

<b>X. EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA .....</b>	<b>205</b>
Introducción .....	205
Asentamientos humanos .....	206
El derecho a la vivienda .....	210
Marco jurídico .....	212
La Secretaría de Desarrollo Social .....	214
El Infonavit .....	215
Otros organismos de gestión .....	217
Derechos del consumidor .....	224
Organización de los consumidores .....	227
Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor .....	229
Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor .....	230
Educación y consumo .....	230

# *X. El derecho económico como instrumento para mejorar la calidad de vida*

---

## **INTRODUCCIÓN**

---

El derecho económico, por integrar a la ciencia económica con el derecho, es una disciplina instrumental que busca el bienestar del hombre y su entorno. La calidad de vida es un interés protegido que se plasma en un desarrollo sustentable que armoniza la obtención de satisfactores con la naturaleza y el ambiente.

Se habla entonces de la salud ambiental como meta a alcanzar por el sistema económico jurídico.

La salud ambiental comprende aspectos como la calidad del aire, el agua, los alimentos, el manejo adecuado de las sustancias tóxicas, la seguridad de productos destinados al uso y consumo, las características de la vivienda, la eliminación de los desechos sólidos, el uso del suelo, el control del ruido, la salud y seguridad ocupacionales, protección contra los efectos de la radiación, la seguridad o inocuidad de playas, piscinas y áreas de recreación, entre otras.<sup>1</sup>

Este catálogo se imbrica con el modelo económico y, por ende, con las políticas públicas. Si bien el desarrollo industrial es un objetivo a lograr para los países de la globalización lenta como México, las consecuencias y efectos en la calidad de vida de los mexicanos no pueden subestimarse. El derecho económico, como disciplina humanista y programática, debe regular y promover comportamientos productivos sustentables que apunten a mejorar la calidad de vida integral bajo el concepto de salud ambiental antes descrito.

Conviene aclarar que este nuevo programa de introducción al derecho económico excluye toda referencia sistemática al derecho ecológico, debi-

<sup>1</sup> Daniel López Acuña, *et al.*, *La salud ambiental en México*, Universo Veintiuno, México, 1987, p. 16.

do a que como disciplina autónoma y emergente, tiene una cátedra y programa independientes de nuestra disciplina.<sup>2</sup>

## ASENTAMIENTOS HUMANOS

---

Los asentamientos humanos son fenómenos que surgen paralelos a los sucesos de urbanización y concentración de las actividades industriales. Son resultado de las migraciones campo-ciudad, y de los aumentos anuales de población que experimentan los países que están en vías de desarrollo.

En México, el proceso de urbanización acelerada con un incremento promedio de 4.9% anual, superior al 3.4% nacional en el último decenio, registra tendencias que permiten calcular que para el año 2000, el 80% de la población radicará en ciudades mayores de 15 000 habitantes.

Esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, es decir, la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. El surgimiento errático de los asentamientos da origen a las llamadas ciudades perdidas y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios como agua potable, infraestructura urbana, locales hospitalarios, escolares y mercados.

Esto es, el asentamiento es la expresión de la diferencia existente entre necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permitan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas para conformar un hábitat mínimo, para los grupos de familias que emigran a los centros industriales en busca de trabajo y progreso.

Detrás de todo esto está, entonces, el derecho a la vivienda que el Estado debe garantizar a sus habitantes en una sociedad planificada y moderna.<sup>3</sup>

Para enfrentar ambos fenómenos, asentamientos humanos y derecho a la vivienda, en México se expidió una legislación que intenta regular en parte estos fenómenos. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 4o., 27, 42, 48, 89, 90, 102, 123, 130 y 132.

Es preciso mencionar dos reformas jurídicas trascendentes: la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

La reforma del precepto constitucional aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de mayor trascendencia para el

<sup>2</sup> El *Plan de Estudios de la Facultad de Derecho* de la UNAM [2 de septiembre de 1993], establece en el octavo semestre la cátedra de derecho ecológico.

<sup>3</sup> Enrique Álvarez del Castillo, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Porrúa, México, 1978, t. II, pp. 591 y ss.

desarrollo agropecuario y, desde la óptica de este libro, también para la generación de viviendas a futuro. En conjunto con las disposiciones desregulatorias de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los organismos de vivienda, la oferta de tierra resulta, sin lugar a dudas, indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

Con la modificación quedó establecido que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los cambios de población.

Así enunciada, la reforma permite crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La reforma del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria que de él se deriva, brindan nuevas posibilidades para conducir la ampliación del suelo urbano, a partir de una planeación adecuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo.

Es preciso indicar que el gobierno federal no constituye reservas territoriales, sin embargo, en conjunto con las autoridades estatales y municipales, impulsa la creación de reservas destinadas a programas habitacionales, con la finalidad de ofrecerlas directamente a los demandantes de vivienda o a empresarios promotores.

Ha sido la Sedesol la dependencia encargada de instrumentar esquemas de financiamiento para la urbanización básica de reservas territoriales que en principio se han destinado al desarrollo de lotes con servicios (es el caso de acciones realizadas dentro del Programa de 100 Ciudades) como una manera de garantizar las condiciones elementales para el crecimiento de espacios habitables y en general de los centros urbanos.

