

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
E. N. E. P. ARAGON
AREA DE DERECHO



NATURALEZA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

D-65

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
PEDRO CASTILLO SANDOVAL
SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1 9 8 5



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DER 163



UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN

UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN

UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN

*** A DIOS: ***

No os hagáis tesoros en la tierra,
donde la polilla y el orín
corrompe, y donde ladrones minan y
hurtan;

Más haceos tesoros en el cielo, --
donde ni polilla ni orín
corrompe, y donde ladrones no minan
ni hurtan;

Porque donde estuviere vuestro te-
soro, allí estará vuestro corazón;

MATEO 6:19

*** A MIS PADRES ***

Salvador y Carmen

Por haberme regalado el más grande
tesoro; mi profesión.

*** A MIS HERMANOS ***

OLGA

SALVADOR

JOSE LUIS

JESUS

*Por el gran y bello ejemplo
de superación que
siempre me han dado*

*** A MI ESPOSA ***

PATRICIA:

*Con todo mi respeto y
admiración*

*** A MIS SOBRINOS ***

Con cariño

*** A MIS CUÑADOS ***

Con afecto

*** A MIS AMIGOS ***

*Por su compañía, apoyo
y comprensión que siempre me
mostraron*

*** A MIS MAESTROS ***

Con agradecimiento

*** A LA UNIVERSIDAD NACIONAL -
AUTONOMA DE MEXICO ***

*Por haber realizado mis estudios profesiona-
les con gran satisfacción*

*** A mis compañeros del área
de Derecho correspondiente a la
generación 1980-1984, turno vespertino
de la Escuela Nacional de Estudios Pro-
fesionales "Aragón".

*** A mis compañeros de trabajo
de la Procuraduría Federal del Consumidor

*** AL HONORABLE JURADO ***

I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	1
<u>CAPITULO I</u> .- ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL AL CONSUMIDOR	
1.1 Exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor	4
1.2 La Protección al Consumidor	20
1.3 La Protección al Consumidor en Diversos Países	31
1.4 La Protección al Consumidor en México	43
1.5 Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor	54
1.6 Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor	62
<u>CAPITULO II</u> .- CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL AL CONSUMIDOR	
2.1 El Congreso de la Unión	66
2.2 Competencia del Congreso de la Unión	80
2.3 Sus Facultades Político-Administrativas	91
2.4 Sus Facultades Político-Jurisdiccionales	95
2.5 Funciones Legislativas del Ejecutivo Federal	98

	Págs.
2.6 El Ejecutivo Federal como Colaborador en el Proceso legislativo	102
2.7 El Ejecutivo Federal como Titular de la Facultad - Reglamentaria	109
CAPITULO III.- LEGALIDAD DE LAS ETAPAS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	
3.1 Concepto de Conciliación	118
3.2 Origen de la Conciliación	119
3.3 El Procedimiento de la Audiencia de Conciliación	122
3.4 Eficacia de la Conciliación	124
3.5 Fundamento Legal de la Conciliación	126
3.6 Concepto de arbitraje	126
3.7 Naturaleza Jurídica del Arbitraje	128
3.8 El Compromiso Arbitral	131
3.9 El Laudo Arbitral	133
3.10 La Ejecución de los Laudos - Arbitrales Resueltos por la Procuraduría Federal del Consumidor	134
CAPITULO IV.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DE APREMIO UTILIZADAS - POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	
4.1 Las Medidas de Apremio	141
4.2 Las Sanciones	145

	Págs.
4.3 Criterios más sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con la Procuraduría Federal del Consumidor	151
CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFIA	180

I N T R O D U C C I O N .-

Muchas veces el forjarnos una meta, perseguir un ideal, resulta ser difícil y más cuando se vive en una sociedad como la nuestra, llena de incertidumbre e inseguridad.

Al finalizar los cursos de la carrera de Derecho, lo primero que se me ocurrió fue dedicarme al estudio del individuo sociológica, psicológica y criminologicamente hablando, el buscar porque se delinque, es decir, porque a una gente honesta se le orilla a ser delincuente.

Al paso de unas semanas me llamaron la atención -- las reformas referentes al Código Fiscal de la Federación, - en virtud de que consideré muchas violaciones a la Constitución Política de nuestro país.

Posteriormente, tuve la oportunidad de ingresar a la Procuraduría Federal del Consumidor, la primera impresión que tuve fue el compañerismo y la superación que existía y - existe, la gran capacidad técnica y profesional de dichos -- servidores públicos y finalmente la honestidad que siempre a distinguido a tan noble institución para proteger a costa lo que sea al CONSUMIDOR.

Al empezar a conocer un poco más a fondo la Ley Federal de Protección al Consumidor, y con la experiencia que todo trabajo puede dar, en todo momento, escuché comentarios de muchos abogados en el sentido de la inconstitucionalidad de dicho ordenamiento jurídico, por lo que decidí emprender este modesto estudio tratando de desentrañar la veracidad o la falsedad de tantas imputaciones.

Es por ello que en el primer capítulo analizo lo relativo a la naturaleza jurídica, protección, organización y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Después paso a realizar un estudio del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, desde luego encaminado dicho estudio sobre la constitucionalidad de la institución que se estudia.

Finalmente expongo las etapas de Conciliación y Arbitraje, haciendo mención a las medidas que apremio y sanciones utilizadas por dicho organismo y exponiendo los criterios más sobresalientes de la suprema corte de justicia de la Nación relacionados con la Procuraduría Federal del Consumidor.

Esperando que al concluir el presente, mis consideraciones lleguen a ser de utilidad para quién tenga entre sus manos este trabajo.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
2. La Protección al Consumidor.
3. La Protección al Consumidor en Diversos Países.
4. La Protección al Consumidor en México
5. Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor.
6. Atribuciones de la Procuraduría Federal de Consumidor.

1. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Es importante subrayar que nuestra legislación común, civil y mercantil, postula la libertad de contratación sobre la base de la autonomía de la voluntad y la igualdad entre las partes, éstas se obligan en la extensión, forma y términos que hayan estipulado en el contrato.

Los principios enunciados, propios del liberalismo -- aunque informan las normas que regulan la contratación civil y mercantil, no recogen la realidad sino que la deforman. En efecto, no se puede hablar de libertad de contratación, ni de autonomía de la voluntad, ni de igualdad entre las partes, en las transacciones que masivamente se -- realizan entre consumidores y proveedores. Aquéllos, aunque más numerosos, actúan aislada e individualmente. Los otros poseen el suficiente y desproporcionado poder económico que les permite imponer sus condiciones, sin posibilidad de discusión para la contraparte, en todos los órdenes sean éstos de suministro del bien o servicio, su calidad, su precio, su regulación contractual, etc. Esta situación trae como consecuencia que, en la práctica, el único derecho del consumidor estriba en contratar o dejar de hacerlo, y, en éste último caso, quedarse sin obtener el bien o servicio deseados.

Es por ello que se ideó la manera de corregir, sanando de raíz, las deformaciones e inequitativas relaciones con los proveedores creando la Ley Federal de Protección al Consumidor. El proyecto de dicha norma fue elaborado por el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario en 1974, presentado por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, en su periodo ordinario de sesiones que estableció lo siguiente:

"Solo mediante el leal acatamiento y la actualización imaginativa del espíritu y la letra de la constitución, podrá nuestro país alcanzar los objetivos que ésta se propuso. Es deber de esta generación velar porque las complejas relaciones de nuestro tiempo se rijan efectivamente por principios de justicia que aseguren la realización de la libertad. Para ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas tutelares destinadas a proteger a las mayorías nacionales".

Durante los últimos decenios, México llevó a cabo un gran esfuerzo en la promoción de la actividad económica, y en particular de la industria; con lo que alcanzó una elevada y constante tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios. Este proceso generó, no obstante, notorios desequilibrios económicos y sociales. Hemos puesto --

por ello, primordial atención a los aspectos cualitativos del desarrollo. La política de redistribución del ingreso tiene la más alta prioridad para el gobierno de la revolución. Esto ha implicado cambios sustanciales en los objetivos y los procedimientos que orientan la acción del poder público. Ha supuesto la revisión permanente de nuestros instrumentos normativos a fin de asegurar el desenvolvimiento armónico y equitativo del país.

La economía mundial ha entrado a una era de inestabilidad, lo que repercute y habrá de repercutir durante muchos años en México. El proceso inflacionario es la manifestación de una crisis generalizada que obliga a tomar decisiones a largo plazo y a modificar estructuras injustas que, de otro modo, tal vez hubieran podido sobrevivir.

Entre otras determinaciones el Ejecutivo a mi cargo -- considera necesario iniciar profundos cambios en los sistemas de intermediación de mercancías y de servicios que tradicionalmente han venido reduciendo la ganancia legítima -- del productor y lesionado el patrimonio de las clases populares.

Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medi--

das tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso. Estas forman un todo coherente de acciones sociales, administrativas y legislativas que fueron propuestas en el año de 1974 y que han sido sometidas en diversas ocasiones al diálogo y a la consulta con los sectores interesados.

Destaca en este programa la política de salarios que ha permitido mantener y acrecentar el ingreso real de los trabajadores, así como la elevación de los precios, de los productos agrícolas, que ha favorecido de modo semejante a la población campesina.

Elemento importante de esta política es el decreto de fijación de precios por variación de costos, expedido por el Ejecutivo a mi cargo el año anterior, por el que se ha hecho posible el ajuste de los precios atendiendo a las fluctuaciones del proceso inflacionario, pero evitando que la especulación, el acaparamiento o el afán desmedido de lucro redunden en abusos o ganancias inequitativas.

Destacan igualmente las reformas a la legislación de trabajo por las que se estableció el Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores, que per-

mite el acceso de éstos al ahorro público para la adquisición de bienes de consumo a tasas de interés moderado y -- que organiza el poder de compra de las mayorías para la -- obtención de mejores precios.

Se ha procurado, el fortalecimiento de los sistemas - de comercialización social, tales como almacenes populares, cooperativas de consumo, tiendas sindicales y obrero patro^unales. No serían, sin embargo, suficientes estas medidas si prevalecieran prácticas nocivas y muchas veces ancestrales de comercio, que distorsionaran los hábitos de consumo y lesionan los intereses del público, el ingreso familiar y aún la dignidad ciudadana.

Este proyecto de ley es parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también, es un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo a impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno. Responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: la modernización del sistema económico y la defensa - del interés popular.

Los sistemas modernos de comercio alcanzan solo a un - sector privilegiado de la población no logrando, en modo al^uguno, transformar el obsoleto aparato distributivo; antes -

bien han adoptado a menudo actitudes hegemónicas, acentuando así su predominio sobre un público consumidor cautivo que, frente a tales conductas, carece de defensa específica.

Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y - que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los elementos necesarios para su defensa, es deber del gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.

Los medios de inducción colectiva, los excesos de la publicidad y las tendencias monopólicas de la economía han propiciado fenómenos semejantes en casi todos los países. Se ha convertido, por tanto, en preocupación universal el establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y propaganda. La creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en los países de economía de mercado, en los que esta regulación se vuelve indispensable.

El Ejecutivo de la Unión considera necesario destacar - que el carácter innovador y aún revolucionario de esta ini--

ciativa reside e su propósito de trasladar al ámbito del de recho social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de Comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de derecho privado.

Este proyecto se inspira en la filosofía de nuestra -- carta fundamental, que incorpora, por primera vez en el -- constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los -- grupos sociales mayoritarios. De los artículos 27 y 123 de la Constitución derivan las leyes reglamentarias que protegen a los sectores más débiles de la población o que imprimen a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público.

Esta iniciativa prolonga pues, en materia de comercio, la tradición jurídica y política que arranca de nuestra revolución. Acentúa la preeminencia del interés colectivo so bre el interés particular y reafirma el deber constitucional que el gobierno tiene de velar porque la libertad del -- mayor número no sea sacrificada por la acumulación de poder económico y social en pequeños grupos.

Nuestro régimen constitucional pretende, a través de -

las garantías sociales, el ejercicio efectivo de los derechos humanos, que de otro modo resultarían ilusorios o simbólicos. Dentro de este propósito han sido expedidos, en distintas épocas, los cuerpos normativos que sustrajeron al derecho privado aquéllos aspectos de la vida comunitaria en que era indispensable establecer normas tutelares para asegurar las relaciones justas entre las clases y los grupos sociales.

Así, las relaciones laborales se desprendieron del ámbito de la contratación civil para integrar el derecho del trabajo y la legislación agraria vino a modificar radicalmente antiguas nociones sobre la propiedad. Así, las normas regulan la tutela de los menores, las de seguridad social, derecho cooperativo y vivienda popular han venido creando regímenes jurídicos singulares y normas diferentes a las que son usuales en el derecho privado.

En todos los casos anotados queda manifiesta la desigualdad real que existe entre los sectores sociales y la necesidad de que el poder público intervenga para garantizar, en beneficio de los grupos económicamente débiles, la protección que por sí mismos no pueden darse.

Esta exigencia es mayor en la medida en que el progreso económico ha venido incorporando a grandes núcleos en la

economía de mercado y los ha hecho partícipes de la sociedad de consumo. Las normas que suponían condiciones de igualdad, tratándose de grupos restringidos; ya no tienen el mismo valor cuando se aplican a fenómenos económicos en que participan vastos contingentes humanos. A la era del consumo colectivo deben corresponder otras instituciones de protección colectiva.

El proyecto de ley que someto a vuestro soberanía recoge algunos preceptos que actualmente se encuentran dispersos en la legislación civil y mercantil. Se trata de dar unidad a esas normas y de ordenarlas dentro de un mismo cuerpo legislativo en el que se les imprime una nueva naturaleza al lado de muchas otras disposiciones que regulan con carácter social actos de comercio y relaciones particulares.

Las disposiciones de esta nueva ley se elevan a la categoría de normas de derecho social, buscando modernizar la autonomía formal de la voluntad para salvaguardar la auténtica libertad y asegurar la realización de la justicia. Frente al derecho privado, que se funda en el principio de igualdad entre las partes se supone que éstas son siempre libres para contratar, el derecho social asume la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan; reconoce -

que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia y por ello, convierte a la relación entre particulares en un derecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del estado.

De ahí que las disposiciones del proyecto de ley que someto a ese H. Congreso, tengan el carácter de irrenunciable e imperativas y que, en consecuencia, no solo deroguen a cualquier disposición que se le oponga sino que prevalezcan sobre cualquier otra norma que rija esta materia y que sean nulos cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario.

De ahí, asimismo, que queden obligadas al cumplimiento de estas normas no únicamente los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, sino también las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios.

Por regir actos mercantiles, la facultad de ese H. Congreso para legislar sobre la materia encuentra su fundamento en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este proyecto, propone regular aquellos aspectos que de manera más importante y con mayor frecuencia afectan -- los intereses del consumidor. Por ello, el capítulo segundo tiende a evitar toda publicidad que no corresponda a -- las características reales del producto o servicio o el -- ofrecimiento de garantías o prestaciones que no cumplan. - Impone también, a todo proveedor de bienes o servicios la obligación de informar veraz y suficientemente al consumidor y de dar puntual cumplimiento a las garantías u ofertas a que se hubiere obligado o que hubiere prometido.

La experiencia cotidiana nos revela que en las ventas a crédito se estipulan cláusulas y condiciones notoriamente injustas y lesivas para quienes no disponen de recursos suficientes para pagar de contado, o sea para la inmensa mayoría de la población.

Se imponen frecuentemente cargos injustificados y se cobran intereses que exceden de manera notoria, al tipo de interés que prevalece en los mercados institucionales. Se obtiene así una ganancia por el que proporciona el bien o el servicio que no deriva de una legítima intermediación - mercantil sino de prácticas que bien pueden calificarse de usurarias. Para evitar estas prácticas y para proteger a quienes compran a crédito, se encaminan las disposiciones

contenidas en el capítulo tercero.

Se considera el principio de que los intereses únicamente deberán cobrarse sobre saldos insolutos y se prohíbe la capitalización de intereses o el cobro de intereses sobre intereses.

Se faculta asimismo a la Secretaría de Industria y Comercio para fijar los cargos máximos que podrán hacerse al consumidor en cualquier acto o contrato en el que se le conceda crédito y para establecer la tasa máxima de interés que podrá estipularse. Otra innovación dentro de ese capítulo consiste en dejar al comprador cuando haya incurrido en mora en los contratos de compra venta a plazo respecto a los cuales haya cubierto más de la mitad del precio, la opción de ser él quien alija entre la rescisión o el pago del adeudo vencido.

El capítulo cuarto señala la responsabilidad en que incurren los proveedores de bienes o servicios por incumplimiento y establece como una nueva obligación para quienes fabriquen productos o los importen para su venta al público, la de asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones durante el lapso en que se fabriquen, armen o distribu-

yan y, posteriormente, durante un tiempo razonable, en función de la durabilidad del producto.

Las disposiciones consignadas en los artículos 31 y 33 vienen a establecer una garantía mínima para todos los productos por un plazo de dos meses, contados a partir de la fecha en que se hubieren recibido, siempre que no se hubieren alterado substancialmente por el uso o descuido del consumidor.

La prestación de servicios ha venido dando origen también a irregularidades y abusos frente a los cuales normalmente se encuentra desprovisto de defensa al consumidor. -- Al corregir estos abusos y al dotar al usuario de elementos para protegerse, se encuentran las disposiciones contenidas en el capítulo quinto de esta iniciativa de ley.

Se establece que, salvo pacto en contrario, las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas. Se les obliga asimismo, cuando el producto reparado presente deficiencias imputables a ellos, a repararlos de nueva cuenta y a indemnizar al usuario por una cantidad igual al importe del alquiler del bien durante el tiempo que dure la nueva reparación.

Se prohíbe estrictamente todo sistema o práctica que establezca de hecho dos precios distintos para un mismo servicio, uno por ofrecimiento general al público y otro, a través de uno o varios intermediarios que actúen de acuerdo con el proveedor. Se trata de evitar así los abusos de la reventa en la prestación de servicios al público.

A fin de combatir prácticas discriminatorias y abusivas en servicios ofrecidos al público en general, queda estrictamente prohibido establecer preferencias o reserva al derecho de admisión, salvo con causas plenamente justificadas.

El capítulo sexto tiene como propósito proteger al ama de casa que es frecuentemente sorprendida o inducida a adquirir productos que exceden su capacidad económica, cuando se trata de ventas hechas a domicilio. Para ello, introduce como innovación en el derecho mexicano, la posibilidad de revocar el contrato dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la operación se hubiere celebrado.

