exprese el teórico de referencia.

A mayor abundamiento, en las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>(8)</sup>, se señalan las características básicas de los organismos descentralizados<sup>(9)</sup>, indicando que son "las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

En términos generales, el marco jurídico que establecía el control de las entidades paraestatales estaba fijado por la *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal* de 1970, la cual es abrogada con la entrada en vigor de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986, principal sustento jurídico de las mismas, en la cual ya se adoptan las tres categorías jurisdiccionales que encuadran actualmente a la empresa pública<sup>(10)</sup>.

La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* es reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalándose como su objeto el de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal<sup>(11)</sup>.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada en 1986, el Presidente de la República agrupará a las entidades paraestatales en sectores definidos, considerando el objeto y la esfera de competencia de cada una de ellas, correspondiendo estas atribuciones a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, consolidándose así la intervención del Ejecutivo Federal<sup>(12)</sup>.

En base a lo anterior, corresponde a los coordinadores de sector fungir como titulares del mismo y conforme a la ley coordinar la programación y presupuestación

la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en su sector<sup>(13)</sup>.

### 1.5 Facultades

De acuerdo con la ley de la materia<sup>(14)</sup>, la Procuraduría Federal del Consumidor posee, en términos generales, las siguientes atribuciones:

- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, entidades u organismos privados y proveedores de bienes o prestadores de servicios.
- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales.
- Proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de reformas jurídicas.
- Proporcionar asesoría gratuita.
- Denunciar ante autoridades competentes la violación a las normas jurídicas; los casos en que se presuman prácticas monopólicas, así como las que violen las disposiciones del Artículo 28 constitucional y sus leyes reglamentarias.
- Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores.
- Denunciar ante el MP los hechos que puedan ser constitutivos de delito.
- Excitar a las autoridades competentes a tomar medidas adecuadas que eviten lesionar los intereses de los consumidores.
- Hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor las excitativas que haga a las autoridades y;
- Promover la constitución de organizaciones de consumidores y prestarles asesoría.

Por otra parte, el representante legal y responsable de este órgano del Gobierno Federal es el Procurador Federal del Consumidor, a quien nombra el Presidente de la República<sup>(15)</sup>.

Como dos requisitos fundamentales para su nombramiento, el Procurador debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y poseer título de Licenciado en Derecho.

8 Publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de mayo de 1986.

9 Cfr. el Artículo 45 de la LOAPF

10 Véase la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* que se publicó en el *Diario Oficial* el 14 de mayo de 1986, conjuntamente con las reformas a la LOAJPF.

11 Artículo lo. de la *Ley Reglamentaria*.

12 Artículo 48 de la *Ley Orgánica*.

13 Artículo 49 de la misma ley.

14 Artículo 59 de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*. Cabe destacar que esas facultades conforman la esencia atributiva de la Procuraduría, realizándose reformas que fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de enero de 1989, de la cual nos ocupamos en el inciso siguiente.

15 Artículo 61 de la LFPG

### 1.6 Reformas y adiciones recientes a la Ley Federal de Protección al Consumidor

En el pasado periodo ordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, se reformó la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, fundamentalmente en lo que respecta a las atribuciones que detallan la competencia general de la Procuraduría, dadas en el Artículo 59, y las relativas al capítulo de las sanciones expresadas en el Artículo 87.

Del Artículo 59 se reformaron únicamente las fracciones II, IV, VI y XIII para quedar ahora como siguen:

Fr. II "Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores o prestadores de servicios".

Fr. IV "Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo".

Fr. VI "Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación en términos de los Artículos 86 y 87 y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios". Fr. XII "Hacer del conocimiento público cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga en los términos de la fracción X de este artículo".

Del Artículo 87, el contenido normativo sigue siendo el mismo, salvo el articulado referente a las sanciones, al que se agregaron disposiciones para quedar de la siguiente manera:

"La Procuraduría Federal del Consumidor impondrá las sanciones a que se refiere el Artículo 86 por infracción a los artículos 14,20,27,30, 38,40, 44,45, 47, 49,52,54,56,59,63,64,65,79 y 81".

Cabe destacar que en estos últimos se incluyen ahora los Artículos 14,30 y 59.

Al hacer referencia a la adición a la Ley, se agregó un segundo párrafo al Artículo 52, quedando como se presenta a continuación.

"Cualquier persona tiene derecho para denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor, las violaciones a los precios o tarifas ofrecidos al público, incluyendo los de los artículos sujetos a control oficial. La actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor es de oficio mediando siempre mandamiento por escrito".

En el Artículo Tercero del Decreto<sup>(16)</sup> por el que se reforma y adiciona la Ley, se derogaron las facultades de inspección y vigilancia de precios y tarifas.

Poco después de su designación, el nuevo Procurador Federal del Consumidor, en ejercicio de las facultades que le otorga el Artículo 60 de la ley, en especial las que confieren las fracciones III y VI, que le permiten crear unidades técnicas y administrativas que se requieran y delegar facultades en servidores públicos subalternos de la Procuraduría, se contempló la creación de una nuevo Subprocuraduría.

Con base en la misma fracción VI, anteriormente comentada, se requiere la instrumentación de un Acuerdo que deberá ser publicado en el *Diario Oficial* de la Federación<sup>(17)</sup>.