Con el objeto de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país, en razón de buscar una distribución equilibrada de la población, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993, la cual sustituye a la de 1976.

Dicha ley constituye una expresión jurídica adecuada del desarrollo sustentable, ya que busca reducir los desequilibrios regionales, garantizar

la calidad de vida de la población rural y de la urbana, conservar el ambiente, reconociendo el valor incuantificable de los recursos naturales, y fortalecer al municipio en tanto autoridad más cercana a las necesidades de la población.

Los municipios adquirieron importancia fundamental para llevar a cabo las acciones que en política social impulsa el gobierno federal. Asumen atribuciones y funciones que los capacitan para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional; a ellos corresponde expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, retotificación, así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.<sup>4</sup>

Con la nueva ley quedaron enunciadas y reglamentadas las acciones básicas que en materia de asentamientos humanos han sido implantadas por el actual gobierno federal: el fomento a las ciudades medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; el resguardo de los centros históricos como patrimonio cultural; la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional, y la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social. Vista complementariamente, dicha reglamentación constituye un paso en cuanto a acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo; en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda pueda ocasionar en perjuicio de los más necesitados.

Un aspecto relevante de la nueva ley lo constituye el hecho de que la participación social se concibe —al igual que en la visión integral de la modernización— como garantía de la consecución de los objetivos gubernamentales. Queda regulada y normada en ella la participación social en la construcción y mejoramiento de la vivienda, en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura de servicios públicos y en los proyectos estratégicos urbanos y habitacionales.

Completa el marco jurídico la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, que en materia de asentamientos humanos y suelo urbano establece:

La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con

<sup>4</sup> Rafael Catalán Valdez, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que lleven a cabo el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Para la regulación ecológica de los asentamientos humanos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, considerarán los siguientes criterios generales:

1. La política ecológica en los asentamientos humanos requiere, para ser eficaz, una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación.
2. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, regular las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.
3. En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ecológico y para proteger y mejorar la calidad de vida.

Los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos serán considerados en:

1. La formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda.
2. Los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda que realice el gobierno federal.
3. Las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y en las de desarrollo urbano que expida la Secretaría.

En el programa sectorial de desarrollo urbano se incorporarán los siguientes elementos ecológicos y ambientales:

1. Las disposiciones que establece la presente ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.
2. La observancia del ordenamiento ecológico del territorio.
3. El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios y en general otras actividades.

4. La integración de inmuebles de alto valor histórico y cultural con áreas verdes y zonas de convivencia social.

El programa sectorial de vivienda y las acciones de vivienda que ejecute o financie el gobierno federal, promoverán:

1. Que la vivienda que se construya en las zonas de expansión de los asentamientos humanos guarde una relación adecuada con los elementos naturales de dichas zonas y que considere áreas verdes suficientes para la convivencia social.
2. Que la vivienda que se construya en los asentamientos humanos incorpore criterios ecológicos y de protección al ambiente, tanto en su diseño como en las tecnologías aplicadas, para mejorar la calidad de la vida.<sup>5</sup>

Se le hicieron reformas a la Ley General de Bienes Nacionales (DOF del 8 de enero de 1982, 3 de enero de 1992 y 29 de julio de 1994). Estas reformas tienen como objetivo básico simplificar trámites y procedimientos administrativos, con el fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal puedan disponer de su patrimonio y mobiliario y, en general, facilitar la privatización de los suelos de dominio público con fines de desarrollo urbano y poblacional.

En efecto, el nuevo artículo 3o. de la ley reformada establece la posibilidad de constituir reservas territoriales sobre bienes de dominio privado de la Federación.

## **EL DERECHO A LA VIVIENDA**

---

El derecho a la vivienda tiene una fuerte relación con los asentamientos humanos, porque aquélla debe estar garantizada a los mexicanos por el gobierno federal.

Este derecho, que integra el campo de los derechos sociales, fue contemplado en el artículo 123 de la originaria carta de Querétaro de 1917:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional

<sup>5</sup> María del Carmen Carmona Lara, "Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México", en *Modernización del derecho mexicano*, UNAM, México, 1992, p. 212.

de vivienda con el fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad dichas habitaciones.

Por su parte, la fracción IV del artículo 4o. constitucional, señala textualmente: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, al término del sexenio 1988-1994, se concluyó el diseño del Sistema Nacional de Vivienda, que se conceptúa como el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que da coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Este sistema se planteó los siguientes objetivos:

- a) fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos de vivienda;
- b) orientar los beneficios a los grupos de menores ingresos;
- c) modernizar los instrumentos financieros;
- d) apoyar los procesos de descentralización y desconcentración para modificar el patrón territorial de asentamientos humanos, y
- e) actualizar el aparato productivo y de distribución de los insumos de vivienda.