El capítulo séptimo contiene disposiciones que complementan las anteriores y que tienden a proteger el principio o reputación del comprador; a combatir prácticas, pesquisas

o registros personales que atentan contra su dignidad, liber
tad y seguridad; a reafirmar la obligación de todo proveedor
de respetar los términos, plazos, condiciones, modalidades,
reservaciones y circunstancias, conforme a las cuales hubier
re ofrecido o pactado la entrega del bien o servicio y a san
cionar de manera especial la infracción reiterada a contumaz
de esta disposición, cuando se trate de servicios turísticos,
de transporte, agencias de viajes, hoteles, restaurantes u -
otros análogos.

Se propone la creación de la Procuraduría Federal del -
Consumidor, como organismo autónomo. (ver punto 6 de atribu-
ciones).

Se complementa la iniciativa de ley con disposiciones -
relativas a la situación jurídica de quienes prestan sus ser
vicios a los organismos cuya creación se propone; a las fun-
ciones de inspección y vigilancia; a las sanciones por in--
fracciones a la ley y los recursos administrativos que pue--
den hacerse valer contra las resoluciones derivadas a este -
ordenamiento.

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y
las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplica--
ción de sanciones por incumplimiento de la ley, reafirman el

caracter de derecho social que se atribuye a sus preceptos. Las sanciones administrativas y las acciones que corresponden a la Procuraduría, son medios para que la colectividad se asegure el cumplimiento de normas imperativas, independientemente de la responsabilidad en que los proveedores -- incurran frente a los particulares afectados.

Las normas e instituciones fundamentales previstas por este ordenamiento, revelan que los actos regulados por él -- no establecen solamente vínculos privados, sino que constituyen fenómenos de carácter social que justifican la presencia del poder público como guardián y vigilante de un interés colectivo de superior jerarquía.

La expedición de esta ley vendrá a constituir un paso más dentro del propósito común que ha inspirado durante estos años la acción de los poderes legislativo y ejecutivo -- de la Unión; asegurar, por la vigilancia de un orden jurídico adecuado a las necesidades de nuestra época, un mayor -- ámbito de justicia social y un más amplio disfrute de las -- libertades.

Vendrá a coincidir, igualmente, en la esfera de la legislación interna con los principios que México sostiene -- dentro de la comunidad de naciones. Las relaciones económi

cas internacionales han dado lugar a enormes desequilibrios entre los países en vía de desarrollo y aquéllos que, válidos de su posición hegemónica, fijan en su exclusivo beneficio tanto los precios de las materias primas como aquellos a los que los pueblos menos evolucionados han de adquirir la tecnología, el financiamiento y los bienes de capital. Este fenómeno ha dado origen a la demanda generalizada por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

2. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Debido a la libertad del trabajo y a la libre concurrencia, hemos notado una franca estrategia ejecutada por los comerciantes encaminada a obtener de los consumidores compras a gran escala, valiéndose incluso de efectos psicológicos para obtener su finalidad; lo grave de ello, es que en reiteradas ocasiones engañan al público para obtener lucros injustificados, por ello es conveniente la protección a la clase consumidora; sobre el particular se ha dicho:

"En este mundo de desigualdades, con respecto al consumidor, algunos piensan que del lado de los ricos se encuentra la plenitud, la libertad, la salud y la realización de sí mismo; y del lado de los pobres la esclavitud, la enaje-

nación, la enfermedad y la miseria. Pero si lo vemos con detenimiento, tanto el consumidor "rico", como el "pobre", son personajes cautivos, encadenados de diversas y sutiles maneras, pero al fin y al cabo víctimas los dos de un sistema que no quiere admitir la posibilidad de una verdadera -- realización del hombre". (1)

Consideramos acertado el pensamiento de este autor, ya que coincide con el de Juan Jacobo Rousseau, quien en su -- obra, El Contrato Social, manifiesta: "El hombre ha nacido libre y, sin embargo vive en todas partes encadenado. Incluso el que se considera amo no deja de ser menos esclavo por ello que los demás..." (2)

El cautiverio del pobre es evidentemente más brutal y sus cadenas las constituye el hombre.

Si analizamos y reflexionamos sobre la condición que guarda el público consumidor en el mundo, nos damos cuenta que las grandes empresas, lo han ido paulatinamente convirtiendo en un esclavo del consumismo, mientras que en otros países las personas mueren por falta de alimentos.

-
- (1) Lomelí Escalante, Arturo. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. Ed. Porrúa; México, D.F. 1978, Pág. 491
- (2) Jean Jacques Rousseau. El Contrato Social. Vol. 2 Ed. Sarpe 1984. Impreso en España. Libro I, Cap. I p.p. 27

"... Para comprobar lo anterior, baste mencionar algunos hechos denunciados en 1974 durante la Conferencia Mundial de Alimentos que se realizó en Roma. Ahí se afirmó, públicamente que la subalimentación y la mala nutrición están afectando permanentemente a más de quinientos millones de personas, y que según cálculos conservadores, diez mil personas mueran cada semana en el mundo por falta de alimentos, claro está, principalmente en África, Asia y Latinoamérica ..." (3)

Desde su origen, el hombre ha tenido que enfrentarse al azote del hambre, y ésta ha hecho su aparición en muchas regiones del mundo; La Biblia con frecuencia presenta crónicas de hambrunas cíclicas. En Atenas existían tan pocas reservas de alimentos, que los que llegaban en barcos tenían que repartirlos entre la población: Los Romanos oraban y pedían comida a los dioses del Olimpo. Cada generación en el medievo Europeo sufría de hambrunas; los pobres comían pájaros, gatos, perros, etc.

Ya en el siglo XX en algunas partes del mundo los hombres se convirtieron en caníbales ante las urgencias del hambre, y a finales de 1943, en Bengala, las plagas de ani-

(3) Lomelí, Op. Cit. Pag. 492

males, como las langostas, devastaron tanto los campos, que murieron de hambre millones de personas.

A partir de la terminación de la segunda guerra mundial, el incremento de la producción de alimentos fue notable y se pensaba que la sombra del hambre había sido erradicada. En ese tiempo se crearon nuevas esperanzas para el hombre con el desarrollo de avanzadas tecnologías agrícolas, pero desde 1970, estas esperanzas se desvanecieron ante la aparición de hambrunas en todas partes del mundo, y como consecuencia de ello, comenzaron a morir millones de personas en más de cuarenta países, siendo el más sobresaliente Afganistán.

Las cosechas en el mundo para 1974 empezaron a disminuir respecto de los diferentes granos: trigo, maíz, frijol, sorgo, soya, arroz, etc. No cabe duda, tenemos frente a nosotros una realidad que Maltus, economista inglés, visionó hace dos siglos, cuando predijo que el hombre de hoy no sería capaz de producir los alimentos que requiere la población.

A su vez, consideramos que no es necesario ser profeta para imaginarnos, que en unos años más sufriremos peores presiones sociales o económicas, debido al aumento desmesu-

surado de la población, el analfabetismo, la ignorancia y los abusos de nuestros gobernantes.

A fin de apoyar lo anterior, diremos que en la India -
vervigracia, los hindúes empiezan a violar sus leyes sagra-
das empezándose a comer vacas y búfalos; se dice inclusive
que los pordioseros de Calcuta están en mejores condiciones
que millones de habitantes en el Oeste de Bengala. Es fre-
cuente ver también en los periódicos fotografías de niños
desnutridos de esos países, con la carne pegada a sus hue-
sos y en avanzadísimos estados de desnutrición.

En nuestro país el IMSS ha calculado que cerca de - -
cien mil niños mueren cada año a consecuencia de la desnu-
trición y que de nuestros setenta millones de habitantes o
más, veintitres millones están desnutridos y padecen, como
consecuencia, debilidad, lesiones cerebrales irreversibles
y deficiencias intelectuales. Nuestros técnicos agrícolas
afirman que se cultiva netamente el siete por ciento de las
tierras con que cuenta la nación, ya que solo el catorce --
por ciento de nuestro territorio se considera cultivable y
finalmente solo se aprovecha el tres punto cinco por ciento
de la siembra de ella.

Para agravar más el cuadro de calamidades de nuestra -

pobreza, está el hecho de que cada vez es menos la gente - que está dispuesta a trabajar en el campo; así, por ejemplo, en 1940, México tenía veinte millones de habitantes, de los cuales el ochenta por ciento radicaba en el campo. Al paso de los años, en 1960, el porcentaje se redujo a un sesenta y cinco por ciento, para 1980 en un treinta y siete por ciento; esto ha provocado escasez de alimentos y es este problema se resolverá una vez que se promueva la productividad de alimentos.

Quiero destacar que el hambre genera serios conflictos de carácter moral y social que deben resolverse, porque no existen, seguramente peores y más inhumanas cadenas que las del hambre.

Es preciso insistir, en la importancia del origen de la protección al consumidor, ya que a éste se le considera el rey de la economía, por suponer que actúa eficientemente y está bien informado, que conoce la baja calidad y la evita, que no compra medicinas venenosas o ineficaces, y, lo que es más importante, supone que sus deseos representan gustos y necesidades verdaderas.

Trataré de mencionar algunos ejemplos a fin de poner de manifiesto los medios o manipulaciones más comunes para

seducir al consumidor, de acuerdo a la experiencia y algunos textos o folletos que nos fueron proporcionados por el Instituto Nacional del Consumidor, que a nuestro juicio consideramos de trascendencia en la realización del presente trabajo.

Primeramente, mencionaré la importancia del psicoanálisis en el consumismo; Este se utiliza a fin de comprender el funcionamiento de la mente humana y últimamente en su mayoría es aplicado para manipular, enajenar y explotar las irracionalidades del consumidor y los recursos naturales.

El psicoanálisis de masas, aplicado a campañas de persuasión, se ha convertido en una industria multimillonaria, y los persuadores profesionales se han apoderado de él en busca de métodos más eficaces para vender mercancías ya se trate de artículos, ideas, actitudes, candidatos, metas o estados de ánimo.

Es obvio que este tipo de investigaciones y manipuleo no admite ningún reparo moral, nada está prohibido y nada es digno de respeto. Tales especialistas también nos escogen a nuestros amigos en las "comunidades del sol" y "ciudades del mañana" de los grandes fraccionamientos y conjuntos turísticos "viviendo una historia de amor".

Las políticas de producción, distribución y publicidad ya no se formulan corriendo riesgos como hace tiempo con un puñado de ideas o corazonadas, ahora se requiere de los investigadores de las motivaciones (psicólogos, - psiquiatras, antropólogos, etc.) información adecuada, - comprobaciones fidedignas de las motivaciones del consumidor. Con tales datos se hace una estricta formulación de la política de producción, se decide cuál es el mercado - para un nuevo producto, cómo debe ser fabricado, para qué clase de clientes, a qué niveles de precio, en qué formas y tamaños, de qué color, diseño, etiqueta, etc., ya se -- acabaron los días en que el psiquiatra y el psicólogo en - su generalidad eran hombres de ciencia que se limitaban a clasificar maniático-depresivos, o las costumbres sexua-les de los habitantes de alguna ciudad; ahora muchos de - ellos integran el más importante grupo asesor de los em-presarios y éstos se sientan a sus pies para integrar sus opiniones.

Dichos investigadores saben que una mujer pagará 200 pesos por una crema para cutis, pero difícilmente más de veinte pesos por una pastilla de jabón. *¿Por qué?* porque el jabón solamente le promete dejarla limpia y la crema le promete hacerla hermosa; aunque cabe observar que algunos jabones ya prometen belleza junto con la limpieza, y con todo ello los fabricantes de cosméticos se han conver

tido en vendedores de esperanzas.

Por lo anterior podemos deducir, que generalmente aun que conozcan los informantes sus preferencias o aversiones, defícilmente las manifiestan abiertamente y siempre tienen el deseo de presentarse como seres verdaderamente sensatos, inteligentes y racionales.

También con el mismo valor de la "*seguridad emocional*" se ha explotado la venta de equipos de aire acondicionado - para que la gente se sienta protegida y no entre nada amenaador a sus casas. Se ha asociado a dicho atributo a las - herramientas y equipos del tipo "*hágalo usted mismo*". Obvia mente la venta de seguros de vida y otros tipos de seguros también han explotado la necesidad de seguridad emocional, buscando ilustrar en sus anuncios el estado total de desamparo en que puede encontrarse quien no cuenta con un seguro de vida o un seguro para sus bienes.

Los niños están siendo convertidos en seres "*amaestrados*" para el consumo, ya que la idea es desarrollar en el - mercado de ellos la lealtad hacia los productos y marcas. - Tal es el caso del gansito que le dice al niño tiernamente "*recuérdame*".

Ya lo dice acertadamente Arturo Lomelí Escalante en su obra *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*, al citar a un especialista en ventas: "... Hay que moldear las mentes ansiosas de los niños, para que deseen nuestros -- productos, en las escuelas primarias hay millones de niños y niñas, los cuales se alimentan, se visten, usan jabones, son consumidores en la actualidad y en el futuro -- serán compradores... Inspirad a estos niños el deseo de poseer sus marcas de fábrica y ellos insistirán en que -- sus padres no compren ninguna otra cosa..."

Sigue manifestando dicho autor: "... Los especialistas pronto se dieron cuenta de la rapidez con que la mayoría de los niños aprenden a cantar los anuncios de la T. V., sean éstos de bebidas embriagantes o de cualquier -- otro producto, y es claro que empiezan a cantar los "jingles" antes que el himno nacional..."

Podríamos seguir citando diferentes o variadísimos -- ejemplos semejantes a los anteriores, aunque algún día -- queden el presente trabajo como letra muerta, por lo que a continuación expongo mis puntos de vista.

Los problemas del hambre, la subalimentación y todas

sus secuelas de desnutrición, muertes prematuras, retraso mental inadaptable, son el estigma de una sociedad como la nuestra, que apresuradamente ha buscado alcanzar a los logros del "MUNDO DESARROLLADO", aunque sea sólo para unos pocos o cerrando los ojos ante la suerte de los marginados, y haciendo caso omiso de la validez de los medios de los que se han valido la industria y el comercio para hacer llegar sus beneficios a los consumidores. Por ello resulta elemental buscar una nueva filosofía frente al consumo, que responda a los requerimientos actuales de todos los grupos de la sociedad y que busque evitar al máximo la dolosa contradicción entre el derroche, por un lado, y la muerte por inanición por otro. Obvio es decir que para aquello empiece a ser posible la demagogia es un arma contraproducente, que irri^{ta} aún más los problemas que intenta atacar.

Reitero nuevamente que al paso de este trabajo he querido destacar las características del cautiverio en que se encuentran inmerso el consumidor, la falsedad de la afirmación que se dice que es el "rey de la economía". Por ello pensamos que hasta cierto punto resulta paradójico que existan países que no cuentan con una legislación específica a nivel federal, de protección al consumidor y que, no obstante ello, los consumidores no se --

ven tan desprotegidos de hecho como en otras partes, don de existiendo sobre el papel legislaciones aparentemente adecuadas, a pesar de todo los consumidores están enorme mente desprotegidos; Verbigracia, de lo dicho es, por - un lado los Estados Unidos de Norte América, donde toda- vía no se lleva a cabo una legislación a nivel federal, y nuestro país, en el que se cuenta con una legislación que podría calificarse de muy avanzada, pero inoperante en la práctica porque es violada facilmente por quienes carecen de ética personal y profesional; Solo una con- cientización legal, a través de los sistemas educaciona- les en nuestra sociedad, desde sus primeras letras, has- ta un nivel técnico o profesional en el que se reitere - que cada individuo tiene una responsabilidad como consu- midor y ante lo que va a consumir. En tal virtud, enten- diendo o razonando cuáles van a ser sus elecciones, en - función de qué motivaciones personales y sociales va a - elegir; en fin, si va a elegir o solo se va a convertir - en una víctima irredenta, con hombres que se comportan - finalmente, como bebés incapaces de solucionar problemas de carácter moral.

3. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN DIVERSOS PAISES.

Nos proponemos, en este breve análisis, resaltar los

puntos más importantes que a nuestro juicio, por lo complejo del tema, requieren un mayor estudio. No debemos olvidar al consumidor, quien se ha desenvuelto en una -- economía cambiante, encontrándose dentro de un contexto en el que siempre ha sido una figura central.

No pretendemos descubrir nada nuevo si señalamos -- que el consumidor ocupa la figura central en el sistema económico actual y además las estructuras del mercado giran en torno a él, toda vez que no se pueden aplicar una serie de variables, como puede ser la inversión, la producción, la rentabilidad, etc., sin su conducta la cual hace posible que el mecanismo económico se ponga en funcionamiento, siendo ésta última la actividad del consumidor realizando una serie de demandas de bienes y servicios.

En Estados Unidos de Norteamérica, con un predominio de la figura oligopolística, (donde hay pocos vendedores y muchos compradores), el consumidor pasa de consumidor "destructor" a un consumidor "derrochador"; en Estados Unidos, sede del capitalismo mundial, con la presencia de empresas gigantescas y un mercado enrarecido y dominado por los empresarios y comerciantes, era lógico que

que el consumidor sintiera una inferioridad frente a los productores, y estando su presencia en el mercado, muy debilitada y condicionada por la "creación de gustos" de la sociedad de consumo, se identificará con la de una -- "marioneta" movida por los hilos sutiles de los vendedores, que creaban y crean su propia demanda sin que el -- mercado consumidor sepa lo que quiere ni lo que compra. Todas son facilidades para comprar aquello que los vendedores desean que el consumidor adquiriera. No nos olvidemos en este punto del desarrollo de las "cartas de crédito" o tarjetas de crédito, (compre hoy y pague mañana),- con lo cual el consumidor, con una conducta irreflexiva hipoteca su futuro al entrar en la sociedad de consumo.