El Acuerdo a que hacemos mención contiene la creación de la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia con la competencia que le fija el documento citado, así como la misma ley, en cuanto a denuncias, recursos y sanciones.

Asimismo, se creó la Dirección General de Inspección y Vigilancia, con facultades para realizar las tareas de inspección y vigilancia en el Distrito Federal y en los municipios circunvecinos en el Estado de México, en materia de precios y tarifas establecidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Dirección General recientemente constituida, quedó adscrita a la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, Asimismo, la Dirección General de Delegaciones Federales fue transferida al órgano superior citado con las mismas atribuciones conferidas a la Dirección General de Inspección y Vigilancia.

Finalmente, en el Acuerdo se estableció la ampliación de facultades para los Delegados Federales y poder aplicar las sanciones previstas en el Artículo 86 de la Ley.

### 1.7 Conclusiones

Para terminar, son importantes las siguientes reflexiones que denotan claramente la ubicación administrativa del órgano en estudio:

1o. Ruiz Massieu destaca que la Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano de autoridad<sup>(18)</sup>, tesis que coincide con la práctica mexicana y con la normatividad específica.

2o. La Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que son organismos descentralizados<sup>(19)</sup> aquellas personas jurídicas creadas conforme a los

16 Se publicó el 4 de enero de 1989 en el *Diario Oficial*.

17 Acuerdo del ciudadano Procurador Federal del Consumidor por el que delega facultades en materia de inspección y sanciones. Fue publicada el 8 de febrero de 1989 en el *Diario Oficial* de la Federación.

18 Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana, *Limusa*, 1981, p. 186.

19 Artículo 14 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.

lineamientos preceptuados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalándose en esencia la realización de uno de los objetivos siguientes:

- La ejecución de actividades estratégicas o prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social o;
- La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

3o. Si bien la Ley Reglamentaria tiene como objeto general el regular la actuación de las entidades paraestatales, el ordenamiento citado excluye del marco jurídico correspondiente a la Procuraduría Federal del Consumidor en razón a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones<sup>(20)</sup>.

En consecuencia, finalizamos señalando que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado con funciones de autoridad, creada para prestar un servicio público y social, que se regula en forma específica por la *Ley Federal de Protección al Consumidor* y se encuentra ubicada en el sector comercio, coordinada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

## **2. El Instituto Nacional del Consumidor**

### *21 Acto de creación*

En forma simultánea al nacimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, la *Ley Federal de Protección al Consumidor* dispuso la creación del Instituto Nacional del Consumidor, situándolo en el contexto de las entidades paraestatales como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>(21)</sup>.

De la misma forma en que se ha abordado el análisis sobre la Procuraduría, órgano al que en forma especial regula la ley, le encontramos al Instituto amplias similitudes en el marco teórico de entidad paraestatal o empresa pública. Por estos motivos, nos concretamos a describirla desde el punto de vista funcional u operativo.

### *22 Algunas consideraciones generales*

Se han definido como funciones básicas del Instituto, las de orientación e información a la población consumidora, para velar por sus intereses y la mejor defensa de sus derechos.

De esta manera, al Instituto Nacional del Consumidor se le han fijado los siguientes objetivos:

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

- Orientar al consumidor para que use en forma racional su capacidad de compra, así como hacer de su conocimiento las prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses.
- Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promover un sano desarrollo y adecuada asignación de los recursos productivos del país.

El Instituto se integra por un Consejo Directivo como máximo órgano de gobierno, por un Director General y demás personal que se requiera, contando también con delegaciones y oficinas en otros lugares del país.

El Consejo Directivo está conformado por los titulares de las siguientes Secretarías de Estado<sup>22</sup>: Comercio y Fomento Industrial, SECOFIN; Hacienda y Crédito Público, SHCP; Salud, SSA; Trabajo y Previsión Social, STPS; Educación Pública, SEP; Agricultura y Recursos Hidráulicos; SARH; Comunicaciones y Transportes, SCT y; Turismo, SECTUR.

Además, por el Director General de CONASUPO; el Presidente del CONAMPROS; un vocal de la FSTSE; tres por las organizaciones obreras; dos por las organizaciones campesinas; uno por la CNPP; uno por la CON- CANACO; uno por la CONCAMIN y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto. Como se podrá observar, el Consejo es todo un órgano colegiado donde participan una pluralidad de personas vinculadas con el proceso productivo del país.

De la misma forma que la Procuraduría, el Instituto tiene como responsable de su administración y representante legal al Director General, quien es designado directamente por el Presidente de la República<sup>(23)</sup>.

El Instituto Nacional del Consumidor se encuentra también sectorizado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la que actúa como coordinadora del mismo.

## **Apéndice**

### **La situación jurídica del personal de ambas instituciones**

Las relaciones laborales de la Procuraduría y del Instituto con sus trabajadores, se regulan por la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En consecuencia, el personal se encuentra incorporado al régimen de seguridad social otorgado por el ISSSTE, órgano que a su vez, para efectos de los seguros, prestaciones y servicios que le corresponde brindar, se sustenta en su respectiva Ley del ISSSTE.

20 Artículo 3o. del mismo ordenamiento.

21 Ver Artículo 67 de la *Ley Federal de Protección al Consumidor* del 22 de diciembre de 1975.

22 Tal como se realiza la intervención de las dependencias de la Administración Pública Centralizada en toda entidad paraestatal. Para mayor referencia véase el Artículo 74 de la LFPC.