Para alcanzarlos, se procedió a la reorganización financiera de los organismos públicos de la vivienda; a las acciones de desregulación y simplificación administrativa para disminuir sus costos indirectos; a la implantación de programas específicos para los sectores de más bajos ingresos, como Pronasol y Fonhapo; al diseño de estrategias de planificación urbana, las cuales, materializadas en el sistema urbano nacional, buscan encauzar el crecimiento de los centros urbanos de acuerdo con las características de éstos, controlando el crecimiento de las grandes ciudades e impulsando el desarrollo de aquellos centros urbanos alternativos que presenten condiciones favorables para el desarrollo industrial y la absorción de migrantes; a consolidar los centros de población mediante la utilización plena de su infraestructura y equipamiento urbano, y, finalmente, a lograr la coordinación intersectorial indispensable mediante la coordinación de una secretaría de Estado que actuara como cabeza del sector, en concordancia con las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Vivienda.

Las acciones anteriores constituyeron el grupo de respuestas articuladas con las que se hizo frente a la multiplicidad de problemas y alternativas de solución inherentes al proceso de generación de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda (DOF, 7 de febrero de 1984, 7 de febrero de 1985, 29 de marzo de 1985 y 1o. de abril de 1985) es la Ley Reglamentaria del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: “establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas”. Comprende ocho capítulos y 64 artículos, más dos transitorios.

En seguida transcribimos uno de los principales artículos de esta ley:

Artículo 2o. Los instrumentos y apoyos a la vivienda que establece esta ley, comprenden:

- I. La programación y evaluación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal que intervienen en la producción, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones del gobierno federal en materia de tierra para la vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción de la vivienda urbana y rural;
- IV. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas;
- V. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y
- VI. Las bases de coordinación y concertación de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores privado y social para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Como se puede observar, por primera vez en la legislación, se visualiza el problema de la vivienda en forma unitaria, contemplando suelo urbano, materiales de construcción, créditos y participación de los grupos sociales (cooperativas de vivienda), y la concertación de las autoridades estatales y municipales.

## MARCO JURÍDICO

---

A las reformas jurídicas antes mencionadas se suma la reforma al Código Civil en materia de arrendamiento (DOF, 21 de julio de 1993).

En efecto, la vivienda en renta ocupa un lugar importante en la solución del problema habitacional. Siempre ha sido así, tanto en nuestro país

como en muchos otros. Por diversas causas, en ocasiones no se quiere, aun pudiendo, vivir en casa propia. Existen condicionantes como la localización inadecuada de viviendas en la periferia de las ciudades, el desarraigo social y los altos costos de transporte que inclinan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir vivienda en propiedad. La vivienda en arrendamiento es una solución para aquellos que no pueden, o no quieren, adquirir el inmueble, y representa una alternativa habitacional que es imprescindible atender y estimular, debido a que en México representa aproximadamente el 12% de las unidades en existencia.

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Civil en julio de 1993, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria. Circunstancias diversas condujeron a posponer su aplicación, pero en su forma actual o modificada establecerán una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler. Su característica más conspicua consiste en poner fin a los contratos de renta congelada, aspecto que, aunque debatido, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

Las reformas propuestas, o una versión modificada, deberán estimular la generación de vivienda para renta, así como proteger al inquilino. Si mediante estas acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas, simultáneamente convendrá crear mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado, y velen por la adecuada protección del arrendatario. La coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del artículo 27 y el derecho a la vivienda del artículo 4o., puede y debe traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.

Además de las modificaciones al Código Civil —a la llamada popularmente Ley Inquilinaria— los organismos públicos de vivienda incluyeron programas específicos de apoyo crediticio para quienes, siendo arrendatarios, tuviesen la posibilidad de comprar la vivienda que rentaban. A partir de 1990, el Fovissste, dentro de su Programa de Casa Propia, dio facilidades para obtener créditos destinados a comprar vivienda en renta a aquellos derechohabientes con ingresos hasta de 1.5 veces el salario mínimo y cuya familia fuera de cuatro miembros. En el mismo año, Fovi aumentó su apoyo crediticio de 70% a 80% a las viviendas en operación bajo régimen de arrendamiento que tuvieran la posibilidad de ser adquiridas en propiedad. Sin embargo, este tipo de programas tienen como finalidad comprar la casa rentada, que no es el caso de aquellos que, aun pudiendo comprar, prefieren no hacerlo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Rafael Catalán Valdez, *op. cit.*

## LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

---

En lo que atañe al orden institucional se procedió a transformar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, para llevar al cabo mejor todas aquellas funciones que permitirían convertir en hechos la visión del desarrollo social. Para avanzar en la elevación productiva de los niveles de bienestar general de la población mexicana, era necesario contar con una concepción integral del desarrollo sustentable.

Hablando específicamente de vivienda, la Sedesol asumió sus responsabilidades normativas, de coordinación institucional y promocionales. Para dar impulso a las ya transformadas políticas habitacionales, se requería propiciar la construcción de más viviendas, pero aplicando criterios y políticas que diferían de las hasta entonces prevalecientes. Atrás había quedado el Estado que actuaba, en ocasiones, con recursos financieros provenientes del déficit fiscal, para dar paso al Estado que actúa con los recursos disponibles, administrados con mayor eficiencia, y que canaliza selectivamente el gasto social, estableciendo, con oportunidad, las regiones y sectores que con más urgencia requieren de recursos.