"...La crisis económica de 1929 en E.U. y la década que le siguió, aumentada con los periodos de carestía y la alarma sobre la persistente depresión económica, fueron los antecedentes -- que comenzaron a provocar una inquietud creciente con motivo -- de los efectos causados por los anuncios y por las selecciones racionales de los consumidores. Por ello un grupo de ciudadanos interesados creyó imperativo proporcionar a los consumidores información necesaria para realizar sus compras con cierto sentido lógica. Esta necesidad llevó directamente al concepto de una prueba independiente por parte del consumidor, y creó -- la idea de formar una organización capaz de realizar las pruebas y facilitar la información necesitada, publicando los resultados en una revista para el uso del consumidor. Así nació la primera revista bajo dichas normas, que fue el "consumer -- research", que se fundó en los últimos meses de 1929; más tarde salió su revista "Consumer Bulletin", que aún continúa publicándose. Una disensión interna en 1935 por parte de la mayoría del personal de dicha publicación, respaldada por algunos miembros de la junta, llegó a una ruptura y a la creación de la Unión de Consumidores y de su publicación, el famoso -- "Consumers Research". En el estado de New York, en febrero de 1936, se constituyó dicha asociación. Por supuesto, para comenzar la nueva organización carecía de fondos, oficinas y -- equipo de laboratorio, y sólo se contaba con 3,000 suscriptores constituyentes. Pero todavía en su haber un ingeniero --

titulado, escritor y editor dispuesto a vencer todas las dificultades. Los proyectos de prueba se limitaron a productos de uso extendido en los hogares americanos. Había que tomar en consideración las facilidades y el equipo disponible para la organización de pruebas. Poco a poco se logró que por precios módicos el personal que realizaba las pruebas en laboratorio los hicieran en colegios y universidades. Se empezó a incrementar los aparatos para un pequeño laboratorio textil y algunos laboratorios oficiales encargados de hacer análisis de alimentos para el gobierno, accedieron a llevar a cabo algunas pruebas para la incipiente organización. Así fue posible proporcionar a los consumidores de ese país información útil, consejos e informes de pruebas que contribuyeron a un aumento continuado en el número de socios; tuvieron que pasar más de diez años para que los abonados sumaran cien mil. Poco a poco la influencia de la Unión de Consumidores llegó a esferas gubernamentales y a la más fuerte asociación de normas de ese país..." (4)

Por su parte, Guido Alpha manifiesta:

"... El movimiento de los consumidores fue introducido en Euro

(4) Lomelí, Op. Cit. Pag. 534, 535

pa desde los Estados Unidos, donde se originó en 1928 con la fundación de una organización "Consumers Union" (Unión de Consumidores). La Unión fue creada por un economista y un ingeniero que trabajaban en la "American Bureau of Standard" y que consideraban que el público norteamericano debía tener acceso a los resultados de los test comparativos efectuados por el gobierno de los Estados Unidos antes de decidirse por una determinada adquisición, la Unión llevó a cabo sus propias pruebas comparativas, cuyos resultados fueron publicados, para el uso de los miembros en el "Consumers Report..." (5)

"...En los Estados Unidos entre las diversas dependencias federales tenemos, a la administración de víveres y medicamentos y a la Comisión Federal del Comercio; la primera aplica la ley de víveres y medicamentos puros, de 1906, que se reformó y amplió en 1938 a modo que se incluyera los cosméticos y artefactos curativos, las condiciones en que deben de enlatarse los comestibles y las especificaciones de los medicamentos. En 1952, la administración de víveres y medicamentos evitó que más de ocho millones de kilogramos de comestibles contaminados llegaran al mercado; la segunda dependencia es importante porque defiende a los consumidores, primeramente se estableció para proteger a los hombres de negocios frente a los métodos - -

(5) Guido Alpha, (II Consumatore Nella Comunita Europea Doc. Europeo. 1978, No. 3 pp. 5 y 6)

indebidos de competencia, pero se le han ampliado sus facultades a la Comisión Federal de Comercio a modo que pueda castigar a los actos impropios y engañosos que lesionen al consumidor, es decir, evitar que los productores hagan anuncios falsos, obligar a que marquen debidamente los artículos, exigir que se diga la verdad en los marbetes que garanticen que una tela no encoge, y fomentar las prácticas de comercio equitativo.

Otros organismos dependientes del Departamento de Agricultura laboran en pro del interés del consumidor, la administración de producción y mercados, la oficina administradora de precios, la oficina de nutrición humana y de economía doméstica, mismos que suministran éste último, boletines y otros servicios informativos y educativos lo mismo a consumidores rurales que a los urbanos; otro organismo del mismo departamento de agricultura es la oficina local de pesas y medidas..." (6)

Sobre el particular, quiero hacer notar que en nuestro país no existe ninguna organización de consumidores y solo la orientación al consumidor la otorga el Instituto de Protección

(6) Información Comercial Española No. 532, Ministerio de Comercio y Turismo. Defensa del Consumidor. (Centro de Documentación de la Procuraduría Federal de Consumidor), Pág. 15

al Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fo
mento Industrial.

"... Todos los países en vías de desarrollo que quieren ser tomados en cuenta en el discurrir de las diversas fases del proceso económico y reclamar ordenamientos jurídicos que les permitan encuadrar sus actividades dentro de un propósito de bien social solidario y que en este proceso cumplen un cometido de la mayor trascendencia, los consumidores de bienes - y/o los que utilizan servicios que les son ofrecidos para la satisfacción de sus diversas necesidades. Y es por eso que la realidad se presenta muy compleja en este terreno y la so
lución tampoco puede ser simple. Hasta en tanto no se eleve de modo suficiente el nivel general de la educación, en la -
doble aceptación de conocimientos útiles y de la recta forma
ción para la vida, la gente "como consumidora", no estará de
bidamente prevenida y conciente sobre lo que busca en los --
productos y servicios que se le ofrecen, ni tendrá la sufi-
ciente preparación y capacidad para juzgar y establecer cuán
do determinar los productos y servicios no deben ser adquiri
dos, y en qué casos se hacen presentes o útiles, pero reales prácticas viciosas que puedan lesionarlo, por tanto, el consumidor aspira a ser protegido para tratar que la autenticidad se produzca a la hora de adquirir bienes y servicios, es

decir, que sea su distintivo que lo adquirido coincida con lo deseado..." (7)

De lo anterior, se puede observar que los problemas - del consumidor no solamente se han dado en nuestro país, - sino que debido a causas propias del evolucionismo, se ha dado en la mayoría de los países desarrollados.

Refiriéndome a Europa, manifestamos:

"... Al margen de los organismos existentes en diversos países europeos como, por ejemplo, Francia e Inglaterra en donde el primer país, se ocupa de los consumidores a nivel de administración el Ministerio de Hacienda; y en Inglaterra, en donde existe un Organo de Precios y Consumo. El antecedente más reciente en torno a la concientización y protección del consumidor lo encontramos en la reunión mantenida por los jefes de Estado de la Comunidad Económica Europea, y que luego tomaría acuerdo en una resolución del Consejo referente a un programa preliminar de la comunidad económica europea para una política de protección de información de los consumidores. No debemos olvidar igualmente, la resolución de la -

(7) Colmenares, Nestor. Regimen Jurídico de la Protección del Consumidor. México 1980, Pág. 114

Asamblea Constitutiva del Congreso de Europa, que aparece bajo el nombre de "Carta de Protección del Consumidor", que se publicó en 1973..." (8)

Se ha definido al consumidor como toda persona física o moral que compra o alquila un bien o un servicio.

La actual Ley Federal de Protección al Consumidor en México, en su artículo tercero define al consumidor; como la persona que contrata, para su utilización, adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio.

El diccionario de la Lengua Española define al consumidor de la siguiente manera: que se entiende por consumidor aquél que utiliza las mercancías o artículos que compra.

Por mi parte, considero que consumidor es "la persona física o moral que compra, utiliza, adquiere, usa, goza o disfruta bienes o servicios".

"...Con toda razón el Presidente Kennedy señalaba en 1962, que todos somos consumidores. No es extraño, por lo tanto,

(8) Información Comercial Española, Op. Cit. Pág. 16

el destacar que, partiendo de este concepto y aceptando que todos somos consumidores, su sensibilización como tal y su defensa haya surgido y alcance todavía más fuerza..." (9)

Podemos resumir este punto agregando que actualmente - existen en el mundo más de doscientas organizaciones de defensa de los consumidores, tanto institucionales de carácter público como privado que están repartidas en 57 países. Muchos de ellos son ya factor determinante en las políticas de consumo y producción en sus respectivos países; ejemplo de ellos son la Asociación de Consumidores de Inglaterra, - que cuenta con cerca de 900,000 miembros; la Asociación - - Australiana de Consumidores que tiene 210,000 miembros, - - Unión Federal de Consumidores de Francia que cuenta con cerca de 250,000 miembros, en Bélgica con 170,000; en fin, en Canadá, Alemania, Suiza, Suecia y pequeños países como - - Luxemburgo, Holanda, Indonesia, Irán o países como la India, existen ya, organizaciones consumidores que están buscando - activamente trabajar en la protección de los mismos.

Debemos poner principal hincapié en la organización Internacional de Consumidores con domicilio en la Halla, y que

(9) Información Comercial Española. Op. Cit. Pág. 42

actualmente es el centro mundial para asuntos pro-consumidor. Se fundó en 1960 con el concurso de 5 Asociaciones de Consumidores de Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Bélgica y Holanda. Hoy en día esta institución enlaza las actividades de más de doscientas organizaciones miembros en cerca de 58 países. Sus actividades incluyen la protección, información, educación y pruebas comparativas. En particular se ocupa de promover la cooperación entre sus miembros sobre las pruebas comparativas de productos y servicios, intercambio de información, sistemas, educación, legislaciones, etc.

Una vez analizada la condición de la clase consumidora en el mundo, he llegado a las siguientes conclusiones:

Es necesario implantar un nuevo sistema de economía del mercado en donde exista un verdadero equilibrio jurídico en vendedor y consumidor.

Se requiere de una verdadera "*estrategia comercial*" - - obligatoria para el Sector Público, e imperativa para el Sector Privado que tenga la finalidad de mantener igualdad entre proveedores y consumidores.

Es necesaria la aplicación de una política de desarro--

llo armónico del capital y el trabajo.

Se requiere instrumentar criterios selectivos de inversión y producción, que contemplen las necesidades reales de la comunidad.

Sería saludable la constitución de una Asociación de Consumidores, cuyo objeto social sería lograr el equilibrio entre las fuerzas de producción o proveedores y los consumidores.

Por último se hace necesaria la intervención del Sector Público apoyando y asesorando al consumidor, para poder diluir la diferencia que existe entre productores y consumidores porque en la actualidad el consumidor se encuentra en desventaja jurídica y económica respecto a los proveedores.

4. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.

"...En nuestro país un grupo de profesionales enterados de los logros de los movimientos consumeristas de otras latitudes, se dieron a la tarea de crear una asociación de consumidores hace más de una década. Actualmente, gracias a su iniciativa y combatividad, han publicado numerosas revis

tas "Gula del Consumidor", en la cual se han hecho cuantiosos estudios que incluyen investigaciones originales e información internacional. La Asociación de Estudios para la Defensa del Consumidor, con su publicación prendió el interés y la inquietud tanto en organismos privados como oficiales, y de su trabajo se desprendió, como consecuencia lógica, la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con sus instituciones y otras organizaciones afines..." (10)

Por lo que respecta a México, en cuanto a la defensa de los intereses del consumidor, podemos ver que en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció:

"...Las autoridades perseguirán con eficacia, toda la 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 acuerdo o combinación, de comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los --

(10) Lomelí, Op. Cit., Pág. 537

consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general..."

Igualmente, encontramos otro ordenamiento jurídico mexicano, en donde se establece un control rígido, en beneficio de los consumidores, como lo es el caso de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en nuestra materia económica de 1950, reformada el 8 de enero de 1980; en donde se establece que el Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer -- precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de -- los servicios, igualmente que no se eleven los precios del -- mercado y las tarifas vigentes.

En 1951, se decreta la lista de productos sometidos a -- control oficial de precios y el 28 de marzo del mismo año, se crea la Dirección General de Precios, dependiente de la Secretaría de Economía. (Hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), posteriormente el año de 1970, aparece una crisis en la economía mundial, al agudizarse el proceso inflacionario de una manera general e incontrolada que afecta aún a las economías más avanzadas, asimismo a los países como el nuestro, que no han logrado su desarrollo económico; las conse--

cuencias resultan todavía más severas y como medida para combatir los problemas de la inflación se elaboró un programa de acción política, social y económica a nivel gubernamental, considerando, que este fenómeno lesiona, en mayor medida a -- los que para subsistir solo dependen de ingresos fijos, de modo especial a los sectores populares que perciben bajos salarios.

Por la elevación de los precios y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo del salario, el movimiento obrero -- organizado respondió directamente, emplazando a huelga a las empresas, exigiendo aumentos salariales compensatorios. El -- Congreso del Trabajo, como representante del sector obrero, -- planteó la urgente necesidad de controlar el acaparamiento y la especulación con los artículos de primera necesidad, y propuso, para hacer más efectivas las medidas que se tomaran la colaboración de todos los organismos gubernamentales relacionados con el problema, en especial de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, para velar por el ingreso de los trabajadores; éntre los organismos antes señalados tenemos la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores que tienen como finalidad la -- de manejar y financiar tiendas que venden productos de primera necesidad y mantienen un equilibrio en los precios de los

bienes y servicios requeridos de los trabajadores, con el propósito de procurar la protección al consumo de los trabajadores.

El 3 de abril de 1974, se creó un organismo destinado fundamentalmente a proteger el salario de los trabajadores y a elevar su capacidad adquisitiva, que es el Comité Mixto de Protección al salario, organismo que actúa en colaboración con el Congreso del Trabajo y 10 distintas dependencias del gobierno federal, como son:

1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
2. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
5. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
6. Conasupo.
7. Departamento del Distrito Federal.
8. Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
9. ISSSTE.
10. IMSS.

Es importante destacar que los objetivos del Comité - - Mixto de Protección al Salario como auxiliar en la lucha contra el consumismo, son entre otros:

- a). Luchar contra la especulación y el acaparamiento de los satisfactores necesarios para los trabajadores.
- b). Defender el patrimonio de los trabajadores contra su -- perjuicio o menoscabo.
- c). Estudiar y proponer la adpción de medidas o la creación de instituciones que protejan el salario e incrementen su capacidad adquisitiva.
- d). Organizar la colaboración entre los sindicatos obreros y las autoridades competentes para la vigilancia y el - adecuado cumplimiento de las disposiciones que protegen el salario y el nivel de vida de los trabajadores.
- e). Establecer nexos de cooperación entre los sindicatos y autoridades, manteniendo estrecho diálogo con otros sectores de la población, para la correcta observancia de estas medidas y para la vigilancia permanente de nues--tros principios de justicia social.

El maestro Jorge Barrera Graf, investigador del Institu

to de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizó un trabajo respecto de los preceptos del Código Civil para el D. F. que ofrecen al consumidor alguna protección, manifestando lo siguiente:

"...Como es sabido, tres principios clásicos del derecho privado, o sea, el de la autonomía de la voluntad, el del efecto relativo de los contratos, y el de la responsabilidad por culpa, fueron ya restringidos en el Código de 1928 ..."

A). Sin embargo, el principio de que; los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes (art. 1839) y de lo que; en los contratos... cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse (art. 1832) el Código impone limitaciones de los que los principales son los siguientes:

1. Las partes no pueden modificar los requisitos esenciales del contrato (consentimiento y objeto), ni los que sean consecuencia de su naturaleza ordinaria (cosa y precio en la compra-venta; transmisión del uso en el arrendamiento; libre prestación de servicios en el contrato de trabajo, etc.).

2. La voluntad de los particulares no puede eximir - de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Solo podrán renunciarse los derechos -- privados que no afecten el interés público. (art. 60.).

 3. No es lícita la renuncia de derechos que perjudique los derechos de terceros; ni tampoco su abuso, o sea, su ejercicio con la finalidad de dañar a - terceros. (art. 16,840, 1912).

 4. El cumplimiento de un contrato no puede dejarse al arbitrio de una de las partes. (art. 1797).

 5. Además, el cumplimiento y la ejecución deben hacerse de acuerdo a los principios de buena fé. (art. 1796 y 1832).

 6. El interés del dinero en caso de mutuo y de crédito no deben ser desproporcionados en atención a la situación pecuniaria, la inexperiencia o la igno-- rancia del dador (art. 2395).
- B). En cuanto a la regla de que, en principio, los contra- tos solo obligan a los contratantes, y que del pacto -

nacen obligaciones y derechos solamente respecto a las partes que intervienen en su celebración, también sufre excepciones, no solo en los casos varios y frecuentes de estipulaciones a favor de terceros, sino también en los casos de solidaridad y en la llamada solidaridad vicaria (art. 1923 y 1924), deriva de relaciones de dependencia, que la ley recoge en el art. 55 -- (se refiere a la Ley Federal de Protección al Consumidor).

- C). Por lo que toca a la responsabilidad en caso de incumplimiento de las obligaciones, si el bien rige en principio de la culpa, de tal manera que si en el cumplimiento, en la pérdida o deterioro de una cosa materia del contrato, y en caso de vicios ocultos, no hubiera culpa, no procede la indemnización (art. 2017 a 2019, 2023 y 2045); y de que sea necesario que los daños causados "*no sean consecuencia inmediata y directa*" del incumplimiento (art. 2110); nuestro ordenamiento civil no solo prescinde de la culpa en materia contractual, sino que inclusive en relación a los contratos, al exigir obrar conforme a la buena fé (art. 1796 y 1932), - impone a quien demande el pago de la indemnización por daños y perjuicios la prueba de haber obrado correctamente.

En relación también a la responsabilidad por incumplimiento, nuestro código conserva el principio de que -- ella "*puede ser regulada por convenio de las partes*" - (art. 2117), lo que permite establecer causas de exoneración y de limitación de responsabilidad en cosas de destrucción o deterioro, de vicios ocultos en contrato de compra venta, de transporte (respecto al porteador), contratos de obra, etc., todo lo cual obra en detrimento de la parte débil del contrato, el consumidor. En este aspecto, es evidente que la ley civil no ofrecía protección alguna al consumidor; ello constituía una laguna que debía colmarse, lo que intentó hacer la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 63.

- D). Ahora bien, la mayor protección que puede considerarse a terceros en el Código Civil (a los consumidores en nuestro caso) deriva de la llamada responsabilidad - aquilana, así como la responsabilidad objetiva.

Para aquélla, el art. 1910, al margen de toda idea de dolo, culpa o negligencia, impone responsabilidad tanto a quien obra en contra de la ley como de las buenas costumbres, pero siempre que no exista "*culpa en excusa* ble de la víctima" al amparo de esta norma que deriva del código suizo de las obligaciones, pero que es más

amplio que la del ordenamiento Helvético, la doctrina basada en el concepto de Bonas Mores, ha podido constituir la teoría de la responsabilidad en casos de competencia desleal, a pesar de la ausencia o de la insuficiencia de normas en nuestro derecho interno que prohiban los actos desleales cometidos por un competidor. -- Los casos de responsabilidad objetiva, por el uso de -- mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas que indica el art. 1913, así como los supuestos indicados en el art. 1932, que permite exigir responsabilidad "a los propietarios" "por cualquier causa que sin derecho origina algún daño", se apartan de la teoría de la culpa con más claridad aún que en el caso de la responsabilidad aquilina." (11)

Sobre el particular, debo hacer notar que la Ley Federal de Protección al Consumidor contiene una serie de preceptos - que rebasan los del Código Civil, encomendados a establecer - las relaciones jurídicas entre proveedores y consumidores - - más justas y equitativas.

(11) Barrera Graff, Jorge. La Protección al Consumidor en el Derecho Mexicano, Logros y Deficiencias. Ed. Porrúa. México 1982, Pags. 59, 70.

5. ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Pudiera ser muy simple presentar en este punto, un organigrama general de la Procuraduría Federal del Consumidor, considero que mi objetivo es proporcionar la información más clara y sencilla de los aspectos más relevantes de la estructura orgánica, actividades o funciones de las diversas áreas que merecen principal atención.

1. Dirección General de Quejas

a). Recibir del consumidor las quejas que formule.-

En esta dirección se reciben toda clase de quejas de acuerdo a lo señalado por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es decir, quejas en contra de comerciantes, industriales, prestadores de servicios en general, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y organos del estado, siempre que desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o servicios. Entendiendo por consumidor; quien contrata para su utilización, la adquisición, use o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Por proveedor, -- las personas físicas o morales antes señaladas, --

siempre que desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o servicios.

- b). Asesorar gratuitamente al consumidor sobre los requisitos y elementos probatorios necesarios para la procedencia de la queja.
- c). Detectar los hechos que derivados de la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pueden constituir; delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales.

La persona que recibe las reclamaciones por los consumidores, recibe el nombre de receptor de quejas, éste tiene como función levantar todas aquellas reclamaciones en donde la Procuraduría Federal del Consumidor sea competente. (de acuerdo a lo señalado por los Arts. 2o. y 3o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

- d). Informar a las autoridades competentes sobre la evaluación estadística de quejas sugiriendo las medidas convenientes para proteger a la población con

sumidora. Tales dependencias son entre otras; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Instituto Nacional de Protección al Consumidor, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Turismo, etc.

- e). Coordinarse con la Dirección General de Delegaciones Federales, para el manejo adecuado de las quejas a nivel nacional.
- f). Programar la fecha para la celebración de las audiencias.

2. Dirección General de Conciliación

Las atribuciones de esta Dirección son las de:

- a). Celebrar las audiencias de conciliación; éstas deberán reunir los requisitos de: personalidad (requerida desde el emplazamiento de la queja) en el momento mismo de audiencia y el requisito del art. 59, fracción VIII, inciso a) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es decir, contestar la queja, en los mismos términos que señala el art. 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles,

o sea, reuniendo los requisitos de una contestación de demanda.

- b). Exhortar a las partes (consumidor y proveedor) a conciliar sus intereses de manera amigable y - - práctica. Si bien es cierto que el art. 59, - - fracción VIII, inciso b) de la Ley Federal de -- Protección al Consumidor establece:

"La Procuraduría Federal del Consumidor citará a partes a una junta en la que los exhortará a conciliar sus intereses... También lo es que si en dicha junta la Procuraduría no puede desentrañar la veracidad de las pretenciones del consumidor y la defensa del proveedor, la podrá suspender a fin de requerir los elementos necesarios para el mejor desempeño de sus funciones de acuerdo por lo señalado en el artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor".

- c). Solicitar la intervención de perito en los casos que se requieran.

La Procuraduría cuenta con peritos en Ingeniería

Electrónica, Civil, Mecánica, así como Contadores Públicos, Arquitectos, etc.

- d). En caso de que las partes no concilien sus intereses, exhortarlas a someterse al arbitraje de dicha dependencia.
- e). Imponer las medidas de apremio que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor, en los casos de violación al mandato jurídico de dicho organismo.

4. Dirección General de Arbitraje

- a). Asesorar, orientar y auxiliar gratuitamente a la población consumidora en la solución de sus reclamaciones.
- b). Recibir y controlar los expedientes que les sean turnados para su atención.
- c). Citar a las partes a la primera audiencia denominada de compromiso arbitral y hacer la fijación de las bases del procedimiento previsto en el art.

59, fracción VIII, inciso c) de la Ley.

- d). Señalar día y hora para que tenga verificativo la audiencia de ofrecimiento de pruebas, en los terminos convenidos de las partes.
- e). Citar a las partes para el desahogo de las pruebas que sean admitidas y que no se desahogan por su propia naturaleza.
- f). Estudiar los alegatos que formulen las partes.
- g). Vigilar la tramitación expedita de los expedientes.
- h). Efectuar las pruebas de peritaje en aquellos casos que se requiera.
- i). Notificar a las partes según sea el caso de los autos, resoluciones provisionales, interlocutorias, laudos que se dicten, durante el procedimiento de arbitraje, así como las multas que se impongan.
- j). Aclarar a solicitud de las partes, respecto del laudo arbitral que se haya dictado.

5. Dirección General de Asuntos Jurídicos

- a). Proporciona asesoría gratuita a la población consumidora.
- b). Revisa los contratos de adhesión y aquellos hechos en machotes, formularios o reproducidos en serie - mediante cualquier procedimiento, con los que operan los proveedores.
- c). Intervienen en todos los asuntos que se susciten - en las controversias de consumidores y proveedores ante toda clase de autoridades según corresponda.
- d). Solicita de los proveedores y consumidores datos e informes por escrito que sean conducentes para el desempeño de sus atribuciones.
- e). Actúa como órgano de consulta jurídica del propio organismo.
- f). Se coordina con las diferentes direcciones mencionadas en relación a sus atribuciones a fin de lograr una eficaz aplicación de la ley en lo relacio

nado a las denuncias que se formulen ante las autoridades correspondientes.

- g). Intervenir en los juicios de amparo donde la Procuraduría sea parte, rindiendo informes previos y -- justificados y en general realizando todas las gestiones inherentes a dicho procedimiento.
- h). Propone criterios, interpreta las normas jurídicas, emite dictámenes de las propuestas y estudios que formule cualquier dirección.

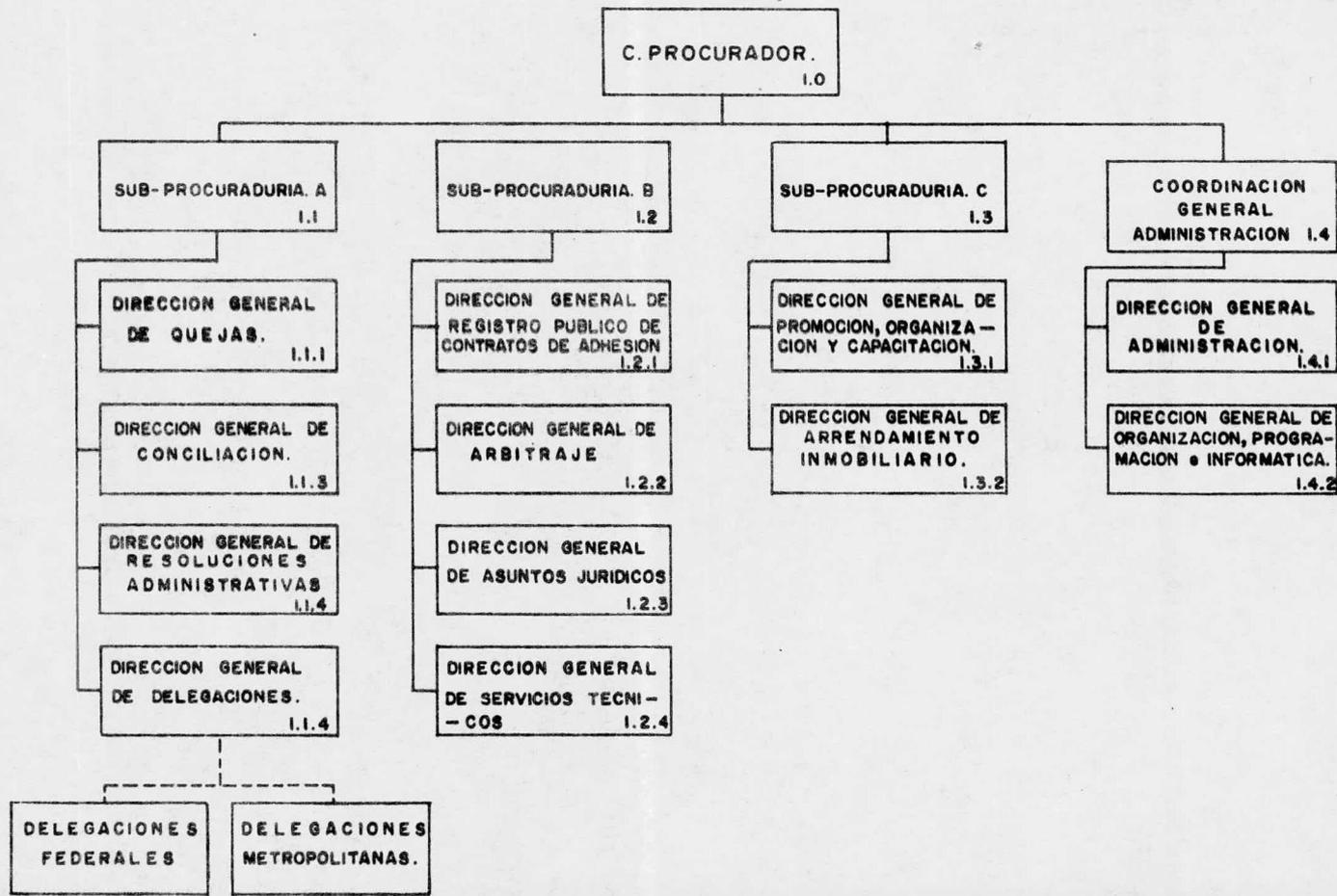
Respecto al funcionamiento de la Procuraduría Federal -- del Consumidor, es necesario dejar bien claro que actúa generalmente como parte conciliadora, autoridad y árbitro dependiendo el estado procedimental de la queja; es aquí donde se debe de plantear la siguiente interrogante ¿El Congreso de la Unión tiene facultades para expedir un ordenamiento legal donde se cree a un ente jurídico con estas tres destacadas -- características?. En principio estimo que sí tiene facultades para expedir ordenamientos jurídicos o leyes; pero carece de facultades para crear un árbitro a nivel nacional con funciones de Conciliador, Autoridad y Arbitro indistintamente; sin embargo, líneas adelante hago un estudio meticulado de este problema.

6. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor

- a). Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas o jurisdiccionales.
- b). Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores.
- c). Exhortar a las partes a designar árbitro a la Procuraduría, o en su caso dejar a salvo sus derechos para que los hagan valer ante las autoridades competentes.
- d). En general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de su ley de las disposiciones que de ella emanen.
- e). Vigilar que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores y les impongan obligaciones inequitativas.
- f). Solicitar de las autoridades, proveedores y consumidores los datos e informes necesarios conducentes para el desempeño de sus funciones.

g). Emplear las medidas de apremio para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, es decir, multa hasta veinte mil pesos, el auxilio de la fuerza pública y si fuere insuficiente el apremio se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad.

Con relación a los órganos que forman parte de la mencionada dependencia, anexo su organigrama.



C A P I T U L O I I

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. El Congreso de la Unión.
2. Competencia del Congreso de la Unión.
3. Sus Facultades Político-Administrativas.
4. Sus Facultades Político-Jurisdiccionales.
5. Funciones Legislativas del Ejecutivo Federal.
6. El Ejecutivo Federal como Colaborador en el Proceso Legislativo.
7. El Ejecutivo Federal como Titular de la Facultad Reglamentaria.

1. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión es el Organismo Bicameral, en el que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función soberana del Estado Mexicano, consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "*Leyes*" en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de "*Congreso General*" (que utiliza el artículo 50 de la Constitución), "*Congreso Federal*", "*Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*", o "*Congreso de la Federación*". El Congreso de la Unión es un organismo constituido que funciona como una asamblea constituyente permanente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, toda vez -- que tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (artículo 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente originario, puesto que, no le compete -- alterar o sustituir los principios jurídico, sociales o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, ni reformarlo o adicionarlo, sustancial o esencialmente, fenómeno que solo incumbe al Congreso Constituyente originario.

Respecto al Congreso de la Unión, la creación legisla-

tiva es su principal tarea, pero tiene competencia constitucional, como lo veremos más adelante para desarrollar -- actos no legislativos, como son: político administrativos y político jurisdiccionales.

La historia nos revela la relación existente de colaboración entre diferentes órganos gubernamentales en aquellos pueblos que en determinadas épocas de su vida política no estuvieron sometidos a una voluntad unipersonal o -- autocrática a excepción de la monarquía, es decir, dicho poder no se solía depositar en un solo individuo, sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa. Por ello no es aventurado sostener que con mucha antelación a la proclamación del principio -- de división o separación de poderes, como postulado característico de todo régimen democrático, en diferentes realidades políticas históricamente dadas ya se practicaba la -- división de poderes aludida, pues prescindiendo de los estados monárquicos absolutistas, en donde toda la actividad pública se concentraba en una sola persona que asumía di-- versas denominaciones, los poderes o funciones legislati-- vas, ejecutivas y judiciales se desempeñaban por distintos órganos.

Para corroborar estas afirmaciones realizaré una bre-

ve referencia histórica:

"...En Atenas, cuyo derecho público, aunque constituido por diferentes legislaciones dictadas por los gobernantes que en determinados momentos se adueñaban de la confianza de sus gobernados y asumían la rectoría de sus destinos, tradujo claramente esa división o separación funcional..."
(12)

Verbigracia, a Solón se le ha atribuido la creación de la llamada constitución ateniense, la cual, sin parentesco alguno con el concepto moderno respectivo, se componía por un conjunto de leyes que regulaban los principales aspectos de la vida pública de la gran polis y la privada de sus ciudadanos y habitantes. En la democracia ateniense, que alcanzó su grado máximo de florecimiento durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular o "ecclesia", integrada unicamente por los -- ciudadanos, esto es, por los hijos de padre y madre atenienses. A dicha asamblea correspondía la elaboración de leyes, ó función legislativa, habiendo existido la costumbre de que cada ley llevaba el nombre de su proponente, -- quién durante un año contraía la responsabilidad de sus -- consecuencias.

Resulta, pues interesante observar la función idéntica que el Senado desempeñaba dentro de los modernos sistemas constitucionales bi-camarales, como el nuestro, ya se desplegaba por el Senado Ateniense como órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla.

"El depósito y ejercicio del poder legislativo en Roma se confiaron a diferentes órganos durante las etapas de su historia política y así en la monarquía las autoridades del Estado estaban constituidas por el Rey, los comicios y el Senado. Los comicios, que se formaban por curias hasta el gobierno de Servicio Tulio y posteriormente por Centurias, eran las asambleas políticas que desempeñaban la función legislativa con la concurrencia del Rey y del Senado. Así, al Rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su ratificación".

(13)

"Durante la República, el Rey fue sustituido por dos funcionarios con facultades coextensas llamados "cónsules", sub--

(13) Floris, Margadant Guillermo. Derecho Romano, Ed. Esfinge; México 1970, Pág. 22.

sistiendo los comicios y el senado..." (14)

Debe destacarse en la época republicana la existencia de un funcionario, dotado de facultades vetatorias, denominado "*tribunus plebis*", y quien tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaban los intereses y derechos de la plebe mediante la "*intercessio*" que era un acto intrínsecamente legislativo.

A la República sucede la etapa del "*principado*" o "*diarquía*", en que el poder supremo del Estado Romano se comparte entre el Emperador y el Senado el cual asumió la función legislativa.

La monarquía absoluta en Roma comienza por Dioclesiano y abarca hasta la muerte de Justiniano, es decir, cerca de tres siglos (años 284 a 565 d.c.) bajo este régimen, todos los poderes se concentraron en la persona del emperador sin limitación alguna. En el ejercicio del poder legislativo, los jurisconsultos desplegaron una labor trascendente, a tal punto que sus opiniones llegaron a asumir un carácter francamente legal.

(14) Floris, Margadant Guillermo. Derecho Romano, Ed. Esfinge; México 1970, Pág. 28

La caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 de la era cristiana marca la iniciación de una nueva etapa en la historia de la humanidad que se conoce con el nombre de Edad Media. La irrupción de los pueblos Germánicos en el vasto territorio de Europa Occidental sobre el que Roma ejercía su Imperio, es decir, la invasión de los Bárbaros - como se denominaba a las tribus ajenas a la civilización y culturas mediterráneas o grecolatinas, implicó una profunda alteración en el derecho público y privado. El sistema de leyes escritas, característico del régimen jurídico implantado en Roma se sustituye, en los pueblos que se asentaron dentro de los confines del imperio de Occidente, por la costumbre, los usos y las prácticas sociales de los invasores. Dentro de su vida política consuetudinaria, los pueblos Germanicos estilaban una curiosa democracia, en que la autoridad suprema era la Asamblea de Guerreros, encargada de decidir todos los negocios públicos.

La soberanía se hizo radicar en la persona del monarca, y como una de sus más genuinas manifestaciones consistente en la función legislativa, lógico es afirmar que esta se -- ejercía ilimitadamente por él. Una de las peculiaridades más notables de todo régimen absolutista estriba en que la -- potestad de elaborar leyes compete a una sola voluntad.

El señor feudal era en la realidad política un verdadero rey, su autoridad dentro de su feudo no reconocía restricción alguna pues entre él y el monarca solo existía una ficticia relación de vasallaje, un espejismo de supeditación y obediencia. En los estados europeos del medievo, fraccionados territorial, política y socialmente por causa del régimen feudal, no existía, aunque parezca absurdo, una sola soberanía, sino tantas cuantos eran los señores feudales, multiplicidad que afectaba concomitantemente al poder legislativo, pues cada uno de ellos podía dictar leyes dentro de sus dominios. Esta situación hizo surgir la nota común que peculiariza el desarrollo histórico de la edad media, a saber, las luchas insesantes entre el rey y los señores feudales y que en Francia se decidieron en favor del monarca, - quien a partir de su triunfo, se erigió en soberano absoluto, concentrando en su persona las funciones del Estado.

En los reinos españoles de Castilla y León, la potestad legislativa correspondió al rey, salvo en materia de impuestos, pues en este caso eran las cortes las que tenían la facultad exclusiva. Las cortes Españolas Medievales no eran organismos permanentes, eran entidades orgánicamente estructuradas, constituían meras reuniones o asambleas en que las tres clases sociales (nobleza, clero y estado), estaban re--

presentadas por sus respectivos procuradores; su instalación por lo general obedecía a la convocatoria real y una vez integradas funcionaban indistintamente en diversas -- ciudades o villas y en diferentes épocas, siendo irregular su funcionamiento, que dependía, las más de las veces, del impulso inicial del rey, solo la buena voluntad de éste, - su debilidad o su sentido de inseguridad gubernativa, podían implicar la garantía de su continuidad. Por ello, -- cuando los monarcas fueron consolidando su poder frente al pueblo, cuando la conciencia colectiva fue en cierto modo divinizándolos, por así decirlo, cuando el trono se fortalecía por los recursos económicos que se arbitraba, sobre todo, por el llamado derecho de conquista y cuando dispuso de los elementos de guerra que los respaldaron, la importancia política de las Cortes fue decayendo, fenómeno éste que trajo como inevitable consecuencia el advenimiento en España, logrando su unidad política, del absolutismo monárquico, en que el rey concentró en su persona las tres funciones del estado, asumiendo el papel de sumo administrador, supremo juez y único legislador.