Dicho en otras palabras: la reforma del Estado llevada a cabo llegó también —no podía ser de otra manera— a las nuevas políticas de vivienda, traducidas en eficacia y eficiencia, en especialización para aprovechar ventajas competitivas, en desregulación, en coparticipación, en más claridad en el uso de los recursos, en descentralización y en simplificación administrativa.

Un avance importante fue la creación en la Sedesol de dos direcciones generales: la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, cuyo funcionamiento atiende el propósito de coordinar a los organismos públicos de vivienda y de incorporar nuevas formas crediticias para ampliar su cobertura nacional, y la Dirección General de Financiamiento a la Vivienda, que atiende los programas de financiamiento.

La Sedesol, constituida durante el sexenio 1988-1992, resultado de la tesis modernizadora del Estado, y autoridad máxima en el sector de vivienda, coordina a las dependencias y entidades públicas que se dedican a realizar acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda en el nivel nacional, impulsa la desconcentración de las entidades financieras de vivienda al promover y apoyar a los institutos estatales de vivienda y ejerce una coordinación interinstitucional entre las autoridades y organismos que actúan en los niveles federal, estatal y municipal.

## EL INFONAVIT

---

En febrero de 1992, como resultado de las nuevas políticas de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se transformó.

La importancia y trascendencia del Infonavit en el campo de la vivienda está más allá de toda discusión: en sus 21 años de existencia ha contribuido a la generación de cerca de un millón de viviendas de las aproximadamente tres millones construidas con intervención del Estado a partir de 1925.

Para comprender cabalmente por qué se transformó el Instituto, presentamos la exposición de motivos de la iniciativa del presidente de la República sobre reformas, adiciones y derogaciones a la ley.

La iniciativa tiene por objeto adecuar la normatividad aplicable al organismo citado, a los depósitos en favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda, con vistas a los propósitos específicos siguientes:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de manera que pueda construirse un número creciente de viviendas.
2. Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos que, al mismo tiempo que respeten los principios de equidad, permitan su recuperación.
3. Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, con la finalidad de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro.
4. Generar mayor oferta de vivienda con más transparencia.
5. Adecuar la organización y estructura del instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

Al efecto, la reforma propone que:

- a) las aportaciones del 5% destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores, previstas en la iniciativa de decreto que modifica la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión en esta misma fecha;
- b) los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto;
- c) se dote al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitan ser un auténtico organismo fiscal

- autónomo, con el objeto de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Estas funciones permitirán disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traducirá en que el Fondo Nacional de la Vivienda cuente con mayor cantidad de recursos para financiar la vivienda;
- d) el monto de los créditos se determine de acuerdo con la capacidad de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos;
  - e) los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo;
  - f) los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el consejo de administración del Infonavit, que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*;
  - g) se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá someter a concurso los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, determinar las garantías que para su otorgamiento debieran constituirse, así como vigilar el cumplimiento de la obligación de los constructores de responder ante los trabajadores por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables, y
  - h) adecuar las facultades de los órganos del Instituto con el fin de que el mismo pueda impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.

Mediante la expedición de la nueva Ley del Infonavit de 1992, se logró una profunda modificación del Instituto. Del análisis de ella y de sus reglamentos pueden identificarse cinco cambios sustanciales:

- a) otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos;
- b) la libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada, de su preferencia;
- c) los montos del crédito;
- d) la recuperación de crédito al 100 por ciento, y
- e) el sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.

Derivados de ellos se constituyeron los sistemas de operación del nuevo Infonavit. Por su importancia, vale la pena describirlos con mayor detalle.

*Sistema para el otorgamiento de créditos.* Los factores que se tomarán en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito, son cinco:

- a) el salario;
- b) la edad;
- c) el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR;
- d) el número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador, y
- e) el número de dependientes económicos del trabajador.

El consejo de administración del Instituto determinará cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito. Por otro lado, los trabajadores mismos podrán determinar en cualquier momento su puntuación, por tratarse de un procedimiento sencillo y simplificado.

## **OTROS ORGANISMOS DE GESTIÓN<sup>7</sup>**

---

### **Fovissste**

El Fovissste emprendió un proceso de cambios, debido a que su balance interno evidenciaba una disminución de las prestaciones ofrecidas en los años 1987-1988, resultado del incremento en los costos de construcción, de la insuficiencia de recursos y de los bajos montos de recuperación del crédito. Las reformas realizadas por esta institución buscaron transformarla en un organismo eminentemente financiero (constante que se observa en todos los organismos), para lo cual se llevó a cabo, primero, una reorganización administrativa que volviera más eficientes sus funciones y que atendiera la descentralización.

En 1990 se creó la Subdirección de Vivienda, la cual se abocó a la adjudicación de vivienda financiada, a la ejecución del programa de autoadministración de módulos sociales y al dictamen de ajustes constructivos. De nueva creación fue, también, la Jefatura de Servicios de Planeación y Evaluación Técnica que reasignó los departamentos de Programación y Control Presupuestal, Reserva Territorial y Normatividad y Trámites. Las unidades administrativas relacionadas con la adjudicación de vivienda y las promotoras de desarrollo comunitario pasaron a formar parte de la Subdirección Jurídica, la cual adquirió una nueva función operativa que se

<sup>7</sup> *Ibid.*, excelente ensayo que sirvió de base a esta sección.

sumó al apoyo que ya desempeñaba, transformándose en la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado.