Los principios proclamadores en la célebre declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, obra político jurídica cimera de la Revolución - Francesa, convergen hacia el depósito del poder legislati

vo en la "voluntad general" es decir, en la soberanía nacional o popular misma, a tal punto de identificarlo en ésta, - siguiendo fielmente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. "La Ley es la Expresión de la Voluntad General", y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes. Esta categórica declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey y desplaza a favor de las asambleas del pueblo su desempeño.

Refiriéndonos a México, en el derecho pre-colonial, comprendiendo dentro de él al de todos los pueblos pre-colombinos que habitaron el actual territorio nacional, estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario.

Ante la propia índole de su derecho, los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una auténtica democracia - jurídica, pues, con independencia de las formas políticas en que estaban organizados, las normas que en diferentes materias lo componían estaban implícitas en sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede - en los regímenes de derecho escrito.

Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, no hay continuidad formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos pre-cortesianos y el del México independiente, aunque en algunos aspectos de contenido ideológico nuestra variada legislación haya implicado o implique el marco dentro del que ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan vaciado.

"Para determinar donde residía el poder legislativo durante el régimen jurídico-político de la Nueva España deben formularse algunas consideraciones previas. La dominación española se consumó en una época en que la monarquía absoluta en la metrópoli ya se había entronizado... Era, pues, lógico y natural que ese régimen se trasplantara a las colonias, de lo que se concluye que, si la potestad legislativa se -- concentraba en la persona del rey en la Nueva España, éste fuese el legislador supremo. Cabe recordar por otra parte, que esa concentración no equivalía a la tiranía legislativa, pues aunque en orden a la elaboración de las leyes el monarca era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio debía estar deontológicamente encauzado por principios éticos de contenido cristiano cuyo conjunto se ha bautizado con el nombre de "derecho natural..."(15)

En el año de 1519, se creó por el Emperador Carlos V - el consejo de indias; este consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas "*sobre encomiendas, conservación y -- tratamiento de indios, expediciones de descubrimientos y -- conquista, misiones y tráfico marítimo*", su ejercicio lo -- realizaba en nombre del monarca, en quien, repetimos, residía el poder de elaboración legal.

Con la Constitución de marzo de 1812, que no puede dejar de figurar en nuestra historia jurídica, pues en la época en que se expidió y puso en vigor, México aún era colonia española, cambia radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en Constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la declaración francesa de 1789 se acogen en la Corte Española, a saber, la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis patrocinadas por Rousseau.

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1813 a las cortes, incumbiéndoles la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste - su sanción o su veto, fenómeno de colaboración funcional -- característico de los regímenes democráticos.

El ideario de la insurgencia, desde su precursión con -

el Licenciado Verdad principalmente, giró en torno al principio de la soberanía popular y al de la radicación, en ésta, del poder legislativo y en el de su ejercicio en los representantes de la nación. Así se advierte en dos importantes documentos políticos, antecedentes de la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814. Se trata de los "elementos constitucionales" de Rayón y de los "Sentimientos de la Nación", de Morelos.

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el "Segundo Congreso Mexicano" que adoptó la monarquía moderada constitucional con la dominación del imperio mexicano. El propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional, con lo cual ésta dejaba de ostentar su calificativo, pues es francamente aberrativo que la soberanía nacional, no radique en el pueblo sino en un organismo legislador, cuyos únicos títulos derivaban de los tratados de Córdoba, ó sea, de las ambiciones de Iturbide envueltas en sus preceptos.

Iturbide, que había sido declarado "emperador" el 19 de mayo de 1822, disolvió el congreso en octubre del mismo año y estableció la "Junta Nacional Instituyente", integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias. Esta junta expidió en febrero de 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Me-

xicano, que declaró abolida la Constitución española de -- 1812 en toda la extensión del imperio y se atribuyó el poder legislativo.

Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria, el 5 de diciembre de 1823, se pronuncian contra el Imperio de Iturbide en Veracruz proclamando la reinstalación del Congreso Constituyente disuelto en 1822. Iturbide tuvo que acceder a esta coactiva petición y siendo insostenible su situación política, pues por un lado tenía en su contra al Congreso y, por otro, a los pronunciados del Plan de Casa Mata, se vió constreñido a abdicar el 19 de marzo de 1823.

La reinstalación del Congreso no produjo los frutos - apetecidos por el Plan de Casa Mata y en su lugar se estableció uno nuevo, reunido el 5 de noviembre de 1823, y - en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo e inmediato de la - Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año. En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositándose el poder legislativo en la Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y la de Senadores (representación de los estados) como integrantes del Congreso General.

Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría -- una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles que -- servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. El sistema bicamaral se implantó en los Estados Unidos de América a ejemplo de parlamento inglés que se tradujo en las colonias americanas de Inglaterra.

En la Constitución de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ambas cámaras, siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos y de acuerdo con la población en tanto que los senadores, dos por cada estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes " a *mayoría absoluta de votos*".

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al Congreso General incumbió expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía ingerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema bicamaral ya no suscitó ninguna polémica. Propuesto en el

proyecto de don Venustiano Carranza, se aceptó sin discusión alguna, repudiándose tácitamente el unicamarismo.

2. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNION

Es necesario abundar sobre el concepto de COMPETENCIA, para poder introducirnos en lo referente al Congreso de la Unión.

"El tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal, sino que se refiere a todo el derecho público. Por tanto, en un sentido lato, la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones" (16)

En este sentido en el que la Constitución Mexicana en su artículo 16 establece:

"NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA, DOMICILIO, PAPELES O POSESIONES, SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE..."

(16) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Ed. Olea México, D. F. 1980, pág. 155

Esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea administrativa, legislativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de autoridad, deben provenir siempre de -- una autoridad competente, que debe actuar dentro del ámbito, esfera o campo, donde puede desarrollar o desempeñar sus atribuciones o funciones, que el estado de derecho o sistema normativo le asigne.

*"En sentido estricto, entendemos a la competencia referida - al órgano jurisdiccional, o sea la competencia jurisdiccio-
nal. En otras palabras, es el poder o la facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado -
asunto" (17)*

Debo dejar bien claro que no debe confundirse la Jurisdicción con la Competencia, ya que en ocasiones suele confundirse o tomarse como sinónimos, la doctrina ha definido al - primero así:

*"La Jurisdicción es una función soberana del estado, realiza-
da a través de una serie de actos que están proyectados o en-
caminados a la solución de un litigio o controversia, median-*

(17) De Pina, Rafael, Bt. Al. Instituciones de Derecho Procesal - Civil, Ed. Porrúa, México, D.F. 1969, Pág. 35

te la aplicación de una ley general a ese caso concreto - controvertido para solucionarlo o dirimirlo".

Luego entonces, la jurisdicción, como ha quedado -- asentado, es una función soberana del estado, mientras -- que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

Ahora bien, la competencia del Congreso de la Unión son las facultades o atribuciones que establece la Consti tución, para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes, en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen -- paralelamente el carácter formal, esto es, de un acto jurídico de imperio o soberanía. Por otra parte, la natura leza de ley desde el punto de vista constitucional debe -- reunir dos características, su materialidad (aspecto in-- trínseco y su origen, o sea provenir de dicho poder) as-- pecto extrínseco.

Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término de "ley" conjunta estos dos aspectos, -- pues aunque en determinados casos, que en su oportunidad veremos, conceda facultades a órganos de autoridad distin-- tos del Congreso de la Unión o de los órganos legislativos estatales para crear normas jurídicas abstractas, genera-- les e impersonales como son los reglamentos heterónomos o

autónomos que expide el presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

Ahora bien, el conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la - - Unión. Esta competencia puede ser abierta o cerrada, es - decir, enunciativa o limitativa. Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del distrito; es cerrada o limitativa en el caso de que funja como legis - latura federal o nacional, para toda la república. Este - último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, clásico en los regímenes federativos, que establece el sistema de facultades expresas para las auto - ridades federales y reservadas para las de los estados. - Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo

** Debe recordarse que, sin los elementos intrínsecos o mate - riales, ningún acto del Congreso de la Unión es ley en el sentido jurídico constitucional del concepto, pues confi - guraría una "ley PRIVATIVA", que solo presenta el aspecto formal de ley y cuya aplicación está prohibida por el artí - culo 13 de nuestra Constitución.

legislativo del Distrito Federal, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, - y como legislatura del Distrito, todas aquellas que por -- exclusión no están previstas constitucionalmente por modo explícito.

Resumiendo brevemente las facultades del Congreso de la Unión contempladas por el artículo 73 de nuestra Constitución Política observamos la competencia, esfera o campo dentro del cual dicho órgano puede desempeñar o realizar - válidamente sus atribuciones o funciones:

- A). Puede admitir nuevos estados a la Unión Federal.
- B). Puede formar nuevos estados dentro de los límites - - existentes.
- C). Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- D). Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- E). Para imponer contribuciones necesarias a cubrir el -- presupuesto.
- F). Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda ce-

brar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

- G). Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos - con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de - emisión único, expedir leyes del trabajo.
- H). Para crear y suprimir empleos públicos.
- I). Para declarar la guerra.
- J). Para dictar leyes según las cuales deban declararse - - buenas o malas las presas de mar y tierra; lo relativo al derecho marítimo de paz y guerra.
- K). Para levantar y sostener a las instituciones armadas.
- L). Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional.
- M). Para dictar leyes sobre nacionalidad; salubridad general de la república.

blica.

- V). Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
- W). Para establecer contribuciones.
- X). Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales.
- Y). Para expedir las leyes en materia de asentamientos humanos.
- Z). Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas todas las leyes anteriores y todas las otras concedidas por esta condición a los poderes de la Unión.

De lo expuesto, podemos concluir que la ley es necesaria cuando es útil, conducente e indispensable para hacer efectivo algunos de los fines que se propone la Constitución; es propia cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales.

"Al respecto, cabe decir que el estado mexicano integra lo que se denomina un estado de derecho, porque los tres pode--

res, legislativo, ejecutivo y judicial, están organizados y ejercen sus funciones de acuerdo con la constitución y con las leyes que de ella se derivan. Precisamente una de las diferencias fundamentales entre la dictadura y el gobierno democrático y republicano consiste en que, mientras en la primera el poder de uno o varios hombres se encuentra por encima del derecho, o sea, se subordina a la voluntad de los gobernantes, en el segundo, el derecho reglamenta y limita a todo poder público. Por eso, cuando cualquiera de los tres poderes realiza actividades contrarias a la ley, es decir, la viola, o actúa sin ningún apoyo legal, el poder judicial, que es el equilibrador, entra en funciones, anula los actos ilegales y el infractor se somete al derecho. Así, es característica de todo régimen constitucional la garantía de legalidad, esto es, la obligación del poder público de actuar de acuerdo con un mandato jurídico y con el apoyo de él...

Lo anterior queda comprendido dentro de la expresión "vivimos en un régimen de facultades expresas", es decir, que cada poder solo tiene las que específicamente le señala la constitución. Sin embargo, para realizar los distintos fines planteados por esa ley se requieren los medios para hacerlos efectivos. Por eso la fracción XXX del artículo 73 consigna las llamadas facultades implícitas, o sea, las que

tiene el legislativo para lograr los objetivos señalados - en las veintinueve fracciones anteriores, que no pueden -- ser otras que la elaboración de las leyes mediante las cuales se reglamente la forma de cumplir con esos fines...

Ahora bien, las facultades implícitas requieren indispensablemente de las facultades expresas, en forma tal, que sin éstas no puede hacerse uso de aquéllas, pues entonces se rompería el sistema del estado de derecho. En otras palabras el Congreso de la Unión solo puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a él concedidas en el artículo 73 ó en otras disposiciones - de la propia Constitución" (18)

El pensamiento sobre la doctrina sobre el alcance de las facultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagra en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, debe decirse que éstas son medios normativos para que este organismo realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor

(18) O. Rabasa Emilio y Caballero, Gloria. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Ed. Talleres de Gráficas AMATL; México 1982. Pág. 154

la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado Federal Mexicano. De esta idea inferimos la radical diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, pues en tanto las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeñarse en materias que la constitución no adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio -- contenido en su artículo 124.

El Congreso de la Unión, amplía considerablemente su competencia legislativa, pues no solo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales, sino que a ley suprema le otorga otras atribuciones a los órganos administrativos y judiciales federales, de ello se infiere, que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos, puede ser materia de normación por el citado Congreso, mediante la aprobación de leyes federales. Así, por ejemplo, se ha expedido una nutrida legislación administrativa de diferente tipo material, orgánico y adjetivo y diversos cuerpos legales en materia jurisdiccional federal.

3. SUS FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS. (DEL CONGRESO DE LA UNION).

Es incuestionable que la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, puede constitucionalmente realizar actos que en substancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, es decir, de contenido diverso: político, -- económico y administrativo en sentido estricto.

Estos actos presentan atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de actos jurisdiccionales.

Respecto de las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en cuanto que solo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal. Este ordenamiento, principalmente en su -- artículo 73, enumera tales casos, siendo los siguientes: -

admisión de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados o territorios a la Unión Federal, formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, -- etc.

Además, debe destacarse una importante función del tipo señalado con que está investido el mencionado Congreso y que estriba erigirse en Colegio Electoral cuando falta absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo, lo asumo, - en sus respectivos casos, con el carácter de interino o de - sustituto constitucional, según lo dispone los artículos 84 y 85 de la Constitución a cuyo texto nos debemos remitir.

El artículo 70 de nuestra Constitución dispone que "Toda resolución del Congreso tendrá - el carácter de ley o decreto". La palabra de creto, tiene dos acepciones; una lata y la -- otra restringida. En el primer caso significa "resolución", determinación o decisión, -- proviniendo del verbo latino discernere, que denota "decidir" o "fallar". Bajo esta signi ficación dentro del concepto "decreto" puede

Si se analiza cada uno de los casos brevemente apuntados, se advertirá que el ejercicio de las facultades correspondientes en favor del Congreso de la Unión desemboca en actos administrativos lato-sensu, puesto que se refiere a cuestiones concretas, particulares y no contesiosas; en el supuesto de que implique controversia.

Algunos de los señalados, su resolución deja de pertenecer al citado organismo para atribuirse a la Suprema Corte como lo señala el artículo 105 de la Constitución y siempre que se susciten cualquiera de los conflictos que este precepto limitativamente señala, debiendo observarse que fuera de esta demarcación competencial, no son susceptibles de dirimirse jurisdiccionalmente. Por ende, salvo los casos que consistan en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (fracción III, artículo 73) y en la delimitación territorial entre las entidades fe

---incluirse la idea de "ley" o de "sentencia", pues ambas entrañan una resolución, orden o decisión. En el segundo significado "decreto" es la forma de un acto político-administrativo del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, implicando una resolución, orden o decisión para un caso concreto, -- particular o personal (exclusión de los

derativas (fracción IV), los demás rebasan todo control jurisdiccional, ya que solamente los dos mencionados pueden suscitar controversias entre la Federación y los Estados o entre estas mismas entidades.

Así observamos, que el Congreso de la Unión, tiene facultades legislativas porque esa es su función constitucional; ejecutivas al ejecutar materialmente sus decisiones y jurisdiccionales al erigirse en gran jurado, -- sin que ello vulnere el principio de la división de poderes.

---atributos materiales de la ley), sin dirimir ningún conflicto o controversia previos. (exclusión de -- los atributos de la sentencia o acto jurisdiccional).

4. SUS FACULTADES POLITICO-JURISDICCIONALES. (DEL CONGRESO DE LA UNION).

Tratándose del ejercicio de las facultades legislativas y político-administrativas de este organismo, son las dos cámaras que lo integran, quienes sucesivamente desempeñan este trabajo, obrando ambas con autonomía entre sí. -- Este fenómeno también se observa respecto de la función político-jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada, solo que con características más acentuadas en el juicio político, ésta función se manifiesta, comprendiendo dos periodos o etapas en que cada una de dichas cámaras tiene -- atribuciones diferentes.

El juicio político en donde las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales, o sea, a aquéllos en -- que incurran los altos funcionarios de la federación (Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y Procurador General de la República), con relación al Presidente de la República, éste goza de fuero constitucional durante el tiempo de su encargo, pues de acuerdo con el artículo 108, último párrafo de la Constitución solo puede ser acusado -- mientras lo desempeñe, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por lo que concierne a los deli--

tos del orden común que puedan cometer compete únicamente a la Cámara de Diputados la decisión para declarar sobre si hay lugar o no a proceder contra el acusado, para que en caso afirmativo, sea la autoridad judicial a quien corresponda juzgar en definitiva; resolución que se conoce con el nombre de "desafuero".

En el caso de la comisión de algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario del que se trate, incumbiendo al Senado erigirse en gran jurado para declarar si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa y practizando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto e "inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley", sin perjuicio de que quede a disposición de las autoridades judiciales sin el delito se castiga con una pena diferente a la privación e inhabilitación mencionadas. (artículo III constitucional).

Esta misma colaboración funcional sucesiva de ambas Cámaras, se observa excepcionalmente si el acusado es el Presidente de la República por delitos gra--

ves del orden común o traición a la Patria (artículo 109 infine), en cuyo caso la de Diputados funge como órgano de acusación y el Senado como órgano de sentencia; registrándose el mismo fenómeno en la hipótesis de que el Ejecutivo Federal pida ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de algún ministro de la Suprema Corte, magistrado de Circuito o juez de Distrito. (artículo 111, párrafo quinto).

Hemos calificado como político-jurisdiccionales las funciones que en tales supuestos ejerce el Congreso de la Unión a través de sus dos cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión --contenciosa que se decide mediante una sentencia (Artículo 112 constitucional), que culmina con un procedimiento donde el alto funcionario, acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado (artículo 111), aunque no ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación éste no puede actuar, condición ineludible en que se descubre claramente la colaboración funcional a que hemos aludido. Por otra parte la decisión acusatoria como la decisoria son actos inacatables no procediendo en su contra, el juicio de amparo (artículo 111, párrafo tercero).

FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Al respecto Ignacio Burgoa manifiesta:

"...Dentro de la dinámica política y social de los pueblos - no es posible adoptar rigidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado -la ejecutiva, legislativa y judicial- se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio - con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente pueden realizar la función -- jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y, por ello, impráctica o absurdamente utópica, no puede entenderse ni - comprenderse el consabido principio..." (19)

"...Entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordinación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una inter-dependen

19) Burgoa, Op. Cit. Pág. 187

dencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado..." (20)

En mi opinión la función legislativa del Congreso, no es total, sino que corresponde a los órganos denominados - "legislativos", esta atribución. Es verdad que el ejecutivo la realiza en forma excepcional y en el proceso en que se desarrolla, interviene un órgano que no es primordialmente legislativo, sino ejecutivo. El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el poder ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo de quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra constitución se llama Presidente de la República. (artículo 80).