En el campo de la simplificación administrativa y desconcentración se realizaron diversas acciones, las cuales:

1. Hicieron posible que los trámites de otorgamiento de créditos, devolución de depósitos, avalúo de predios, pago de contratistas, captación del entero de cuotas y aportaciones y los descuentos a sueldos por el otorgamiento de préstamos hipotecarios no rebasaran los 30 días.
2. Permitieron reducir los tiempos de entrega de vivienda mediante la preadjudicación en el momento en que la construcción llevara un avance del 70 por ciento.
3. Establecieron mecanismos de coordinación, asesoría y supervisión a las subdelegaciones de vivienda en lo relativo a autoadministración de módulos sociales.
4. Establecieron un conducto expedito de información con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para verificar la existencia de propiedades de los derechohabientes.
5. Permitieron un procedimiento para la implantación de los nuevos programas de autogestión, crédito a la palabra y mejoramiento de vivienda.
6. Lograron que, en algunas entidades federativas, los títulos de propiedad y la cancelación de gravámenes se otorgaran sin intervención de notarios públicos y, finalmente, hicieron posible que se instalara, en todas las subdelegaciones, un sistema de recuperación de crédito que facilitara la labor de cobranza.

## **Fonhapo**

Desde su origen, al inicio de los ochenta, el Fonhapo ha sido un organismo orientado hacia los sectores de más bajos ingresos, a aquellos que no cuentan con un trabajo estable e ingresos seguros, que trabajan por cuenta propia, y que constituyen lo que se ha llamado el sector informal. Por ello contempla dos requisitos fundamentales para otorgar créditos: que el beneficiario no sea asalariado, pero además que exista una organización de por medio.

Fonhapo ofrece programas que buscan fomentar el mejoramiento de una vivienda ya existente, la construcción por etapas de viviendas o bien la introducción de servicios básicos. Estas características lo distinguen de aquellas instituciones que ponen el énfasis en programas de vivienda terminada. Por su propia naturaleza, las acciones de Fonhapo son de un me-

nor costo unitario y de tiempos de gestión más breves, lo cual permite la culminación de proyectos en plazos de un año y una recuperación más rápida de los préstamos otorgados.

Al igual que los otros organismos públicos de vivienda, Fonhapo define sus sistemas de operación en congruencia con la normatividad establecida en la política de vivienda de la administración. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Nacional de Vivienda (PNV), como es natural, sirven de marco para la elaboración de sus dos programas operativos: el Programa de Mediano Plazo 1989-1994 y los programas operativos anuales.

Los principales objetivos del fondo, de acuerdo con sus documentos básicos, son:

1. Desconcentrar los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
2. Atender los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
3. Adecuar los mecanismos de financiamiento a fin de que sean más expeditos y flexibles, de acuerdo con la capacidad de pago de la población que atiende.
4. Ampliar las fuentes de financiamiento y consolidar las existentes.
5. Impulsar los programas de regeneración urbana.
6. Apoyar la adquisición de predios valdíos y construcción de viviendas en las zonas centrales e intermedias de los grandes centros urbanos.
7. Fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinos en propietarios.

Ante el deterioro provocado por la prolongada crisis, Fonhapo inició la modernización de su estructura, buscando la eficiencia que ha caracterizado los cambios de los otros organismos públicos de vivienda desde inicios del sexenio, para estar en posibilidades de cumplir con las metas del mediano y largo plazos que orientan su acción:

- a) incrementar el volumen de créditos a los sectores de bajos ingresos;
- b) mejorar los mecanismos para su cabal recuperación, y
- c) canalizar los subsidios en forma diferencial, en función de las posibilidades de las familias, de manera que lleguen precisamente a los sectores de más bajos ingresos.

Entre los cambios más significativos sobresalen la adopción del mecanismo de subasta pública para alcanzar transparencia y objetividad en la adjudicación de obra, así como el otorgamiento de créditos individualizados

en función de, entre otros factores, la edad del solicitante y sus ingresos, los cuales deberán ser menores a 2.5 veces el salario mínimo, de acuerdo con la región que le corresponda.

A las modificaciones anteriores se agrega una nueva opción para incrementar los recursos financieros del organismo. A los ingresos propios y a las aportaciones fiscales se sumó, desde 1990, financiamiento proveniente del Banco Mundial. Esta fuente ha llegado a representar 40%, frente al 36% generado internamente y al 24% proveniente de las transferencias del gobierno federal.

La labor de Fonhapo se ha dirigido a financiar acciones de bajo costo unitario y a atender, prioritariamente, a grupos organizados, con un ámbito de acción dirigido a aquellos cuyos ingresos no rebasen 2.5 veces el salario mínimo.

El hecho de que los créditos de Fonhapo se otorguen en forma colectiva, ha tenido un impacto social de importancia al producir un doble efecto: por una parte, los lazos comunitarios existentes en el grupo se traducen en una mayor eficiencia en los pagos, debido a la presión grupal sobre los individuos y, por otra, la existencia de una relación entre Fonhapo y diversos grupos organizados de la sociedad permite a la institución ampliar su capacidad de respuesta ante las demandas de amplios sectores.

Para atender las demandas de quienes ganan menos de 2.5 salarios mínimos, aproximadamente 70% de la población del país en 1991, Fonhapo cuenta con tres programas: *a)* lotes con servicios; *b)* vivienda mejorada, y *c)* vivienda progresiva.

## **Fovi**

El Fovi es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos por medio de la banca comercial para financiar la vivienda de interés social. Desde su creación, en 1981, ha atendido a una población cuyos ingresos oscilan entre los 2 y 12 salarios mínimos, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales, los cuales canaliza mediante la banca de primer piso. En sus 30 años de operación, el Fovi, conjuntamente con la banca comercial, ha financiado la adquisición de poco más de un millón de viviendas de interés social.

En 1989, ya en el sexenio de la modernización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México diseñaron un esquema para su financiamiento con parte de la desregulación de la banca. Las modificaciones tuvieron por resultado la cancelación de la inversión obligatoria de la banca en vivienda por medio del canje legal y permitieron que el subsi-

dio a los programas de vivienda no gravitara sobre las utilidades, sino que los créditos a la vivienda se fondearan con recursos canalizados mediante el Banco de México. Hasta esa fecha el Fovi obtenía sus recursos con aportaciones provenientes del ahorro pactado de la banca comercial, del cual se destinaba 6% a los programas de vivienda.

El Fovi otorga el crédito de largo plazo para el adquirente final y a la solicitud de la banca el crédito puente para el constructor, distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos; la banca corre con un porcentaje de riesgo en la recuperación de los créditos a los adquirentes. El crédito puente para el promotor lo otorga la banca comercial a la tasa de interés de mercado cuando utiliza recursos propios y a CPP + 5 puntos, cuando aplica recursos del Fovi. Los créditos para el adquirente se otorgan a la tasa fijada por el Banco de México.

Para convertirse en autosuficiente, desde el punto de vista financiero, el Fovi estableció tasas de interés que incluyen el costo del dinero más el costo de intermediación bancaria. Sin embargo, como esta medida pudiera afectar al segmento de bajos ingresos (de 2 a 4 salarios mínimos), se ampliaron los plazos de amortización hasta 25 años, para conservar en niveles razonables los pagos mensuales.

## **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996, y en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero del mismo año, la ley tiene por objeto (art. 1o.) fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población, determinar los usos del suelo, su clasificación y zonificación, así como establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano.

Son autoridades en materia de desarrollo urbano (art. 8o.): la Asamblea de Representantes; el Jefe del Distrito Federal; la Secretaría, y los delegados del Distrito Federal.

La planeación del desarrollo urbano, encuentra su materialización a través de los diversos programas, los cuales pueden ser de los siguientes tipos (art. 17):

1. Programa General. Se subordinará al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

2. Programas delegacionales. Los cuales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.
3. Programas parciales. Cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, o dentro de una sola delegación, los cuales se subordinarán a los programas delegacionales.
4. Programas sectoriales. (En materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial), elaborados por la administración pública del Distrito Federal, se deberán subordinar a los programas antes mencionados.
5. Programas anuales.

El contenido detallado de cada uno de estos programas se encuentra en los artículos 18 al 21 de la ley de referencia.

Se establece el procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas (arts. 23 al 25), así como para su revisión, modificación o cancelación (arts. 25 al 27). Existe un sistema de información y evaluación de los programas cuyo objetivo es detectar, registrar, procesar y actualizar la información sobre el Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (art. 28).

La ley señala que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación (art. 29).

El territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en (art. 30):

*Suelo urbano*: constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el programa general para el suelo de conservación.

*Suelo de conservación*: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero, las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

El artículo 32 de la ley establece los diferentes usos del suelo, para cada una de las modalidades antes señaladas. En *suelo urbano*, el uso pue-

de ser habitacional, comercial, de servicios, industrial, de infraestructura, y para espacios abiertos.

En *suelo de conservación*, puede ser para las áreas de rescate ecológico, para las áreas de preservación ecológica, y para las áreas de producción rural y agroindustrial.

La ley detalla los usos para cada una de estas áreas, así como los usos permitidos y prohibidos para las diversas zonas.

También prevé la existencia de las reservas territoriales para el desarrollo urbano (arts. 34 y 35), así como de la fusión, subdivisión y relotificación de terrenos (arts. 36 al 47).

La ejecución de los programas está a cargo de las autoridades correspondientes; sin embargo, la administración pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado, ajustándose a las disposiciones de los programas. Para lo cual se crean estímulos para los pobladores de menores ingresos y para quienes se ajusten a las acciones determinadas como prioritarias (art. 62).

Esta ley determina las siguientes licencias (art. 72):

- a) uso del suelo;
- b) construcción en todas sus modalidades;
- c) fusión;
- d) subdivisión;
- e) relotificación;
- f) conjunto;
- g) condominio, y
- h) explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales para la construcción.