Las anteriores consideraciones plantean la cuestión consistente en determinar cuáles son las funciones o facultades legislativas del Presidente de la República, bien traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien revelándolas en la ingerencia que dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración. De ahí que las mencionadas facultades puedan clasificarse en dos gru-

pos, a saber, las de creación normativa y las de colaboración en el proceso legislativo. En el primer caso, es el Presidente de la República el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial.

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al -- principio de la división de poderes que consagra, establece -- únicamente en los dos casos que a continuación nos referimos, el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que solo en ellos éste puede fungir como legislador.

- I. El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presenta una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé. Previa la suspensión de garantías el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; y es obvio que tales medidas no solo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo. En esta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador --

extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales o impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "*legislación de emergencia*" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

II. El segundo de los casos estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, ésto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o suprimen las cuotas de las tarifas de exportación o importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

A través de esta última expresión, la disposición constitucional que comentamos, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que solo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría sig-

nificar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener "*cualquier beneficio para el país*", lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades restringidas que no se compaginan con dicho principio. El propósito de realizar cualquier beneficio debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que estos implican su causa final, fuera de la que no tendría justificación ni legitimación alguna.

EL EJECUTIVO FEDERAL COMO COLABORADOR EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

Tres son los actos jurídico-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación.

- I. El primero de ellos entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan --

por este como ordenamientos jurídicos incorporados - al derecho positivo. Dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, - previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la ley fundamental de conformidad con - lo establecido en su artículo 135.

La facultad de iniciar las leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución le otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de - colaboración legislativa del ejecutivo, para con los órga - nos encargados de su expedición. En México todas las - - constituciones que han regido lo previeron pues se ha con - siderado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gu - bernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para propo - ner las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas. Además, y esto acontece - -

frecuentemente en la práctica los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada, una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele matizar a los que provienen de los Diputados o Senadores.

Debe observarse, por otra parte, que la colaboración presidencial en las tareas de congreso o de cualquiera de sus cámaras integrantes no solo concierne a la función legislativa, sino a la político-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 Constitucional en su fracción I.

II. El veto, que procede del verbo latino "*vetarse*" o sea, "*prohibir*", "*vedar*" o "*impedir*", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiese sido aprobados por el Congreso de la Unión, -- es decir, por sus dos cámaras componentes. El veto -- presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir,

su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas vuelvan a ser discutidos por ambas cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Así se deduce claramente de los incisos b) y c) del artículo 72 Constitucional que ordena:

- ■ *"Se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".*

- ■ *"El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de vo-*

tos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para promulgación".

El veto puede oponerse por Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de ése organismo o de alguna de las dos cámaras que lo forman, "cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, sin -- que tampoco pueda ejercitarse respecto de la convocación a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente (artículo 72, inciso j)".

III. La promulgación es el acto por virtud del cual el presidente de la República ordena la publicación de una ley o de un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las cámaras -- que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar", por lo que con corrección conceptual y terminológica, la Constitución emplea indistintamente

ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los secretarios de estados a que corresponde el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (artículo 92 Constitucional). La promulgación no es una facultad sino una obligación del Presidente (artículo 89, fracción I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña. Ahora bien, ¿Cómo puede constreñirse constitucionalmente al ejecutivo a cumplir dicha obligación? ¿La ley o el decreto no promulgado cómo pueden adquirir vigencia si el Presidente se niega o rehusa ordenar su publicación?

La protesta que otorga el Presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la constitución (artículo 87) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 Constitucional in fine, solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento

de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna - aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional. Tampoco el Congreso tiene a su disposición medios jurídicos para compelerlo al cumplimiento de tal obligación. Sin embargo, creemos que ante la negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el Presidente no lo hace. Suponer que el citado organismo carece de ella, sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusarse a realizar el acto promulgatorio, haría inútil toda la función legislativa rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad. La afirmación de que el Congreso no puede ordenar la publicación de las leyes y decretos que expida en el caso de que el ejecutivo incumpla las obligaciones de promulgar

los, se antoja francamente absurda y desquiciante del orden constitucional, entrañando el peligro de la inmovilidad legislativa. Debe subrayarse que la hipótesis de que el Congreso ordene la publicación a que nos referimos, no se requiere refrendo alguno, pues este solo significa un requisito de observancia de los actos presidenciales conforme al artículo 92 Constitucional.

7. EL EJECUTIVO FEDERAL COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

Esta facultad está concebida en lo previsto en la -- fracción I del artículo 89 constitucional que a la letra dice:

"Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Proveer, significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr "la exacta observancia" o sea el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho congreso. Sin embargo, creemos que dicha facultad no solo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos --

distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieren a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con esta idea, el Presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los poderes legislativo y judicial. Las leyes, son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales que regulan la actividad de los diferentes órganos del Estado entre sí o frente a los gobernados, así como las relaciones entre particulares o entre entidades de diverso tipo socioeconómico que no despliegan en jus imperil. Su aplicación se encomienda por ellas mismas a distintas autoridades estatales que pueden ser formalmente administrativas, judiciales o inclusive legislativas. Ahora bien, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes que sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a órganos de carácter legislativo o judicial.

Así, verbigracia, este alto funcionario no puede - -

ejercerla tratándose de las leyes que rijan las funciones del mismo Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras ni de las que regule las de las autoridades judiciales, - pues en estos casos la normación pertenece a dicho organismo legislativo traducida en lo que se llama "*leyes reglamentarias*".

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicta el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados "*reglamentos heterónomos*", que, dentro de la limitación apuntada, solo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, tiene competencia para elaborarlos.

La heteronomía de los reglamentos implica no solo -- que pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenori-

zación normativa están destinados, sino que su validez -- jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebazar su ámbito de regulación. -- Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

Sobre esta subordinación del reglamento a la ley, Tena Ramírez dice:

"...Se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, - por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto o la realidad concreta..." (21)

1) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Ed. - Porrúa; México, D. F. 1976, Pág. 468

La facultad reglamentaria con que está investido el -
Presidente de la República no se agota en la expedición de
reglamentos heterónomos cuya somera idea hemos expuesto, -
también se desarrolla en lo que concierne a los "Reglamen-
tos Autónomos" que son los de policía y buen gobierno de -
que habla el artículo 21 constitucional, éstos últimos no
especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley --
preexistente para dar las bases generales conforme a las -
que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad,
sino que por sí mismos establece una regulación a determi-
nadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales
reglamentos no detallan las disposiciones de una ley pro-
piamente dicha ésta debe autorizar su expedición para nor-
mar los casos o situaciones generales que tal autorización
comprenda.

En otras palabras, si la ley establece una cierta -
normatividad a través de sus diferentes disposiciones, al
Presidente de la República incumbe la facultad reglamenta-
ria para pormenorizar ésta mediante reglas generales, im-
personales y abstractas a fin de lograr en la esfera admi-
nistrativa su exacta observancia en los términos del artí-
culo 89, fracción I, de la Constitución, en cuyo caso se -
está en presencia de los llamados reglamentos heteronomos,

los que, para tener validez jurídica no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas. Estos reglamentos, evidentemente, no son de policía ni gubernativos por lo que no están comprendidos dentro de lo preceptuado por el artículo 21 Constitucional.

Por otra parte, la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los gobernadores de los estados dentro del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente para formular su reglamentación. Esta por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales pre-existentes, sino como normatividad per-se simplemente autorizada por la ley, normación que se contiene en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos, aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿hasta qué punto puede una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que haya delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República que sea contraria a los artículos 49 y 29 constitucionales?. En otros términos, ¿Cuáles son las materias en que constitucionalmente es dable que una ley se -

contraiga a autorizar los llamados "reglamentos autónomos", es decir, los gubernativos y de policía?.

En el orden federal del Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en las diversas materias a que éstas se refiere. Por tanto, en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la normatividad correspondiente, sin que pueda desplazar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República, fuera de los casos contemplados por los artículos 29 y 49 constitucionales. Dicho alto funcionario está habilitado conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución para pormenorizar las normas que se contengan en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, a través de los reglamentos correspondientes, sin que éstos tengan el carácter de reglamentos de policía y gubernativos. Dicho de otra manera, -- cualquier reglamento, sobre alguna materia que esté comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión, no puede tener dicha naturaleza. En conclusión, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino solo ordenamientos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por dicho congreso. Suponer lo contrario equivaldría a admitir los siguientes fenómenos inconstitucionales:

- a). La Delegación de Facultades Legislativas en favor - del Presidente de la República fuera de los casos - previstos por los artículos 29 y 49 de la Constitu- ción, (es decir, si el Congreso de la Unión, se abs- tiene de normar por sí mismo las diferentes mate- rias de su competencia federal, autorizando simple- mente a dicho funcionario para regularlas).
- b). Invasión por parte del Presidente de la República a la esfera competencial del Congreso de la Unión, con quebranto del principio de la separación de poderes, en caso de que, sin estar autorizado por dicho orga- nismo, expida reglamentos sobre las materias cuya -- ordenación incumbe a éste.
- c). Usurpación de las facultades reservadas a las autori- dades de los estados con violación al artículo 124 - constitucional, en la hipótesis de que el jefe del - poder ejecutivo federal reglamenta por sí mismo mate- rias cuya regulación no corresponda al Congreso de - la Unión por no tener este facultades expresas con- signadas en la ley suprema y, en general, violación a la competencia constitucional del mencionado alto funcionario.

C A P I T U L O I I I

LEGALIDAD DE LAS ETAPAS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1. CONCEPTO DE CONCILIACION
2. ORIGEN DE LA CONCILIACION
3. EL PROCEDIMIENTO DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACION
4. EFICACIA DE LA CONCILIACION
5. FUNDAMENTO LEGAL DE LA CONCILIACION
6. CONCEPTO DE ARBITRAJE
7. NATURALEZA JURIDICA DEL ARBITRAJE
8. EL COMPROMISO ARBITRAL
9. EL LAUDO ARBITRAL
10. LA EJECUCION DE LOS LAUDOS ARBITRALES RESUELTOS
 POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1. CONCEPTO DE CONCILIACION.

El término conciliación, se deriva de la palabra latina "conciliare", que significa poner de acuerdo. (22)

Rafael de Pina Vara expone que la conciliación es - un acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado. (23)

Sin embargo, otro autor manifiesta:

"...es la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales - una trata de entablar un pleito contra la otra".(24)

Para nosotros la conciliación, es un acuerdo entre - dos partes respecto de un derecho, con el objeto de evitar un pleito futuro. (como más adelante lo veremos).

Pensamos además, que la conciliación es una de tan--

(22) Diccionario ilustrado, pequeño Larousse, 1983. Pág. 256

(23) Diccionario de Derecho. De Pina Vara R. Pág. 148

(24) Diccionario de Derecho Procesal Civil. Pallares Eduardo. Pág. 167

tas formas de la solución de la conflictiva de intereses, pudiéndolas clasificar en tres ramas:

- a). Autotutela
- b). Autocomposición
- c). Heterocomposición

En consecuencia la conciliación es una clasificación de una figura autocompositiva, que se dá en forma bilateral y concluye en una transacción entre las partes. Entendiendo por transacción un negocio jurídico a través del cual las partes logran mediante el pacto, un acuerdo de voluntades encaminado a la solución de una controversia o de un litigio.

El Código Civil para el Distrito Federal prescribe -- que la transacción es un contrato por el cual las partes - haciéndose recíprocas concesiones terminan una controver--sia presente o previenen una futura. (art. 2944 a 2962).

2. ORIGEN DE LA CONCILIACION.

En Grecia, la conciliación estaba regulada por la ley, teniendo los Tesmotetes el encargo de examinar los hechos, motivos del litigio y procurar convencer a las partes de -

que debían transigir equitativamente sus diferencias.

En Roma no estuvo la conciliación regulada por la ley, pero las Doce Tablas respetaban la avenencia a que hubiesen llegado las partes y Cicerón aconsejaba la conciliación fundado en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos, diciendo de ella que era un acto de liberalidad digno de elogio y provechoso para quien lo realizaba, siendo de notar que los romanos, en más de una ocasión y en momentos de entusiasmo, se reunieron como lo hicieron en memoria de Julio César, para deponer sus diferencias y terminar amigablemente sus pleitos.

El Cristianismo vino a dar a la conciliación un nuevo impulso merced al espíritu y caridad y de paz que lo anima. En el capítulo V del evangelio de San Mateo, se dice: *"transige con tu adversario mientras estás con él en camino, no sea que te entregue al juez"*, y los mismos evangelios aconsejan que aquél a quien se reclama una cosa, dé lo que le pidan y algo más.

Los principios anteriores se tradujeron en las leyes Españolas de la Edad Media, que establecieron la conciliación aunque no de un modo regular y permanente. En

el fuero juzgo se halla la Constitución del Pacis adserto, que era enviado por el rey a las partes con intención de - que las avinieran, y socialmente era la conciliación muy - aconsejada ante el Tribunal de los obispos, en la monar-- quía Bisigoda. También se la ve recomendada en las parti_{das} si bien se refiere de un modo concreto a los amigables componedores.

La conciliación fue regulada como permanente en el si glo XVIII y XIX, apareciendo primero con tal carácter en - los pueblos del norte y adoptándose distintos sistemas, -- pues mientras en unos países, como en Francia y en España, se declaró obligatorio el intentarla como requisito previo a todo juicio declarativo, en otros fue potestativo de las partes en intentarla o no.

En general, la conciliación se encomendó al juez; pero mientras en unas legislaciones como en Alemania, este - juez era el mismo a quien correspondía el conocimiento del negocio en primera instancia, en otros como en Francia y - en España fue un juez distinto. Por lo que a España se re- fiere, se introdujo la conciliación con carácter permanen- te y necesario y como previa para entablar cualquier jui- cio, por la constitución de 1812.

El Constituyente mexicano de 1916-1917 estableció -
juntas de conciliación y arbitraje para el conocimiento
de los conflictos laborales, es decir, se excluyó esta -
clase de conflictos del poder judicial ordinario, creán-
dose órganos de jurisdicción especializada: Teniendo co-
mo fundamento jurídico constitucional la fracción XX del
artículo 123 de nuestra Carta Magna.

3. EL PROCEDIMIENTO EN LA AUDIENCIA DE CONCILIACION.

Dicho procedimiento se encuentra fundamentado por -
el inciso b) de la fracción VIII del artículo 59 de la -
Ley Federal de Protección al Consumidor que a la letra -
dice:

**ART. 59.- La Procuraduría Federal de Consumidor tiene
las siguientes atribuciones:**

- a). Conciliar las diferencias entre provee-
dores y consumidores, fungiendo como a-
migable y en caso de reclamación contra
comerciantes, industriales, prestadores
de servicios a empresas de participa--
ción estatal, organismos descentraliza-
dos y demás órganos del estado, deberán
observar las siguientes reglas.

- b). La Procuraduría Federal del Consumidor - citará a las partes a una junta en la -- que las exhortará a conciliar sus intereses y si esto no fuere posible, para que voluntariamente la designen árbitro. Se harán constar en acta que se levante ante la propia Procuraduría, según fuere - el caso, o los términos de la conciliación, o el compromiso arbitral.

Habiendo presentado el consumidor su reclamación - en la Procuraduría Federal del Consumidor, se manda citar a la parte proveedora para que rinda un informe por escrito con relación a la queja planteada (Art. 59, - - fracción VIII, inciso a), y, manifieste si está dispuesto a satisfacer la reclamación, en caso afirmativo previa comprobación de la satisfacción al consumidor, se - dará por concluído el caso. Si no es posible lo anterior los exhortará para que la designen árbitro.

Contra las resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor en amigable composición o como autoridad, proceden los recursos de revocación y de revisión (art. 59, fracción VIII, inciso d) y art. 91).

Para el caso de no haber conciliación entre las partes se formula Denuncia Administrativa (art. 59, -- fracción VI, VII, X, XI, XIII) dejando a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante las autoridades jurisdiccionales competentes (art. 59, - - fracción VIII, inciso f).

4. EFICACIA DE LA CONCILIACION

Antes de entrar al estudio de dicho concepto, procederé a tratar su significado:

Por eficacia, nos dice el diccionario Larousse - se entiende aquella virtud, actividad o fuerza. (25)

Por otra parte el Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, la define como: "*Actividad, virtud para producir el efecto deseado*". (26)

Por tanto la eficacia, dentro del procedimiento conciliatorio consiste en llegar a un acuerdo amistoso para ambas partes.

(25) Larousse, Op. Ct. Pág. 378

(26) Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Pág. 1214

Naturalmente que para lograr un arreglo satisfactorio para ambas partes se deben tomar en cuenta ciertos elementos como lo son:

- a). Que las pretensiones de los consumidores estén basadas dentro del campo del derecho. Es decir, que si alguien reclama algo, es porque -- tiene derecho a esa prestación.

- b). Que el quejoso esté consciente del alcance de su reclamación reconociendo sus errores u omisiones.

- c). El elemento fundamental de la conciliación es la voluntad que tengan los contendientes en - ceder parte de sus derechos cada uno y evitar la controversia judicial.

Ahora bien, la eficacia de la conciliación también dependerá del funcionario denominado "conciliador", en el aspecto de brindar soluciones prácticas a todos los problemas por muy difíciles que éstos sean.

Concluyendo, existe eficacia en la conciliación de

la Procuraduría Federal de Consumidor, cuando se reúnen - los elementos antes señalados.

5. FUNDAMENTO LEGAL DE LA CONCILIACION.

Este se encuentra regulado por el artículo 59, fracción VIII, inciso b) de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"La Procuraduría Federal del Consumidor citará a las partes a una junta en la que las exhortará a conciliar sus intereses y si esto no fuere posible, para que voluntariamente la designen árbitro..."

6. CONCEPTO DE ARBITRAJE.

El arbitraje es:

"...La actividad jurisdiccional desarrollada por los árbitros para resolver el conflicto de intereses que les ha sido sometido por los interesados"

El ejercicio de la función jurisdiccional corresponde, en general, a órganos específicos constituidos para -

este efecto por el estado; pero esto no es obstáculo para que, en determinadas condiciones el propio Estado conceda a las partes la facultad de constituir, accidentalmente, un órgano especial para el ejercicio de la jurisdicción, limitando su actividad la resolución de un caso concreto.

Un procesalista francés. Tissier, ha escrito que el arbitraje es una forma de justicia primitiva, una etapa inferior, que no se desenvuelve más que cuando la justicia del Estado funciona mal, es muy lenta y costosa.

Mattirolo, procesalista italiano, que dejó una obra procesal digna de consideración, escribió por su parte -- que el juicio de árbitros es una forma más antigua y natural de los juicios civiles y que su oportunidad se evidencia tanto mejor cuando más faltan y escasean las garantías de la administración de justicia ejercida por magistrados instituidos por el Estado.

"Chiovenda estima que tan exagerado es considerar esta -- institución como un mero vestigio del pasado, como presentarla como una promesa de mejor justicia para el porvenir"
(27).

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 609, concede a las partes el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral, lo que hace es autorizar la sustitución del juez profesional, que en otro caso sería competente, por jueces no profesionales, - designados por las mismas.

Sobre lo anterior, considero que el juicio arbitral tiene ventajas de tipo práctico y desventajas de tipo técnico, - en atención a que si dos partes se someten a un juicio arbitral, su controversia se resolverá en forma pronta y expedita soportando ambos el costo de los honorarios del árbitro; la desventaja es que el árbitro designado carezca de los conocimientos elementales sobre valoración de pruebas y su laudo resulte apartado a la equidad y a la justicia.

Por mi parte, considero que en la Procuraduría Federal del Consumidor existen elementos humanos y materiales eficaces y dotados de la probidad requerida para resolver las controversias que se le plantean.

NATURALEZA JURIDICA DEL ARBITRAJE.

Para determinar la naturaleza jurídica del arbitraje, -

existen dos corrientes cuyas opiniones son diametralmente opuestas. Para unos, el compromiso arbitral es un contrato privado que solo tiene efectos de derecho civil; donde los árbitros carecen de imperio para cumplir sus determinaciones y el procedimiento que ante ellos se sigue, no es un verdadero juicio sino más bien, un procedimiento in formal donde los contratantes confieren las bases a los árbitros para la composición del litigio y en cuyo cumplimiento pronuncian un laudo que carece de fuerza ejecutiva en tanto no sea sancionado por la autoridad.

Para otros, es un contrato el cual produce efectos de derecho público, porque tales efectos derivan de la ley, y no solamente de la voluntad de las partes, ya que es ella la que previene y regula los juicios arbitrales; sostienen además que es la ley y no la voluntad de las partes, la que faculta a los árbitros para componer el litigio y pronunciar el laudo, porque tal aludo puede ser revisado en grado de apelación por los tribunales superiores, cosa imposible, sino se tratara de un verdadero juicio.

La discusión planteada por estas dos corrientes de opinión tan contradictorias, lleva dentro del derecho mexicano, a otra cuestión, la cual debe ser plenamente re-

suelta y es la de determinar si el juicio arbitral es o no anticonstitucional e inconstitucional. Es evidente que si al juicio arbitral se le considera como a un verdadero juicio, con efectos dentro del derecho público, resultaría, - franca e incuestionablemente anticonstitucional e inconstitucional, por ser contradictorio con los artículos 13, 14 y 16 constitucionales, pues los constituyentes de Querétaro, al redactar dichos preceptos no pensaron en el juicio arbitral ni lo tomaron en consideración, mucho menos tuvieron la finalidad de crear un árbitro a nivel nacional como lo es ahora el Procurador Federal del Consumidor. Si se considera al árbitro como a un verdadero juzgador, éste resulta ser un juzgador especial formado para conocer y resolver un asunto determinado, para luego desaparecer trayendo como consecuencia que se viole lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, que prohíbe los tribunales especiales; por si esto fuera poco, los tribunales arbitrales tampoco satisfacen el requisitos de ser los tribunales previamente establecidos que exigen el artículo 14 constitucional, ni tampoco cumple con las exigencias del artículo 16 de la -- misma ley porque no juzgan respetando las formalidades esenciales del procedimiento.

Conviene destacar que las normas del procedimiento son de orden público e irrenunciables de conformidad con lo dis

puesto por el artículo 55 del Código de Procedimientos Civiles, por ello los particulares no pueden renunciar a las mismas.

EL COMPROMISO ARBITRAL.

El compromiso arbitral es un contrato consensual, formal y bilateral por el que las partes se obligan a no acudir a los tribunales del orden común, para decidir la controversia que tienen pendiente y a someter dicha controversia al conocimiento o decisión de uno o varios árbitros; para ello, en el compromiso arbitral mismo, estipulan la forma de tramitar el juicio, nombran o designan árbitro o por lo menos, establecen la manera de designarlo, precisan el lugar en que se ha de ventilar el juicio, el tiempo que ha de durar y si lo desean los contratantes, pueden establecer las penas convencionales aplicables a quel que rompa o viole el compromiso.

La cláusula compromisoria es cosa distinta al compromiso arbitral. Frecuentemente acontece que la cláusula compromisoria es pactada de manera accesoria, como parte de un contrato principal, en el que los interesados se obligan a someter al conocimiento y decisión de árbitros las diferencias que entre ellos puedan surgir en el futuro y de ahí el nom--

bre de cláusula compromisoria que se dá a dicho pacto, pero para evitar errores de interpretación o malos entendidos con viene señalar las diferencias que a nuestro juicio existen - entre el compromiso arbitral y la cláusula compromisoria.

- 1). En el compromiso arbitral, las partes someten uno o más litigios determinados al conocimiento del tribunal arbitral, en tanto que en la cláusula compromisoria se es tablece en general y para el futuro, la obligación de - acudir a los árbitros en caso necesario.
- 2). En otras palabras, lo que en el compromiso está en el - acto, en la cláusula está solo como medida preventiva.
- 3). En el compromiso se deben determinar con precisión el o los litigios que se someten al conocimiento o decisión de los árbitros, lo que implica que ya la controversia existe, en tanto que en la cláusula el litigio todavía no existe y ni siquiera se sabe si existirá o no.
- 4). En el compromiso, como el litigio es ya una realidad, - se busca la constitución del tribunal arbitral, cosa - que no ocurre en la cláusula, precisamente porque aún - se ignora si se suscitará o no el conflicto.

9. EL LAUDO ARBITRAL

Es cierto, desde luego, que los árbitros no tienen rigurosamente, las mismas facultades y atribuciones que los jueces dependientes del Poder Judicial, pero no es -- que carezcan de ellas, puesto que si las partes les someten una controversia, sí tienen jurisdicción aunque limitada al caso concreto, prueba de ello, es la emisión de un laudo que no es otra cosa en último término, sino una resolución o sentencia a la que si bien algunas legislaciones no conceden fuerza ejecutiva sin la homologación de un órgano judicial, éste requisito, no es esencial en el juicio de árbitros, y del cual se prescinde en muchos países, no puede desvirtuar la verdadera naturaleza de la función de los árbitros.

En otras palabras, el laudo arbitral es la resolución emitida por un árbitro sobre el fondo del asunto -- planteado.

El laudo es una verdadera y propia sentencia, tanto por su contenido como por sus efectos. En algunos sistemas procesales el laudo necesita para ser eficaz la homologación del juez; en nuestro sistema procesal este requisito no existe. (ver artículo 632 del Código de Procedi--

mientos para el Distrito Federal).

LA EJECUCION DE LOS LAUDOS ARBITRALES RESUELTOS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Cuando un proveedor y un consumidor se someten al arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor previos los trámites legales, se dicta el laudo arbitral, el cual requiere de su ejecución por la parte interesada.

Respecto a la ejecución de los laudos arbitrales, entendemos que se debe referir a el cumplimiento de una obligación por los siguientes razonamientos:

- a). Cuando dos o más partes en conflicto se someten voluntariamente al arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor, la intervención de ésta última es la de un tercero ajeno al conflicto, - sin tener jurisdicción alguna y mucho menos ser autoridad.

- b). Finalmente el árbitro dicta un laudo, que vendría a ser la resolución del fondo del asunto o de la controversia planteada, la que necesitará para - el efecto de hacerse efectiva la ejecución de un

órgano competente para el caso de incumplimiento de las obligaciones y,

- c). Únicamente para el caso en que el obligado cumpla el laudo voluntariamente, no habrá ejecución forzosa.

Al respecto el artículo 59, fracción VIII, inciso e), de la Ley Federal de Protección al Consumidor es muy clara al respecto al preveer:

"Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación del laudo arbitral, el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, para la ejecución de uno u otro instrumento".

Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil expresa que por ejecución debe entenderse:

"...El hacer efectivo un mandato jurídico, sea el contenido en la ley, en la sentencia definitiva o en alguna otra resolución judicial o mandato concreto".

Con ello se establece que respecto a la ejecución de los laudos la Procuraduría Federal del Consumidor no tiene

facultades para hacer cumplir sus propias determinaciones y por ello el interesado deberá de acudir a la autoridad competente para obligar al renuente a cumplir a lo condenado en el laudo arbitral.

En atención a lo anterior, considero que sería una medida sana dotar a dicha dependencia a imperio o fuerza legal para hacer cumplir sus laudos, convirtiéndola en -- Tribunal Federal de Conciliación y Protección al Consumidor, equiparado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Es claro que todas las etapas que se realizan ante -- la Procuraduría Federal del Consumidor son legales, ya -- que todas ellas tienen su fundamento legal en la propia -- ley federal de protección al consumidor, sin embargo, lo que si se puede cuestionar es precisamente sobre la constitucionalidad de dicho ordenamiento legal, por ello pasaré a tratar "*La Naturaleza Jurídico-Constitucional del Procurador Federal de Consumidor*" en nuestro país la norma de mayor jerarquía es la Constitución, la cual no se encuentra subordinada a ninguna otra.

En la Constitución se encuentran los presupuestos -- esenciales del orden jurídico o sistema de derecho que vimos.

La Constitución está compuesta de dos partes; la primera es la orgánica que distribuye el poder del estado en Organos, regulando su ejercicio y la otra es la Dogmática que señala las limitaciones al ejercicio del poder; o sea, las normas que regulan las garantías individuales.

De acuerdo con el artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el artículo 89 de la Constitución se establecen - las facultades y obligaciones del Presidente, en ninguna de sus fracciones se encuentra la de nombrar al Procurador Federal del Consumidor.

El artículo 57 de la ley federal de protección al -- consumidor señala: Se crea la Procuraduría Federal del - Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

La descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus ne--

gocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo.

En realidad nunca ha sido un fin específico del Estado realizar funciones de árbitro a nivel nacional, como lo es el Procurador Federal del Consumidor, además si nos remitimos a lo previsto por el artículo 73 de la - - Constitución que establece las facultades exclusivas del Congreso de la Unión no encontramos alguna que autorice a crear a dicho árbitro nacional, tampoco encontramos -- ninguna atribución del Congreso de la Unión para crear - un organismo descentralizado de servicio social con fa--
cultades de autoridad que con una sola personalidad a - la vez sea árbitro, conciliador y autoridad, ya que - - éstas tres figuras jurídicas son totalmente distintas; - porque árbitro es un amigable componedor, conciliador es el que concilia o sea el que ajusta y compone los ánimos de los que están opuestos entre si y autoridad es la que administra justicia o dispone de la fuerza pública para cumplir sus determinaciones, en estas condiciones resulta que la creación en sí de dicho órgano resulta inconstitucional porque el ejecutivo invade facultades reservadas al

C A P I T U L O I V

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DE APREMIO UTILIZADAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1. LAS MEDIDAS DE APREMIO

2. LAS SANCIONES

3. CRITERIOS MAS SOBRESALIENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA --
NACION, RELACIONADOS CON LA PRO-
CURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. LAS MEDIDAS DE APREMIO.

Respecto al concepto de medida de apremio, se debe entender, aquella consecuencia jurídica que se produce por la violación de una norma o mandato jurídico, la --cual tiene por objeto reestablecer el orden legal o evitar una futura violación al mismo.

Habiendo analizado el fundamento constitucional de las medidas de apremio general y particularmente las utilizadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, encontramos que no existe fundamento constitucional alguno que faculte a dicha dependencia para imponer sanciones -- más severas que la propia constitucion previene, aunque la Constitución no prohíbe la aplicación de dichas medidas o sanciones, por la razón en lo señalado por los artículos 21 y 22 constitucionales, por los siguientes razonamientos:

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

"...Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de -- policia, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..." (Primer párrafo).

ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales..." (párrafo primero).

Es decir, en el primer párrafo del artículo 21 constitucional se admite la multa y el arresto, con las limitaciones señaladas en el último párrafo del mismo ordenamiento.

Por lo que respecto al siguiente artículo, la propia Constitución acepta que se aplique multas, siempre que las mismas no sean excesivas.

Aún más y a manera de reforzar lo anterior, nos encontramos jurisprudencia firme establecida desde al año de 1917 hasta el año de 1965, según la última recopilación oficial:

TESIS 223

MEDIDAS DE APREMIO.- No importa violación de garantías, que los jueces hagan uso de las medidas de apremio den-

tro de los términos de ley para hacer cumplir sus determinaciones, pues estas medidas no son anticonstitucionales.

Quinta época.-

- Tomo VI, pág. 792.- Carbajal y Brasdefer Ricardo.
Tomo VII, pág. 337.- Carreto Manuel De.
Tomo VII, pág. 1555.- López Julio.
Tomo XXXI, pág. 23.- Moreno Andrés S.
Tomo XXXI, pág. 1215.- Anaya Enrique V.

Los medios o medidas de apremio no deben ser confundidos con la vía de apremio establecida para ejecutar las sentencias. Mientras que el apremio es el acto judicial por medio del cual, el juez constriñe u obliga a alguna persona, para que ejecute algo o se abstenga de hacerlo; la vía de apremio es el procedimiento especial establecido en la ley, para ejecutar las sentencias o los convenios judiciales.

El artículo 183 del Código Penal vigente previene -- que:

"Cuando la ley autorice el empleo del medio de apremio -

para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, solo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio".

Dentro de la ley federal de protección al consumidor, las medidas de apremio, se encuentran reguladas por el -- artículo 66 que a la letra dice:

"La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Multa hasta de \$20,000.00*
- II. El auxilio de la fuerza pública.*

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá, contra el rebelde por delito en contra de la autoridad".

Dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles vigente las medidas de apremio se encuentran reguladas por el numeral 59 del propio ordenamiento.

Dentro del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Distrito Federal, los medios de apremio se encuentran regulados en su artículo 73.

2. LAS SANCIONES.

Pensamos que la diferencia entre un medio de apremio y una sanción se basa en que los primeros, es decir, los medios de apremio son utilizados por la autoridad competente para hacer cumplir sus determinaciones como se ha dicho en el punto anterior, obligando a alguna persona para que haga algo o se abstenga de hacerlo; mientras que la sanción es otra consecuencia jurídica al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone.

A fin de reforzar el razonamiento anterior la misma Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 90 nos sirve de apoyo:

ARTICULO 90.-

"El incumplimiento por parte de proveedores y comerciantes de las disposiciones contenidas en esta ley y las demás que de ella se deriven darán lugar a sanción administrativa correspondiente y a la imposición de las penas -- que correspondan a los delitos en que incurran los infractores..."

Podríamos decir que el concepto de sanción puede ser

utilizado en lato sensu, por la razón de que en nuestra opinión tanto la ejecución forzosa, los medios de apremio, las caducidades procesales, las nulidades procesales, la responsabilidad oficial, la destitución, la suspensión de funcionarios judiciales, las correcciones disciplinarias y otras tantas, las consideramos sanciones, considerando que al investigar cada una de ellas se haría un estricto sensu.

Por último, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor la Procuraduría Federal del Consumidor para el desempeño de sus funciones, podía aplicar multas hasta de \$20,000.00; ahora por virtud de las reformas a dicho ordenamiento legal publicadas el día 7 de febrero de 1985, puede imponer multas hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al distrito federal y de hasta quinientas veces el mismo salario, según se desprende del artículo 86 de la ley que se comenta, las cuales podrán imponerse por cada día que transcurran sin que se obedezca el mandato respectivo.

En atención a lo anterior, existen dos preceptos legales que faculta a la aludida dependencia a imponer sanciones (artículo 66 y 86), sin embargo, ello no es suficiente

para considerar constitucionales dichas facultades y - - atribuciones, por lo tanto es conveniente cotejar dichos dispositivos legales con los derechos públicos subjetivos que tienen los gobernados con relación a las autoridades en la constitución, y que conocemos como garantías individuales.

En efecto, el artículo 21 de la constitución establece la competencia de las autoridades administrativas para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales -- consistirán únicamente en multa o arresto hasta por 36 - horas.

Es bien importante citar los dos últimos párrafos - de dicho precepto legal ya que en ellos encontramos la - legalidad de las sanciones que aplica la Procuraduría Federal del Consumidor.

Dice el penúltimo párrafo de la mencionada garantía constitucional lo siguiente:

"Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, - no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de - su jornal o salario de un día".

Aquí encontramos que cuando un jornalero, obrero o trabajador no asalariado violen un reglamento gubernativo o de policía, solo podrán ser sancionados con el importe de un día de trabajo, ahora bien, ¿Qué sucede cuando una persona siendo trabajador asume el carácter de proveedor y se presenta en su contra una queja en la Procuraduría Federal del Consumidor? ¿Dicha dependencia tiene facultades para aplicarle las sanciones previstas en los artículos 66 y 86 de la ley de la materia?, sinceramente considero que debemos de atender a la naturaleza jurídica de la ley que se comenta así como de la Procuraduría Federal del Consumidor, la primera es una ley federal, así que no es ni un reglamento gubernativo ni de policía, según se desprende de la lectura del primer artículo de la ley que se comenta; por su parte la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad según lo dispone su artículo 57 por ello resulta inaplicable lo previsto en el artículo 21 constitucional.

No obstante lo expuesto con anterioridad encontramos que si bien es cierto que el artículo 21 constitucional no es el fundamento legal para demostrar la ilegalidad de las multas que impone la autoridad citada, tam--

bién lo es, que el artículo 22 constitucional prohíbe las multas excesivas, y este precepto legal si es aplicable - para combatir las multas que se imponen con fundamento en los artículos 66 y 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, solo nos corresponde determinar que debe entenderse por multa excesiva; la constitución no lo dice - expresamente, y mucho menos la ley en estudio, entonces - encontramos que le corresponde al juzgador lo que debe entenderse por multa excesiva, siguiendo un sano criterio - cuando la parte proveedora sea un obrero jornalero o trabajador no asalariado la multa que legalmente se les podrá imponer a dichos sujetos, no deberá ser mayor de un día de salario, ya que de lo contrario la medida de apremio o sanción que se imponga será inconstitucional, ya -- que el constituyente consideró en el artículo 21 que estas clases sociales por su situación económica no pueden pagar más de un día de salario a título de multa, pensar lo contrario sería atentar en contra de la intención del constituyente de 1917.

**3. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
RELACIONADOS CON LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

**LAS EJECUTORIAS MAS SOBRESALIENTES SUS-
TENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SON LAS SIGUIENTES:**

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, CARECE DE FACULTADES LEGALES PARA IMPONER MULTAS CUANDO LA PARTE QUEJOSA NO AGOTA EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

Del análisis minucioso de la Ley Federal de Protección al Consumidor, particularmente de su capítulo octavo, artículo 57 a 66, preceptos que precisan la existencia y atribuciones del organismo denominado Procuraduría Federal del Consumidor, se desprende que la autoridad -- responsable carece de facultades legales para imponer la multa combatida, ya que si bien está facultada para sancionar en el caso de que los proveedores no acudan a la llamada fase de conciliación cuando son requeridos para ello, como consecuencia de una reclamación planteada por algún consumidor, en los términos del artículo 59, fracción VIII, de la Ley de la materia, también es cierto que la autoridad responsable carece de facultades legales para imponer multas como la impugnada, apoyándose en la -- circunstancia de que el proveedor no agóto el "procedimiento conciliatorio que establece el artículo 59, fracción VIII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor"; y -- en su lugar haber demandado ante los tribunales competentes, en la vía ejecutiva civil, el cumplimiento de diversas prestaciones a la parte tercera perjudicada; ya que --

no existe precepto alguno en la ley de la materia que faculte a la autoridad responsable a actuar en la forma antes señalada.

Amparo en revisión 799/77.- Centro Automotriz, S.A.- 13 - de octubre de 77, Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio - Hugo C. G. Secretaria: A. Martínez Nolasco

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATI-
VA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe de 1977.- Página 218 y 219

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES PARA ORDENAR LA ENTREGA DE DOCUMENTACION.

El artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, solo establece la facultad de sancionar, pero no alude a la facultad de ordenar la entrega de documentación por lo que el acto reclamado carece de fundamentación y resulta violatorio del artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 56/78.- Raúl Gallegos Reynoso.- 16 de marzo de 1978, Unanimidad de votos.- Ponente: Gilberto Liévana Palma.- Secretario: José Raymundo Ruíz Villalbazo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe de 1978, Página 191

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, CARECE DE FACULTADES FRENTE A UNA ASOCIACION CIVIL.

Una interpretación sistemática de la Ley Federal - de Protección al Consumidor, conduce a establecer que - su finalidad es evitar prácticas mercantiles que lesionen los intereses de los consumidores; situación que no se presenta entre los miembros de una asociación civil y la asociación; pues ésta no persigue fines de lucro, ni presta servicios a terceros por lo que no se dá el supuesto de un conflicto entre proveedor y consumidor, para que pueda intervenir legalmente la Procuraduría Federal del Consumidor.

Amparo en revisión 559/70.- P. Arturo Mundet, A.C. 19 - de julio de 1979. Unanimidad de votos.- Ponente: Manuel Castro Reyes.- Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe 1979.- Página 87

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, ES EL SUPERIOR JERARQUICO DE LA DIRECCION GENERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, DEPARTAMENTO DE CONCILIACION, DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Tomando en cuenta la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor; éste es, la de organismo -- descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para - promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, en los términos del artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se concluye que el superior jerárquico de dicho organismo descentralizado, lo es su titular y que por tanto es éste y no el Secretario de Comercio quien debe conocer del recurso de revisión que en -- los términos del artículo 91 del ordenamiento legal invocado, hace valer la empresa recurrente en contra de la resolución pronunciada por el Departamento de Conciliación de la Dirección General de Conciliación y Arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Amparo en revisión 689/77.- Arquitectura en Marcha, S.A.- 31 de agosto 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapitol G.- Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe de 1977.- Página 219

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, RECURSOS ANTE LA -

La procedencia de un recurso no puede quedar en manos de la propia autoridad administrativa con el argumento de que algunas veces actúa como "amigable componedor" y otras como "autoridad", si como en el caso, se omite razonar por la propia responsable acerca de la diferencia de sus funciones, porque ello implicaría una anomalía procesal contra la cual el particular afectado quedaría en estado de indefensión, al no conocer con certeza cuando el C. Procurador Federal del Consumidor considera estar actuando como amigable componedor y cuando considera estar actuando como autoridad, máxime que la procedencia de los recursos no puede quedar el arbitrio discrecional y subjetivo de la autoridad contra la cual se interpone.

Amparo en revisión 474/82.- Levi Straus de México, S.A. de C.V.- 31 de agosto de 1983.- Unanimidad de votos con los resolutivos y mayoría con las consideraciones.- Ponente: J. S. Eduardo Aguilar J.- Secretario: Ricardo Rivas Pérez.

Informe rendido a la Suprema Corte de J. de la Nación por su presidente, al terminar el año de 1983.

Tercera parte Tribunales Colegiados del Circuito. -

Pág. 47.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.- RECURSOS DE REVISION Y REVOCACION CUANDO PROCEDEN LOS, RECURSOS PROCEDENTE PARA IMPUGNAR UNA MULTA IMPUESTA POR NO COMPARECER A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION.

No es exacto que el recurso de revocación proceda en contra de todas las resoluciones que la Procuraduría Federal del Consumidor dicte durante el curso de procedimiento respectivo, ya que el de conciliación o el arbitral, -- puesto que el artículo 59, fracción VIII, inciso d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que dicho recurso de revocación proceda contra las resoluciones que ésta dicte en el procedimiento correspondiente, pero cuando actúe como amigable componedor o como árbitro. En efecto, durante el procedimiento de conciliación la Procuraduría puede desarrollar dos clases de funciones: Primera. La de amigable componedor y, segundo. la de autoridad. En la especie, la Procuraduría Federal del Consumidor citó a las partes a una audiencia de conciliación (actuando como amigable componedor) y apercibió al hoy quejoso que de no comparecer a esa audiencia se le impondría una de las medidas de apremio que para el efecto señala el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (actuando como autoridad). Por tanto, al imponerle al quejoso una multa por no haber comparecido a la audiencia de conciliación para la

cual fue citado la Procuraduría actuó como autoridad, porque hizo uso de las atribuciones que para hacer cumplir sus decisiones le confiere el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y no como amigable componedor, -- puesto que solo puede ejercitar esas funciones, cuando la parte respectiva se somete al procedimiento de conciliación y en consecuencia, el recurso procedente para impugnar la multa impuesta al quejoso es el de revisión, establecido en el artículo 91 de la ley mencionada, puesto que se trata de una resolución dictada con fundamento en esa ley que -- afecta al quejoso.

R.A. 1286/80.- Estela Quezada Díaz.- 26 de marzo de 1981.

Unanimidad de votos.- Ponente: G.G.P.- Srio. G.M.

Amparo en revisión 203/80.- José Luis Ubando Fernández.- 14 de Abril de 1980. Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Srio. Guillermo Antonio Muñoz Jimé-- nes.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SI TIENE FACULTAD FRENTE A UNA INSTITUCION DE CREDITO.

Ni la interpretación sistemática de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ni la letra del artículo 21 de ese ordenamiento, permiten sostener que las Instituciones de Crédito estén fuera de los presupuestos de esa ley en sus relaciones como proveedores o consumidores. Por tanto, si la quejosa vendió a plazo, así lo haya hecho como fiduciaria, ello no cambia la naturaleza de la operación que es, lisa y llanamente, una compraventa a plazos, sin que exista una institución de crédito, tercera, que conceda crédito para el pago de inmueble, que es la situación prevista por el artículo 21 citado. No se trata de que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la creación y funcionamiento de una Institución de Crédito, sino de intervenir en la relación entre proveedor y consumidor, nacida de un contrato de compraventa en que es parte una Institución de Crédito, para lo cual sí tiene facultades.

Amparo en revisión 265/79.- Banco del Atlántico, S.A.- 2 de agosto de 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: Manuel Castro Reyes.- Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe de 1979.- Págs. 87 y 88

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. LAUDO ARBITRAL, SUSPEN-
SION DEL.

No obstante lo dispuesto por el artículo 59, fracción VIII, inciso e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el sentido de que, cuando se falte al cumplimiento voluntario del convenio o laudo arbitral, "*el interesado -- deberá acudir a la jurisdicción ordinaria*", los efectos y consecuencias de ese laudo arbitral (poder acudir a la jurisdicción ordinaria) si son susceptibles de suspensión en el amparo, pues se cumplen los presupuestos del artículo -- 124 de la Ley de Amparo.

Incidente en el amparo en revisión 850/79.- Erique Silva -- Curiel.- 13 de septiembre 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: Manuel Castro Reyes.- Secretaria: Catalina Pérez Bár_u cen_{as}.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATI-
VA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe de 1979.- Pág. 87.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. NO ES AUTORIDAD PARA -
LOS EFECTOS DEL AMPARO, CUANTO EMITE UN LAUDO ARBITRAL.

Es evidente que la Procuraduría Federal del Consumidor ejerce actos de autoridad cuando para el desempeño de sus - funciones emplea medidas de apremio, de las consignadas en el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; pero también lo es, que cuando interviene como árbitro, en términos del artículo 59, fracción VIII, inciso c), no - reúne las características de autoridad, así como el emitir el laudo relativo. Lo anterior en razón de que el laudo arbitral, requiere para tener pleno cumplimiento o bien el consentimiento de las partes que se sometieron al arbitraje, o que, en su defecto, se acuda a la jurisdicción ordinaria para su cabal ejecución, tal como lo dispone el precitado precepto legal en su inciso e). En otras palabras, mientras el Juez de lo Civil correspondiente no emita el mandamiento de ejecución para el cumplimiento del laudo, elemento indispensable para que la resolución arbitral pueda causar algún pre-juicio a las partes, no tendrá la categoría del acto juris-diccional; mientras tanto, el laudo en sí mismo no trasciende el ámbito o relación existente entre las partes que voluntariamente se sometieron a la controversia y, por tanto, no se está en presencia de un acto de autoridad estrictamente. En consecuencia, se estima que hasta tanto no se ejecute - -

judicialmente el laudo, no se está en posibilidad de ocurrir en demanda de amparo y, por ende, resulta improcedente el -- juicio de garantías.

Amparo en revisión 21/78.- Infra del Centro, S.A.- 13 de Diciembre de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: José Luis González Marañón.

Tesis No. 31, visible a fojas 274 y 275 del informe 1979, percera parte, Tribunal Colegiado del Sexto - Circuito.

PROTECCION AL CONSUMIDOR, LEY FEDERAL DE.- SUSPENSION DE LAS
CONSECUENCIAS DEL ACTO RECLAMADO.- ARTICULO 124, FRACCION II,
DE LA LEY DE AMPARO.

Como la suspensión definitiva decretada por el Juez de Distrito no versa sobre la aplicación de los preceptos legales de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo artículo primero establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, aplicación que tuvo lugar en la resolución combatida en el juicio constitucional sino que solo versa sobre las consecuencias y efectos de la propia resolución, la medida decretada por el A Quo no viola lo establecido por el artículo 124, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que al concederse la suspensión respecto de dichos actos no se está impidiendo la aplicación directa de los aludidos preceptos legales.

Incidente de suspensión en revisión 1189/78.- Embotelladora Mexicana de Tampico, S. de R.L. de C.V.- 18 de enero de 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital -- Gutiérrez.- Secretario: Alejandro Garza Ruíz.

P r e c e d e n t e :

- Amparo en revisión 876/78.- Refrescos del Bajío, S.A. de C. V.- 8 de octubre de 1978.- Unanimidad de Votos.

- Informe de 1979.- Págs. 141 y 142

MULTAS DE APREMIO IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR POR NO ASISTIR A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION.- NO SE REQUIERE AGOTAR PREVIAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR LA LEY DE LA MATERIA.

El recurso de revocación previsto por el inciso d), de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor procederá en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando actúe como amigable componedor o árbitro, en ese orden de ideas si la citada autoridad impone una multa de apremio por no haber atendido un citatorio para presentarse a una audiencia de conciliación no puede estimarse que la Procuraduría esté actuando como amigable componedor o como árbitro, pues al imponer este tipo de multas está ejercitando su facultad de imperio que le concede la misma ley, y en esas condiciones el citado recurso no debe ser agotado en forma previa al juicio de nulidad ante este Tribunal.

Revisión No. 215/81.- Resuelta en sesión de 7 de julio de 1982, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Aurea López Castillo.

Rev. 582/83.- Resuelta en sesión de 3 de noviembre de 1983 por unanimidad de 5 votos, y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Antonio Jáuregui - Zárate.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, ES UNA AUTORIDAD CON -
FACULTADES SANCIONADORAS.

Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 de -
la Ley Federal de Protección al Consumidor, debe concluirse
que la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo
descentralizado de servicio social, con personalidad jurídi
ca y patrimonio propios, lo que coloca a dicha Procuraduría
dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, se
gún lo establecido por los artículos 10., y 45 de la Ley --
Orgánica de la Administración Pública Federal; Procuraduría
Federal del Consumidor que por disposición del propio legis
lador tiene el carácter de autoridad en los términos del in
vocado artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consu
midor, investida de facultades sancionadoras a quien corres
ponde dentro de sus atribuciones, velar en la esfera de su
competencia por el cumplimiento de la Ley de la materia y -
de las disposiciones que de ella emanen, atento a lo dis--
puesto por el artículo 59, fracción XIII, de la Ley de que
se trata.

Amparo en revisión 799/77.- Centro Automotriz, S.A.- 13 de
Octubre de 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hu
go C.G.- Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRI
MER CIRCUITO.

Informe de 1977.- Pág. 220.

CONCLUSIONES:

1. Es notoria la intervención del Estado, para proteger los intereses colectivos de las clases desvalidas, tales como la clase trabajadora, la campesina y actualmente la consumidora, por ello y tratando de mantener un equilibrio entre proveedores y consumidores se creó la Ley Federal de Protección al Consumidor.
2. El dogma de la autonomía de la voluntad surgió durante el auge del individualismo y del liberalismo económico del siglo pasado, al amparo de la teoría del contrato social de Juan Jacobo Rousseau que creía en la bondad natural del individuo y en la necesidad de limitar por el pacto social la libertad solo para conservar ésta. La autonomía de la voluntad se reducía esencialmente a sostener, primero, que salvo muy raras excepciones todas las obligaciones contractuales nacían de la soberana voluntad de dos partes iguales libres y, segundo, que eran justas todas esas obligaciones creadas por la voluntad.
3. Con relación al punto anterior, es por ello, que el legislador ideó la manera de proteger a los contratantes, principalmente tratándose de contratos de machote o adhe

73 constitucional, al referirse la misma como facultad del Congreso Legislador en materia de comercio, sin embargo, lo que en dicho ordenamiento del consumidor se creó fue un conciliador y un árbitro a nivel nacional, conceptos que, dentro de las facultades del Congreso, no se encuentran regulados en ninguna fracción y en ningún otro artículo que la constitución señale expresamente. Por lo anterior, es conveniente que sea adicionada la Constitución mediante la consagración de una garantía social encaminada a proteger a la clase consumidora, siendo la ley reglamentaria de la misma Ley Federal de Protección al Consumidor.

B I B L I O G R A F I A

- ■ BARRERA GRAFF, JORGE; "La Protección al Consumidor en el Derecho Mexicano; Logros y Deficiencias"; Primera Edición; Editorial Porrúa; México, 1982.
- ■ BECERRA BAUTISTA, JOSE; "El Proceso Civil en México"; Octava Edición; Editorial Porrúa; México, 1980
- ■ BONFANTE, PEDRO; "Instituciones de Derecho Romano"; Tercera Edición; Traducción de la Octava Edición Italiana; Instituto Editorial Reus; Madrid, España 1965.
- ■ BURGOA, IGNACIO; "Breve Estudio Sobre el Poder Legislativo"; Primera Edición; Editorial Porrúa Hermanos; México, 1966.
- ■ CARPIZO, JORGE; "Estudios Constitucionales"; Segunda Edición; Compañía Editorial Electrocomp; México, 1983.
- ■ GOMEZ LARA, CIPRIANO; "Teoría General de Proceso"; Segunda Reimpresión de la Segunda Edición, Impresos Olea; México, 1980.
- ■ COLMENARES, NESTOR; "Régimen Jurídico de la Protección del Consumidor"; Primera Edición; Editorial Porrúa, México 1980.

- DE PINA, RAFAEL y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE; "Instituciones de Derecho Procesal Civil"; Octava Edición; Editorial Porrúa; México, 1969.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO; "Introducción al Estudio del Derecho"; Décimo Octava Edición; Editorial Porrúa, México, 1971.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO: "Derecho Romano"; Cuarta Edición; Editorial Esfinge; México, 1970.
- NORIEGA CANTU, ALFONSO; "Lecciones de Amparo"; Editorial - Porrúa, México.
- PALLARES, EUDARDO; "Diccionario de Derecho Procesal Civil"; Décimo Tercera Edición; Editorial Porrúa; México, 1981.
- PEREZ PALMA, RAFAEL; "Guía de Derecho Procesal Civil"; Novena Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor; México 1981.
- PINA VARA, RAFAEL; "Diccionario de Derecho"; Novena Edición; Editorial Porrúa; México, 1980
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES; "El Contrato Social"; Título original Du Contract Social, traducción; Enrique Acoaga; Tomo No. 2; Ediciones Sarpe; Impreso en España, 1983.

- ■ TENA RAMIREZ, FELIPE; "Derecho Constitucional Mexicano"; Décimo Cuarta Edición; Editorial Porrúa; México 1976.

- ■ GARCIA, TRINIDAD; "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho"; Vigésima Edición; Editorial Porrúa, México 1971

- ■ LOMELI ESCALANTE, ARTURO; "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano"; Primera Edición; Editorial Porrúa; México, 1978.

PUBLICACIONES ESPECIALES

- ■ ■ GUIDO, ALPA; II Consumatore Nella Comunita Europea, Documento Europeo; Colocación A.11, No. 3; Centro de Documentación de la Procuraduría Federal del Consumidor, Dr. Carmona y Valle 11, Col. Doctores, Cd. México, D. F.

- ■ ■ INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA; Ministerio de Comercio y Turismo, Defensa del Consumidor; Colocación E.001.09; Centro de Documentación de la Procuraduría Federal del Consumidor; Dr. Carmona y Valle 11, Col. Doctores, Cd. - México, D. F.

LEYES Y CODIGOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados, Talleres de Gráficas Amátl, S.A.; Cuarta Edición, México, 1982; Comentada por los Doctores, Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa.

- Ley Federal de Protección al Consumidor, Procedida por la Comparesencia del Srio. de Industria y Comercio, -- Lic. José Campillo Sainz, ante la H. Cámara de Diputados, para explicar la iniciativa de la misma; Secretaría de Industria y Comercio 1976, (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

- Ley Federal de Protección al Consumidor; Impresa y publicada por la Procuraduría Federal del Consumidor; México, 1984.

- Código Civil, para el Distrito Federal; Colección Porrúa, S.A. Quincuagésima segunda edición; México, 1984.

- Código de Comercio y Leyes Complementarias; Trigésimo Novena Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1981.

- Código Penal para el Distrito Federal; Trigésima Octava Edición; Editorial Porrúa, México, 1983.

- Código Federal de Procedimientos Civiles; Cuadragésima Edición; Editorial Porrúa; México, 1980.

- Ley de Amparo; Primera Edición; Editorial Porrúañ Legis lación jurisprudencia, doctrina; Miguel Acosta Romero, Genaro D. Góngora Pimentel; México, 1983.