El título X de la ley prevé las sanciones y procedimientos administrativos. Establece como sanciones la rescisión de convenios, la suspensión de los trabajos, la clausura de obra, la demolición de construcciones, la intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados, las multas y el arresto administrativo hasta por 36 horas, conmutable por multa (art. 78).

Para el caso del silencio administrativo, es decir, que la autoridad competente omita responder a una solicitud fundada, operará la afirmativa ficta, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (art. 81).

En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta ley, los interesados o afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el jui-

cio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## **DERECHOS DEL CONSUMIDOR**

---

Se expide la Ley General de Protección al Consumidor (DOF, 24 de diciembre de 1992 y reformas; DOF, 21 de julio de 1993 y 5 de agosto de 1994, véase anexo XIII), después de una experiencia de 17 años de vigencia de la primera ley en la materia y luego de consolidar a la Procuraduría General del Consumidor como institución básica encargada de la promoción y protección de los derechos e intereses de los consumidores. Esta ley, que se analiza brevemente en el presente apartado, siguiendo el estudio sistemático efectuado por José Ovalle Favela.<sup>8</sup>

En el artículo 1o. se señala que el objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. La equidad es entendida en el sentido aristotélico de aplicación justa de la ley en el caso concreto, como una forma específica de la justicia. La seguridad jurídica, por su parte, consiste en dar certeza, certidumbre conforme al orden jurídico, a las relaciones entre proveedores y consumidores.

En el mismo artículo se enuncian como principios básicos los que el artículo 6o. de la Ley Federal 8078 de 11 de septiembre de 1990 de Brasil, denomina derechos básicos del consumidor:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que represente;
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;

<sup>8</sup> José Ovalle Favela, *La Ley Federal de Protección al Consumidor, comentada*, McGraw-Hill, México, 1993.

- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos, y
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Por otro lado, en el artículo 2o., fracción I, se delimita el concepto de *consumidor* para los efectos de la ley: “la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios”. Este concepto de consumidor comprende exclusivamente al consumidor final, no así al consumidor intermedio. Para mayor claridad, el mismo artículo en la misma fracción I, advierte: “No es consumidor quien adquiere, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.”

El *proveedor* queda definido como “la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios”. Esta definición recoge sustancialmente el contenido de los artículos 2o. y 3o. de la ley abrogada.

En el artículo 3o. se distribuye la competencia para aplicar la nueva ley entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), a la que se encarga la expedición de las normas oficiales previstas en la propia ley, y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), a la que se encarga vigilar el cumplimiento de la ley y sancionar su incumplimiento. En la nueva ley la autoridad competente para imponer las sanciones previstas en la misma es sólo la Procuraduría Federal del Consumidor; ya no hay la doble competencia que la ley anterior atribuía a la Secofi y a la Profeco en esta materia.

En el artículo 5o. se exceptúan de las disposiciones de la ley, por una parte, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil, y, por la otra, los servicios que presten las instituciones y organizaciones sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La ley otorga nuevas atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor, algunas de las cuales correspondían al Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado que se extingue por fusión, de acuerdo con lo que serían los artículos 2o., 3o. y 4o. transitorios de la nueva ley. Dichas atribuciones se encuentran previstas en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 24.

Pero además de estas atribuciones, el propio artículo 24 confiere a la Profeco las siguientes nuevas funciones:

- a) actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (frac. X);
- b) celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la ley (frac. XI), y
- c) celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (frac. XII).

Otras dos importantes atribuciones de la Profeco se consignan fuera del artículo 24. El artículo 26 atribuye a la Profeco la legitimación personal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores. Si bien es cierto que la fracción I sujeta al ejercicio de las acciones de grupo al otorgamiento de previo mandato —contra lo que ocurre con este tipo de acciones en el derecho comparado—, el artículo 106 de la propia ley simplifica la forma de mandato, debido a que señala que basta que se otorgue en carta-poder firmada ante dos testigos. Con todo, se trata del inicio de las acciones de grupo, cuyo ejercicio de la Profeco deberá tender a lograr el cumplimiento de la ley y a obtener su objeto primordial, la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Por otro lado, el artículo 35 faculta a la Profeco para:

- I. ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de la ley;
- II. ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que estime suficiente, y
- III. imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la ley.

El artículo 31 establece, como auxiliar de las autoridades, un Consejo Consultivo para la Protección al Consumidor, al que le asigna las siguientes funciones:

- I. asesorar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere la ley;
- II. opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secofi y a la Profeco, y
- III. las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del secretario de Comercio y Fomento Industrial.

El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de la Secofi, por otro de la Profeco, por un representante de las instituciones nacionales

de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo de la Secofi, y entre las entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del Consejo.

El Consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculadas con el tema de la sesión.

En el capítulo 13 de la nueva ley se regulan los diversos procedimientos que se sustancian ante la Profeco. En la sección primera se incluyen las disposiciones comunes a dichos procedimientos. De esta sección podemos destacar el artículo 100, que otorga al consumidor la opción de presentar su reclamación en la delegación que se encuentre en cualquiera de los siguientes lugares:

- a) en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación;
- b) en el domicilio del reclamante, o
- c) en el del proveedor.

En el artículo 104 se enumeran los supuestos en que la notificación deberá hacerse personalmente. Se aclara que las notificaciones personales deberán realizarse por *notificado* o por *correo certificado* con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

La nueva ley regula el recurso administrativo de revisión en términos muy similares a la ley anterior. El artículo 136 dispone que el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el procurador, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El artículo 140 señala los supuestos en que el recurso de revisión será improcedente, en los que anteriormente el artículo 96 establecía como hipótesis que el recurso se tendría por no interpuesto. Es más acertado hablar de improcedencia del recurso que de tenerlo por no interpuesto. En los tres supuestos, el recurso de revisión sí ha sido interpuesto, lo que ocurre es que se presenta una causa que lo hace improcedente.

## **Organización de los consumidores**

---

Con la extinción del Instituto Nacional del Consumidor (Inco), la Profeco, asumió las funciones de orientación, información, difusión educativas y de investigación que servían a los consumidores.

El artículo 24 de la ley establece atribuciones al respecto:

- 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 y capacitación de los derechos del consumidor;
- III. orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- IV. promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores, y
- V. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.

Para el cumplimiento de estas tareas en el nivel federal, se expidió un acuerdo (DOF, 2 de mayo de 1994), que delega en los titulares de la Procuraduría de los estados las atribuciones siguientes:

- I. asesorar y orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;
- II. representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores;
- III. promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores;
- IV. asesorar a las organizaciones de consumidores en su funcionamiento y operación;
- V. capacitar a los grupos, comités o asociaciones de consumidores;
- VI. ejercer acciones de grupo, previo acuerdo de la Subprocuraduría Jurídica, en los términos del artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- VII. establecer unidades de servicio, módulos y ventanillas de atención a los consumidores;
- VIII. recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;
- IX. sustanciar los procedimientos conciliatorios entre los consumidores y los proveedores;
- X. aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores, y vigilar su cumplimiento;
- XI. exhortar a las partes a designar a la Procuraduría como árbitro en las controversias o a algún árbitro oficialmente reconocido;

- XII. sustanciar juicios arbitrales y emitir los laudos correspondientes;
- XIII. sustanciar y resolver los procedimientos por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XIV. recibir consignaciones en los casos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- XV. expedir copias certificadas de expedientes y documentos a cargo de la delegación;
- XVI. ejercer funciones de vigilancia y verificación del cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o por otras dependencias de la administración pública federal, de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, así como las referentes a información comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, conforme al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y con base en lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo; así como la vigilancia y verificación que compete a la Procuraduría, en el ámbito de las delegaciones, conforme a las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- XVII. levantar, dictaminar y calificar actas de verificación;
- XVIII. imponer, notificar y, en su caso, ejecutar sanciones;
- XIX. imponer y notificar los medios de apremio previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y
- XX. dejar sin efecto los medios de apremio impuestos a los particulares, cuando éstos acrediten, conforme a los criterios que determine el procurador, no haber podido realizar la conducta requerida por caso fortuito o fuerza mayor.

## **Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor**

### **DOF, 23 de agosto de 1993**

---

Este cuerpo normativo consta de 17 artículos y tres transitorios, tiene por objeto establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Destacan las tres subprocuradurías: de Servicios al Consumidor, de Verificación y Vigilancia, y la Jurídica. Además de las direcciones generales (art. 15) se otorgan amplias facultades a las delegaciones (art. 16) que en cada entidad federativa representan a la Profeco.

## **Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor** **DOF, 24 de agosto de 1993**

---

Este instrumento consta de cuatro artículos, y tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Profeco, así como la distribución de las funciones previstas en la ley y el reglamento.

Por último, conviene señalar que todas las unidades administrativas de la Profeco conducirán sus actividades en forma programada y con base en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

### **Educación y consumo**

---

Una tarea fundamental que cumple la Profeco es concientizar a los consumidores en el buen y racional uso de sus ingresos. Para ello fomenta la investigación sobre el consumo a realizarse, la organización en grupos de consumidores, pruebas de calidad, hábitos de consumo, derechos de los consumidores, y análisis de publicidad.

Se trata de capacitar a los consumidores en temas como alimentación, fomento a la salud, publicidad y medios de comunicación, tecnología doméstica y formación de instructores.

La investigación de precios de los productos que conforman la canasta básica es tarea a realizar en tiendas de autoservicio, centrales de abasto, distribuidores mayoristas, mercados zonales, etcétera.

Estas tareas se complementan con programas de radio y televisión y con la publicidad periódica de revistas y diarios zonales, los cuales dan consejos y mensajes a los consumidores, con el fin de prevenirlos de prácticas ilícitas, que es frecuente encontrar en proveedores y comerciantes poco escrupulosos.<sup>9</sup> En resumen, la Profeco a través de sus facultades legales, induce a una relación justa y equitativa entre los proveedores de bienes y servicios y los consumidores con base en:

1. La protección a la vida, salud y seguridad del consumidor.
2. La educación y divulgación sobre el consumo que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
3. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios.

<sup>9</sup> Información proporcionada por Enrique Padrés, ex funcionario del Inco, especialmente para el autor.

4. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos.
5. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.
6. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
7. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva.