

Nº 398
261.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES ECONOMICAS
IMPUESTAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO
POR EL ARTICULO 86 DE LA LEY DE LA MATERIA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

S A R A S I L V A C E R O N

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Pág.

I N T R O D U C C I O N - - - - -	
CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES GENERALES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.	
NECESIDADES DE CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR - - - - -	1
CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR - -	12
FINALIDAD DE SU CREACION - - - - -	26
DERECHO COMPARADO - - - - -	31
CAPITULO SEGUNDO: FUNDAMENTOS	
CONSTITUCIONALES - - - - -	46
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y SU REGLAMENTO. - - - - -	55
LEYES COMPLEMENTARIAS - - - - -	62
CAPITULO TERCERO: LA IMPOSICION DE SANCIONES ECONOMICAS CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ART. 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR - - - - -	
EN RESOLUCION ADMINISTRATIVA - - - - -	112
EN LAUDO - - - - -	123
EN CUMPLIMIENTO DE CONVENIO - - - - -	140
SANCIONES AL PROVEEDOR - - - - -	142

SANCIONES AL CONSUMIDOR - - - - -	143
ANALISIS DEL ART. 87 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR - - - - -	145
ANALISIS DEL ART. 89 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR - - - - -	149
EL CARACTER INTENCIONAL - - - - -	149
LAS CONDICIONES ECONOMICAS - - - - -	150
LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION - - - - -	153
CONCLUSIONES - - - - -	158
BIBLIOGRAFIA - - - - -	161

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

La imperiosa necesidad de intervenir en todos los campos de la vida económica, por parte del Estado, fue motivo, determinante para que éste se diera la tarea de crear una institución que regulara los conflictos que se venían suscitando entre proveedores y consumidores.

Para ese efecto fue creada la Procuraduría Federal - del Consumidor que sirve como mediador entre proveedor y consumidor que procura amistosamente lograr que se resuelva la controversia a través de la conciliación. Es así que para lograr sus fines se le dotó de facultades tendientes a hacer cumplir sus determinaciones en cuanto a sus disposiciones y mandatos pero que sin embargo no resuelve la contienda proveedor-consumidor.

De tal manera que se faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor de acuerdo con la Ley Federal de Protección - al Consumidor con atribuciones sancionadoras que no tienen fundamento Constitucional, que han sido utilizadas en los procedimientos ventilados ante la propia Procuraduría, para presionar al - proveedor y compeler a éste a la satisfacción de los derechos - del consumidor, pero que definitivamente no están encauzadas a - lograr la solución del conflicto en tanto que la Procuraduría se

asegura a través de la aplicación de sanciones económicas un enriquecimiento hacia el erario nacional.

La idea de realizar el presente trabajo es principalmente la de analizar si realmente se cumple el principio fundamental de creación de la Procuraduría Federal del Consumidor - que consiste en proporcionar a la población consumidora un medio de garantizar su seguridad jurídica en la reivindicación de sus derechos violados o la salvaguarda de los mismos en vía de prevención o si por el contrario, los derechos del consumidor - pasan a ocupar un segundo término, siendo principalmente el interés del Estado el recaudar ingresos a través de multas impuestas a los proveedores con fundamento en lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, basándose en la consecuencia que representa la violación a dicha Ley, sin que con ello se logre una solución satisfactoria a los intereses del consumidor.

Así mismo, y en virtud de todo lo anterior, proponer una forma factible de solución, podría ser el que se indemnizara al consumidor en forma proporcional al monto de la queja, - con una parte del monto de la multa impuesta y de esta forma la Procuraduría Federal del Consumidor estaría cumpliendo uno de los fines principales de su creación y al mismo tiempo sancio--

nando con fundamento en la ley de la materia la violación de -
las disposiciones o el incumplimiento de sus mandatos.

A. ANTECEDENTES GENERALES

I. NECESIDADES DE CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

El sistema económico de Occidente, se funda desde fines del siglo XIX, en la secuencia de los fenómenos de producción, - distribución y consumo. Los grandes, medianos y pequeños capitalistas han creado organizaciones de hecho y de derecho, para la - defensa de sus intereses en las dos primeras fases de ese proceso y además disponen de la publicidad para convencer a los consumidores, éstos por su poca o ninguna organización defensiva, habían - quedado al arbitrio de los proveedores.

Las relaciones comerciales se han basado siempre, en la libertad de las voluntades para contratar, sin embargo y a pesar - de que existen estipulaciones concretas, que regulan las actividades entre los comerciantes y los adquirientes de bienes y servicios, no siempre se ha logrado que las partes contratantes queden satisfechas, principalmente en el caso del adquiriente o consumidor.

En este orden de ideas y partiendo de la situación eco-

nómica por la que atravesaba nuestro país en los años setentas y presentándose una serie de acontecimientos de orden político-económico, tales como la inflación, el control de precios, la devaluación del peso que trajo como consecuencia una disminución del poder adquisitivo, la creación de entidades estatales que trajeron consigo un aumento indiscriminado de la burocracia, etcétera y - que son factores que merman las relaciones comerciales y que - afectan principalmente a los adquirientes de los bienes y beneficiarios de los servicios.

Aunado a esto, se presenta otro fenómeno consistente - en el ejercicio exagerado de la libre competencia, que puede - provocar diversos fenómenos económicos, ya que al encontrarse el individuo en situación de competir con sus semejantes en cualquiera rama industrial o comercial y por tanto ya que a nadie - puede vedarse que desempeñe una actividad económica que ya se esté realizando por otros sujetos, puede suceder que en un determinado sector de la economía haya excesivos comerciantes o industriales, circunstancia que, si bien favorable en principio para los intereses del público consumidor, al originar el abatimiento de los precios de las mercancías, a la larga generaría ciertas crisis de sobreproducción o sobre-comercio, las cuales cuando - afectan importantes sectores de la economía nacional, redundarían indiscutiblemente en detrimento de la sociedad, merced a la

interdependencia que existe entre todos los factores económico-sociales.

Por otra parte, la excesiva libre concurrencia podría evitar que ciertos productos o materias primas se utilizaran en la fabricación de artículos que verdaderamente fuesen impulsores y vigorizadores de nuestra economía, al suponerse fundadamente que dichos productos o materias primas sean empleados en la elaboración de mercancías que estén destinadas a la satisfacción de necesidades primarias del pueblo.

Los fenómenos económicos que, en detrimento de la sociedad, pueda causar un ejercicio ilimitado de la libre concurrencia, produce la convicción de que tal libertad, cuando carece de barreras jurídicas, inspiradas en verdaderos móviles de beneficio colectivo, puede causar serios daños a los intereses sociales.

No obstante que el artículo 28 Constitucional, establece una limitación al ejercicio desorbitado de la actividad comercial, en cuanto que determina los parámetros en que se ha de desenvolver la libre concurrencia, ésto no evita que se presenten diversos fenómenos que vienen a mermar la economía de los consumidores y que definitivamente grava la situación el hecho de que en los diferentes ordenamientos ya establecidos no se dé una solución eficaz a este problema.

Y acerca del artículo 28 Constitucional, dice Ignacio Burgoa,

"su texto responde a la postura permisiva en que debe colocarse toda norma jurídica, principalmente la Constitucional, al reconocer - en favor del gobernado, sea persona física o moral, su potestad libertaria, tendiente a - concurrir, en la industria o en el comercio, con todos los sujetos que dentro de la sociedad desarrollen una misma actividad económica. Pero por otra parte, dicho precepto, ha ce caso omiso de los intereses auténticamente sociales, que pudieran verse lesionados - mediante el ejercicio extremo, excesivo o de senfrenado de la libre concurrencia, ya que las garantías de seguridad jurídica que instituye, sólo propenden a preservar al individuo en particular en el desempeño de dicha - libertad, al autorizar la remoción de todos- los obstáculos que pudieran impedirle o me-- noscargarla; y si en el artículo 28 Constitu- cional, se emplea la locución "perjuicio del público en general o de alguna clase social",

es para indicar la tendencia de la legislación secundaria y de la actividad administrativa hacia la abolición de las "ventajas exclusivas indebidas" a favor de una o varias personas, que afecten en detrimento de otras, la consabida libertad." (1)

Pero las disposiciones contenidas en las diferentes codificaciones, no han logrado detener los abusos que se cometen en contra de los consumidores, ya que al contratarse libremente, se desliga cualquier obligación que pudiera derivarse del contrato original, trayendo como consecuencia desventajas para la parte más débil en la relación contractual.

Siendo que el hombre cuenta con una capacidad natural, para elegir los medios de procurarse su propia felicidad y existiendo en la sociedad, factores que influyen e inducen al consumismo a través de la publicidad, era necesario que se contemplara un panorama jurídico que protegiera al adquirente de bienes y servicios, por que no únicamente se adquieren los que son indispensables para la satisfacción de sus necesidades, sino que -

(1) BURGOA Ignacio, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, pág. 328.

además se adquieren otros innecesarios que se consideran como lujo y aun cuando el adquiriente posee la capacidad económica para elegir y decidir el bien o servicio que más le convenga, no se libra de sufrir abusos por parte de los comerciantes.

La política de consumo popular se había encontrado durante mucho tiempo, sometida a excesos que era necesario corregir.

Bajo el gobierno del Lic. Luis Echeverría, se introdujo una política económica que pretendió lograr un crecimiento económico, basado en la creación de normas e instituciones para la afirmación del régimen democrático a través de una política destinada a la protección de las mayorías y también un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno.

Esta política se propone establecer un equilibrio económico entre las partes conforme a la equidad y no según la autonomía de la voluntad de ellas, pues en esa relación se presenta habitualmente el predominio del poder económico frente a la necesidad e indefensión del consumidor.

En la iniciativa de Ley de 20 de Septiembre de 1975, - propuesta por el Lic. Luis Echeverría, dice que el proyecto de - esta ley (LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR), responde a - dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: - la modernización del sistema económico y la defensa del interés - popular.

La Cámara de Diputados en el Segundo Dictamen realiza- do a la iniciativa de Ley mencionada, manifiesta que el ingreso- de los trabajadores de todos los sectores ha de contar con ele- mentos suficientes que le permitan enfrentar con buenos resulta- dos la presión de un aparato consumista que rara vez coincide - con sus intereses y necesidades que agobia al consumidor en una- escala creciente de publicidad irracional que crea necesidades - artificiales y estimula consumos innecesarios que induce a la - imitación extralógica de modelos de vida y estandartes económi- cos que son ajenos a nuestra realidad.

Si a este fenómeno se añade el de un desarrollo econó- mico que hasta hace algunos años se fincaba en el sacrificio for- zoso de las clases populares, por medio de la comprensión de sus ingresos, se concluye con la necesidad de frenar el deterioro - del poder adquisitivo del salario como medida que se dirija a la estructura de la economía como sus deformaciones exteriores.

Hacia los años 1973-1974, empezaron a manifestarse con mayor claridad, presiones inflacionarias que para mediados de la década se tradujeron ya en el surgimiento de la inflación. Estas circunstancias hicieron que los trabajadores organizados comprendieran las necesidades de defender el poder adquisitivo del salario ante los precios. Además de seguir luchando por mejores sueldos y condiciones de trabajo como lo venían haciendo. Esta nueva modalidad de lucha del movimiento obrero cristalizó en la creación de Instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS).

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

La política económica, durante el período gubernamental del Lic. Luis Echeverría, adoptó diversas medidas tendientes a la recuperación del poder adquisitivo del salario, como por ejemplo, el decreto de fijación de precios por variación de costos, que hizo posible el ajuste de los precios, atendiendo a la usurpación del proceso inflacionario evitando que la circulación, el acaparamiento y el afán desmedido de lucro, redundaran en abu

sos y ganancias inequitativas.

Destacaron igualmente las reformas a la legislación del trabajo por las que se establecía un fondo nacional de garantías y fomento al consumo de los trabajadores, que permite el acceso de estos al ahorro público para la adquisición de bienes de consumo duradero a tasas de interés que organiza el poder de compra de las mayorías para la obtención de mejores precios. En México la fijación concertada de precios está restringida en el artículo 28 Constitucional, en su Ley orgánica en materia de monopolios y su reglamento, mientras que la regulación específica de precios y tarifas se hace con base a la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

Durante los últimos decenios, México mostraba un gran esfuerzo en la promoción de la actividad económica y en particular de la industria, por lo que alcanzó una elevada y constante guerra de crecimiento en la producción de bienes y servicios, este proceso generó un constante desequilibrio económico y social. La política de redistribución del ingreso, implicó cambios sustanciales en los objetivos y en los procedimientos que orientan y auxilian el poder público.

El proceso inflacionario es la manifestación de una -

crisis generalizada que obligó a tomar decisiones de largo plazo y a modificar las estructuras injustas. Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal, la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso y éstas formando un todo coherente de acciones sociales, administrativas y legislativas, que fueron propuestas el año de 1973 y han sido sometidas en diversas ocasiones al diálogo y al consultoría de los sectores interesados.

Dentro de este programa destaca también la política de salarios que permitió mantener y acrecentar el ingreso real de los trabajadores, así como la elevación de los precios de los productos agrícolas que favoreció de manera semejante a la población campesina.

Recogiendo las experiencias en lo que se refiere a la solución de los conflictos entre proveedores y consumidores; en México se empezó a trabajar en la formulación de una Ley que se adecuará a nuestras necesidades y características como país.

Destaca así sobre el vago concepto social acerca de las disposiciones del consumidor ante el aparato comercial, di-

cha relación está ahora ubicada en la suprema jerarquía del interés público en el concepto de que el libre juego de los intereses no debe ser en detrimento de las minorías o de una clase exclusiva, se tutela además que esa relación de individuos con normas que la hacen más equitativa.

Fundada en estas razones se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor, destinada a regular la relación entre el productor-distribuidor y el adquiriente de bienes y servicios, lo cual generó un nuevo derecho protector de la parte débil en las relaciones comerciales.

Desde su promulgación la Ley Federal de Protección al Consumidor ha sido un valioso instrumento para la defensa de los consumidores, ante todo tipo de prácticas productivas, comerciales y publicitarias que son lesivas a sus derechos y contrarios a sus intereses. Asimismo, ha sido un instrumento de la política social del Estado Mexicano en la protección de la economía de las clases mayoritarias. La creación de esta Ley enriqueció el marco jurídico que norma las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad mexicana. Cabe señalar que de este modo México, se convirtió en el primer país de América Latina provisto de una Ley para proteger a los consumidores.

Fue así como con la promoción y participación del sector obrero se aprobó, promulgó, refrendó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1975, la Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de Febrero de 1976. Esta misma Ley fue la que dió vida a la Procuraduría Federal del Consumidor, para atender sus reclamaciones y representarlos legalmente, contra cualquier clase de abusos - por parte de los proveedores, buscando con ésto proporcionar seguridad jurídica para la parte débil de la relación contractual.

II. CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Con el propósito de iniciar algunos cambios en el sistema de intermediación de mercancías y servicios, que tradicionalmente han venido reduciendo la ganancia legítima del productor, lesionando el patrimonio y el poder adquisitivo de las clases populares, se presentó un Proyecto de Ley ante el H. Congreso de la Unión, el 24 de Noviembre de 1975, fundamentado en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la Constitución, basado en disposiciones dispersas del Código Civil, Código de Comercio, disposiciones del Código Penal y Ley de Normas. Este proyecto de Ley fue estudiado y recibido por el H. Congreso de la Unión y aceptado por el entonces Presidente de la República -

Luis Echeverría Álvarez, el 18 de Diciembre de 1975, promulgado y publicado en el Diario Oficial el 22 de Diciembre del mismo año.

El carácter innovador de esta iniciativa residió en su propósito de trasladar al ámbito del derecho social, la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio que hacen surgir disposiciones de derecho social, por estar inspirada en la Filosofía de nuestra carta fundamental que incorpora por primera vez en el constitucionalismo moderno los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios.

Este proyecto pretende regular aquellos aspectos que de manera más importante y con mayor frecuencia afectan los intereses del consumidor, de tal manera que se propuso la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, especificando que sus funciones serían las de brindar protección y defensa legal a los consumidores ante las prácticas mercantiles inescrupulosas de algunos comerciantes.

De esta forma el esquema de la protección al consumidor en México, quedó constituido sobre la base de un triunvirato, formado por: 1) La Ley Federal de Protección al Consumidor, 2) La Procuraduría Federal del Consumidor, y 3) El Instituto Nacional del Consumidor.

Así nace el 5 de Febrero de 1976, la Procuraduría Federal del Consumidor, creada como una nueva instancia especializada del derecho moderno, destinada a impartir una justicia popular, para que todos los ciudadanos hagan efectivos sus derechos de libertad, de equidad y de seguridad jurídica.

Su regulación y definición, quedó establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 57, en la forma siguiente:

" ARTICULO 57.- La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley. "

Como organismo descentralizado, la naturaleza jurídica del órgano de representación social de la población consumidora, al que se le denomina Procuraduría Federal del Consumidor y al que se le asigna el carácter de servicio social, tiene funciones de autoridad. "Es característica esencial de la descentralización,

la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados." (2)

Ante todo la Procuraduría Federal del Consumidor, es una autoridad administrativa que actúa como mediador en los conflictos que se suscitan entre consumidores y proveedores de bienes y servicios para que éstos resuelvan de manera amistosa a través de la conciliación, cuando las partes no llegan a un acuerdo, si éstas consisten en someterse a su arbitraje, funge como árbitro y toma resoluciones respecto al problema de que se trata, procurando en todo momento que se respeten los derechos y se satisfagan los intereses de los consumidores.

Las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, son las de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora y representarlos, ante toda clase de autoridades administrativas, proveedoras de bienes y prestadores de servicios. Estudiar y proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las vigentes, tendientes a evitar prácticas industriales, comerciales o de servicio que afecten a los consumidores. -

(2) Gabino FRAGA, DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 199.

Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores. Denunciar an te las autoridades competentes los casos de irregularidades o de lictuosos, en cuanto a precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, así como - las prácticas y tendencias monopólicas.

Las funciones de la Procuraduría Federal del Consumi-- dor, serán entre otras:

- Las de fijar las políticas técnico administrativas - de la Procuraduría, así como aprobar los programas - de trabajo.
- Opinar sobre la Constitucionalidad de las Leyes o - Proyectos de Leyes, reglamentos, decretos y otras - disposiciones legales que se refieren a la Procuradu rfa.
- Indicar a las autoridades competentes, que tomen las medidas convenientes para combatir, detener o evitar todo tipo de prácticas viciosas que lesionan los in- tereses de los consumidores o de la economía popular.
- Aprobar el presupuesto anual de egresos de la Procu- raduría.

- Vigilar la correcta aplicación de programas de desconcentración de la Procuraduría, en las entidades federativas, delegaciones políticas del D.D.F.
- Encauzar los trabajos de los comités de protección al consumidor.
- Mantener la coordinación del sector público con la Secretaría de Comercio así como orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor.
- Representar a la Procuraduría ante toda clase de autoridades e instituciones públicas y privadas.

Se introduce el principio de veracidad, para que rija las actividades comerciales, con el fin de evitar toda publicidad que induzca al error, sobre el origen, componentes, usos, características y propiedades de los productos y servicios.

Se extienden atribuciones a las Secretarías de Estado, para que cada una en la esfera de su competencia genérica, pueda aplicar la Ley, así se da una mayor cobertura al propósito de defensa al consumidor, sin llegar a la dispersión del fin, señala como responsable principal de la aplicación de la Ley a la Secretaría de Industria y Comercio.

Protege la salud de la sociedad, al establecer la obligatoriedad de advertir la peligrosidad por naturaleza o manejo de un producto o servicio.

Se previene la comisión de fraudes al público, al regular el sistema de promociones y ofertas.

Se pretende limitar el agio y la usura, al dar a la Secretaría de Industria y Comercio, facultad para autorizar tasas máximas de interés y tasas máximas adicionales por los contratos.

Se tutela el principio de transparencia del contrato para evitar con cláusulas subterráneas o prácticas comerciales nocivas al consumidor.

En el artículo 26 se completa el delito de fraude que por razones de agio y usura establece el Código Penal.

Establece la norma de estabilidad en el precio de compraventa en bienes a plazos.

El carácter federal de la Procuraduría, se conforma en la práctica, si está representada en todas las entidades fedrativas, por lo que se consideró necesario no dejar como una facultad

tad de ejercicio optativo el que se establecieran delegaciones fuera de la ciudad de México, sino que se estableció como una obligación imperativa que existieran delegaciones en todos y cada uno de los Estados de la República.

El carácter de órgano descentralizado, con el que ha sido definida la Procuraduría Federal del Consumidor, no le da por ese simple hecho facultades de autoridad, sino que "los órganos descentralizados no son autoridades, sólo que la Ley les otorgue en forma expresa ese carácter." (3), mismo que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo 57 transcrito, en donde se le otorgan a la Procuraduría facultades de autoridad administrativa.

La autonomía relativa, que implica por naturaleza la descentralización, resulta indispensable para que la Procuraduría pueda ejercer con eficacia, las atribuciones que le confiere la Ley, aunque dentro del cuadro general del poder ejecutivo, no podría depender de Secretaría alguna, pues de otra manera se encontraría imposibilitada para incitar a esa obtención de medidas tendientes a la protección de consumidores o para la representación de éstos ante la misma.

(3) SERRA ROJAS Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 594.

Por lo tanto, se determinó consecuente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo al Presupuesto general de la Federación, asignara directamente los fondos necesarios para la organización y actividad de la Procuraduría Federal del Consumidor por una sola vez en la etapa de su creación, ya que ésta se encarga de percibir sus propios ingresos para la realización de sus funciones.

Sus principios generales se encuentran en la Ley Federal de Protección al Consumidor, del Capítulo I al XII, excluyendo el Capítulo XI, que trata lo referente al Instituto Nacional del Consumidor.

Con la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor y por ende de la Procuraduría Federal del Consumidor, se otorgan facultades amplias a la Secretaría de Industria y Comercio, para que en la esfera de su competencia, pueda aplicar la Ley y se instituya en limitaciones específicas al proveedor, en cuanto a la publicidad, naturaleza y condiciones del producto y servicios que garanticen una mayor limpieza en las operaciones comerciales.

Como organismo descentralizado y de servicio social, a través de sus diferentes subprocuradurías, direcciones, subdirec

ciones y departamentos, cuyas atribuciones y funciones, están en caminadas a promover y proteger los intereses de la población - consumidora, que establece y delimita para cada una de las unidades administrativas las actividades, asesorías y demás funciones que se deben llevar a cabo para su funcionamiento, tanto en las oficinas centrales como en las regionales y en las unidades técnicas.

La estructura orgánica de la Procuraduría Federal del Consumidor, quedó delimitada por acuerdo del 7 de Febrero de - - 1991, publicado en el Diario Oficial, definiéndose la distribución de las Unidades Administrativas, que conforman dicha estructura, para quedar en la siguiente forma:

- 1.- EL PROCURADOR FEDERAL, que va a representar legalmente a la Procuraduría y ejercitar las facultades que tratan los artículos 62 y 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, otorgar y revocar poderes generales y especiales con o sin cláusula de sustitución, nombrar y remover al personal técnico y administrativo al servicio de la Procuraduría, - crear las unidades técnicas y educativas que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría, ejercer el presupuesto de la Procuraduría -

Federal del Consumidor.

- UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
- UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL
- DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES

II.- SUBPROCURADURIA DE SERVICIOS AL CONSUMIDOR

- DIRECCION GENERAL DE QUEJAS, CONCILIACION Y ARBITRAJE. Se encarga de recibir de los consumidores, quejas que se formulen así como una asesoría gratuita al consumidor, sobre los requisitos y elementos probatorios necesarios para el procedimiento de la queja. Tendrá además funciones que coadyuven a la buena subcoordinación con otras direcciones. Comunica a proveedores de bienes y prestadores de servicios de la existencia de una queja en su contra, presentada por los consumidores. Califica las demandas que están en los expedientes del juicio y se encarga de preparar y tramitar los autos necesarios para el proceso de arbitraje con el objeto de resolver los juicios que no lleguen a un acuerdo por ambas partes, también vigila si se cumplen con los objetivos de la Procuraduría Federal del Consumidor.

- DIRECCION GENERAL DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

- DIRECCION GENERAL DE ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO.

III.- SUBPROCURADURIA DE ORGANIZACION DE CONSUMIDORES.

- DIRECCION GENERAL DE PROMOCION Y ORGANIZACION DE LOS CONSUMIDORES.

- DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION.

IV.- SUBPROCURADURIA DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

- DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

- DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS Y PROYECTOS.

V.- SUBPROCURADURIA JURIDICA.

- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS, esta direcci3n es la encargada de recibir todas aque-

llas controversias que se suscitan entre los consumidores, comerciantes y prestadores de servi--cíos y en general, opinar sobre todas aquellas -cuestiones jurídicas relacionadas con las atribu--ciones de la Procuradurfa Federal del Consumidor sobre los asuntos que le encomienden las autori--dades superiores.

- DIRECCION GENERAL DE CONTRATOS DE ADHESION.

- DIRECCION GENERAL DE APOYO TECNICO, se encarga de colaborar con el Procurador Federal en la au--dición y coordinación de las actividades jurídi--cas de la Procuradurfa, aplicar las disposicio--nes que en el ámbito de su competencia apruebe -la comisión interna de administración, proponer--al Procurador Federal las medidas de carácter ju--rídico y técnico económicos que sean convenien--tes para el mejor funcionamiento de la Procuradu--rfa.

VI.- COORDINACION GENERAL DE ADMINISTRACION, de esta -Coordinación se desprenden todas las actividades inherentes a ella, como son planear, organizar -

y dirigir las actividades tanto de las direcciones así como de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendada la Procuraduría.

- DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION.
- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.
- DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA.

Con la publicación del acuerdo en donde quedó definida la distribución de las unidades administrativas para conformar la estructura orgánica de la Procuraduría, se abrogaron todas las disposiciones anteriores a este respecto.

Desde la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, se le han otorgado mayores facultades a ésta a través del tiempo, como por ejemplo: por decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de Febrero de 1985, en vigor desde el día siguiente, se reformaron diversos preceptos de Ley; se confirmó a las autoridades federales, estatales y municipales, el carácter de órganos auxiliares de la Procuraduría, se impuso al Ministerio Público Federal la obligación de asesorar a los consumidores; se atri

buyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor, además de sus funciones de conciliador las facultades para actuar como árbitro a solicitud de las partes, analizar los hechos motivo de las reclamaciones, determinar si éstas implican violaciones, dictar la resolución y clausurar o arrestar administrativamente o multar hasta por quinientas veces el salario mínimo del D.F., a los infractores; se ratificó la obligatoria aprobación por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor del texto de los contratos de adhesión redactados unilateralmente por el proveedor, cuando no requieran autorización de alguna dependencia del Ejecutivo Federal y se facultó a la propia Procuraduría para organizar el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de Enero de 1988, se reformaron los artículos 444, 500, 504 y 961 del Código de Procedimientos Civiles del D.F. y 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para otorgar fuerza de ejecución judicial a los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y a los laudos dictados por ésta.

III. FINALIDAD DE SU CREACION

La Procuraduría Federal del Consumidor, tiene como objetivo primordial, regular las relaciones entre los comercian-

tes, industriales y consumidores, de los productos finales e intermedios, así como de los beneficiarios de servicios, protegiéndolos contra los posibles abusos e irregularidades de los propios comerciantes.

En términos generales, la Ley Federal de Protección al Consumidor, tiene como finalidad, regular las relaciones de compra-venta, de bienes y la prestación de servicios entre los consumidores y proveedores, consecuentemente establece obligaciones y otorga derechos para las partes que intervienen en dichas relaciones, pero como ésto no basta para garantizar el equilibrio entre ambas partes, la Ley tiene un espíritu de protección al consumidor, en otras palabras, considera a éste como la parte más débil de las relaciones comerciales, es por ello que la regla de consumo apoya más al consumidor que a los sectores industrial y mercantil, ya de por sí fuertes.

Desde la creación de la Ley, las relaciones entre fabricantes, comerciantes, prestadores de servicios y consumidores, no están sujetas a la voluntad de las partes, sino a una normatividad legal a que se encuentran sujetos los mismos.

Para tales fines nuestra legislación se inspiró en siete postulados del movimiento mundial protector del consumidor y que son los siguientes:

- 1.- Protección y Asistencia a los consumidores.
- 2.- Protección contra productos peligrosos.
- 3.- Protección contra los ataques a los intereses económicos del consumidor.
- 4.- Reparación de daños.
- 5.- Derecho a la información.
- 6.- Derecho a la educación y
- 7.- Derecho a la representación y consulta.

Por lo tanto en el primer párrafo del artículo 10. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, consagra en su redacción los alcances de protección a la clase consumidora.

"ARTICULO 1.- Las disposiciones de esta Ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social. Sin irrenunciab~~les~~ por los consumidores y serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos-

o estipulaciones contractuales en contrario."

La naturaleza del orden público e interés social, se deriva precisamente del carácter de irrenunciables que tienen las disposiciones de la Ley y que éstas siempre están por encima de lo establecido por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario.

La reelevancia de esta Ley, redunda en tres tipos de importancia:

IMPORTANCIA SOCIAL, ya que viene a satisfacer las necesidades que para las clases mayoritarias supone el participar con un más justo equilibrio de la economía de mercado, por la que actualmente atravesamos. Importancia que se precede por su elevado contenido educativo al estimular la conciencia cívica de los ciudadanos.

IMPORTANCIA JURIDICA, ya que actualiza el moderno constitucionalismo mexicano mediante la incorporación de nuevas disposiciones legales, tutelares de grupos sociales mayoritarios.

IMPORTANCIA POLITICA, que decreta el imperio del derecho social en nuestra política. Justifica sus fines la intervención del Estado en la economía nacional.

La materia de la protección al consumidor, quedó precisada en los artículos 2 y 3 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de cuyo contenido se advierte que el objeto de tal materia lo constituyen las relaciones existentes entre los comerciantes, los industriales, los prestadores de servicios, las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto proveedores de bienes y servicios y los consumidores, en cuanto contratantes receptores de esos bienes o servicios.

De tal manera que la Ley es de observancia obligatoria para todos aquellos que hacen del comercio su modo de vivir, así como para los beneficiarios de los productos o servicios y que los unen en las relaciones comerciales.

Sin embargo, aun cuando se ha investido a la Procuraduría Federal del Consumidor, de facultades considerables, para la protección de las clases populares económicamente débiles, la Procuraduría no es un Tribunal con facultades para resolver problemas consumidores particulares, toda vez que en atención al -

principio Constitucional de la división de poderes, el legislador previó que en aquellos casos en los cuales no se alcanzara la conciliación en la única junta prevista, el consumidor podría recurrir de inmediato a los tribunales, para la aplicación coercitiva de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo tanto, no corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor, resolver las contiendas proveedor-consumidor, como erróneamente se ha creído desde su creación.

IV.- DERECHO COMPARADO.

El problema del consumismo popular, se ha generalizado en diferentes países del mundo, por lo que se han creado instituciones que pretenden regular este problema y al mismo tiempo buscan la forma de darle una solución adecuada.

Tal es el caso de la figura denominada OMBUDSMAN, que en diferentes países se ha adoptado, principalmente con el fin de brindar al ciudadano un medio de protección a sus derechos, en la esfera administrativa, en cuanto a los posibles abusos que pudieran sufrir por los funcionarios públicos o detentadores del poder.

El Ombudsman, según lo define Daniel Escalante, en el-

prólogo a la obra de Donald C. Rowat, "es considerado como el defensor del ciudadano, que vigila el cumplimiento de las leyes, - pero su función fundamental, es la de vigilar la situación de - los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública." (4)

Pero a pesar de las amplias facultades con que se ha - investido a esta institución del Ombudsman, éste no cuenta con autoridad para cambiar las decisiones de los Tribunales o de los funcionarios administrativos, ya que no tiene poder de decisión, sino únicamente de opinión, porque no se trata de un Juez, que - pueda juzgar y condenar.

Se le han dado diversas acepciones a esta institución, como Procurador Supremo, Gestor y en los países en donde se ha - adoptado, también se le ha llamado diversamente, pero en general sus funciones son similares. Así en nuestro país tenemos un Procurador Federal del Consumidor, que se asemeja a la institución del Ombudsman en lo que se refiere a los fines que persigue, pero dirigido única y exclusivamente a la esfera de la población - consumidora.

(4) C. ROWAT Donald, EL OMBUDSMAN, pág. 7.

Al igual que el Ombudsman, el Procurador Federal del Consumidor cuenta con facultades de opinión pero no de decisión, ya que sus facultades están limitadas a la voluntad de las partes, para la decisión de un conflicto y aun cuando dicta resoluciones administrativas, éstas carecen de ejecutoriedad, lo que restringe en un momento determinado la función de resarcimiento para la parte consumidora a la cual representa y está destinado a brindarle protección para la resolución de un conflicto, que atañe a sus intereses y por tanto sólo procura en vía de conciliación que al consumidor le sean respetados sus derechos.

Son varios los países que cuentan con esta figura del Ombudsman como es el caso de Finlandia en donde existe un Ombudsman Parlamentario y el Canciller de Justicia, el primero es elegido por el Parlamento y el segundo por el Presidente, el Canciller actúa como asesor legal del Gobierno y de los Ministerios y el Ombudsman inspecciona tribunales, estaciones de policía y diferentes oficinas administrativas entre otras cosas y ninguno interfiere en las labores del otro.

En Dinamarca se adoptó la figura del Ombudsman, el 29 de Marzo de 1955, con facultades para vigilar toda la administración estatal, civil y militar y a partir de 1962 se extendió su jurisdicción a las personas que actúan al servicio de las autori-

dades municipales en todos los asuntos que pueden ser apelados - ante una autoridad gubernamental.

En Noruega el campo de competencia del Ombudsman, dentro de la administración gubernamental, abarca todas las ramas - de la actividad y no sólo el ejercicio de la autoridad, sino también la actividad empresarial del Estado y los servicios prestados en conexión con la educación, la investigación y la salud. - Así también en 1952 fue adoptado un Ombudsman para las fuerzas - armadas.

En Alemania Occidental existe un Ombudsman Militar o - Comisionado Parlamentario para Asuntos Militares adoptado en - - 1956, pero sus funciones son más limitadas, ya que debe abstenerse de intervenir directamente en el dominio de la administración, incluyendo la de las autoridades militares.

En Nueva Zelanda se adoptó la figura del Ombudsman en - 1962, al que se le llamó Comisionado Parlamentario, sus funcio-- nes serán las de hacer consideraciones de legalidad y de políti-- ca y su jurisdicción se limita a los actos u omisiones de los departamentos de Estado y otras organizaciones que se le enu-- meran en una lista.

Pero además cuenta con una Ley de Comercio de 1975, que contiene disposiciones relativas al control de precios en general y así mismo sobre el control de ciertas prácticas comerciales tales como los acuerdos colectivos de fijación de precios o la fijación de precios de reventa.

Pero para los fines relacionados con la población consumidora, se puede señalar que a excepción de Noruega que cuenta con su Ombudsman que posee facultades para intervenir en el aspecto empresarial del Estado, así como de los servicios prestados en relación con la educación, la investigación y la salud, tal como ha quedado indicado en su oportunidad y aunque no abarca todo el complejo de que se compone la política de consumo en sí, por lo menos se adentra un poco en lo que a consumismo se refiere.

Solamente en Suecia funciona el Ombudsman para la Libertad de Comercio, al lado de otras dependencias con ciertos poderes administrativos en el campo de la competencia desleal, el Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels.

Las instituciones bancarias y aseguradoras caen bajo la jurisdicción de otras autoridades supervisoras.

Mientras la Oficina Nacional de Precios es la dependencia investigadora, el Ombudsman para la Libertad de Comercio es la dependencia perseguidora.

El Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora, sus miembros al igual que los de la Oficina Nacional de Precios y Cártels, son representantes imparciales del mundo de los negocios y de los asalariados, ésto es, de los consumidores.

La función especial de supervisión de las prácticas de mercado está encomendada a otro Ombudsman, el de los CONSUMIDORES, el cual defenderá el interés público en los asuntos que se ventilan en el Tribunal de Mercados, dicho funcionario por lo contrario de lo que se ha dicho acerca del Ombudsman para la Libertad de Comercio, no responde al Parlamento, porque éste no lo nombra, en cambio está sujeto a la responsabilidad de todo funcionario público.

Una de las funciones de mayor importancia del Ombudsman de los consumidores, consistente en que en la mayoría de los casos, se trata de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable, esta característica es muy semejante con nuestro sistema de la Procuraduría Federal del Consumidor, en su etapa de conciliación.

En Suecia existen además un Ombudsman de Asuntos Civiles (Justitieombudsman) y un Ombudsman militar (militieombudsman).

Austria con su Ley de precios, prohíbe cobrar precios excesivos por bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades esenciales. Con arreglo a las disposiciones de dicha Ley, se consideran excesivos los precios superiores a los establecidos oficialmente o a los fijados por las reglamentaciones oficiales sobre fijación de precios.

Es en América Latina, en donde existen instituciones tendientes a la procuración del interés popular consumista, como es el caso de Venezuela, la cual el 5 de Agosto de 1974, promulgó su Ley de Protección al Consumidor. A diferencia de México, que optó por la creación de un organismo independiente, defensor del consumidor, Venezuela decidió la creación de una Superintendencia de Protección al Consumidor, dependiente del Ministerio de Fomento, atribuyéndose a dicha Superintendencia, facultades que en México corresponden al Instituto del Consumidor y a la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Ley Venezolana al igual que la mexicana, encomienda al Juez competente la aplicación coercitiva de la Ley, dejando en manos de la Superintendencia el manejo administrativo de las - -

eventuales violaciones a la ley, las cuales deberán substanciarse inicialmente, a través de una Sala de Instrucción y Sustanciación, sin perjuicio de poder requerir la intervención del Juez - en caso de delito.

El artículo 90. de la Ley Venezolana, encomienda a la Superintendencia de Protección al Consumidor, velar por los intereses consumidores, frente a las acciones del gobierno nacional, el de los estados, municipalidades, institutos autónomos y empresas en las cuales la nación tenga participación decisiva.

También como en la legislación mexicana, el articulado venezolano, deja en manos del Juez la aplicación coercitiva de la Ley, sin perjuicio de la aplicación de la autoridad competente de las multas que resulten procedentes por violaciones al articulado consumidor.

En Brasil se han realizado algunos intentos, tendientes a la implantación de un sistema de protección al consumidor, pero a excepción de ciertas disposiciones aisladas, no se ha llegado a unificar un verdadero sistema.

Costa Rica publicó su Ley de Protección al Consumidor - el 9 de Abril de 1975. El aparato legislativo, protector del -

consumidor se integra con el reglamento a la Ley de Protección al Consumidor de 28 de Febrero de 1975 y con el reglamento al artículo 90, inciso C) párrafo segundo, de la Ley de Protección al Consumidor de 28 de Agosto de 1980.

Existen en esta Ley disposiciones similares a la de - - nuestro país fundamentalmente en lo que se refiere a la norma que establece el cobro de intereses únicamente sobre saldos insolutos y la adecuada publicidad, respecto de las tasas de interés, precio del artículo y total de intereses, facultando al consumidor, ante la inasistencia del proveedor para cobrar intereses, calcula dos sobre el adeudo total, a consignar a cargo del acreedor - -- (art. 9,b) la que prohíbe acciones o prácticas engañosas en la - oferta de bienes y servicios; la obligación de expedir facturas - en las que conste la identificación de los bienes o servicios y - muchas otras similares.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, según el artículo 70. de la Ley, queda investido de la facultad para - aplicar las disposiciones relativas, sin perjuicio de la obligación que se impone a los miembros de la Guardia de Asistencia Rural y de la Guardia Civil como auxiliares de dicho ministerio, ba jo pena, en el caso de omisión, de despido y sujeción a las res- ponsabilidades de Ley.

La violación de sus disposiciones se encuentra contemplada en la Ley bajo las penas de multa, prisión y cierre del local infractor, siendo de hacer notar que para la clausura de los establecimientos, la cual podrá decretarse por el Tribunal Penal, necesariamente deberá escucharse la opinión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que en ningún caso, se procederá al cierre de los centros de producción.

En Guatemala por decreto-Ley número 1-85, de 14 de Enero de 1985 y el Acuerdo Gubernativo número 48-85, de 25 del mismo mes y año, relativos el primero, a la Ley de Protección al Consumidor y el segundo al Reglamento de la misma, inició la protección al consumidor en su territorio.

El articulado de la ley, se dirige fundamentalmente a controlar los precios de productos y servicios esenciales para la población del país, a evitar el alza inmoderada de sus precios, así como a establecer el catálogo de los delitos económicos y sus correspondientes sanciones.

Las sanciones, con excepción del delito de especulación, contemplado por el artículo 342 del Código Penal, consisten en multas hasta por un millón de quetzáles, cierre temporal o definitivo del negocio, cancelación de la patente de comercio y prisión de -

seis meses a tres años.

Son autoridades competentes, el Ministerio de Economía o el Ministerio de Estado, que por razones de la materia ejerzan el control del producto o servicio de que se trate, idéntico - principio al adoptado por la ley mexicana, con la circunstancia de que las multas, por ningún motivo podrán ser rebajadas ni exoneradas.

En Estados Unidos, el 15 de Marzo de 1982, el Presidente de ese país, John F. Kennedy pronunció un histórico discurso ante el Congreso, en el cual formuló cuatro derechos básicos del consumidor, desde entonces el número de derechos ha aumentado y el movimiento mundial de los consumidores también ha crecido.

Por iniciativa de la organización internacional de - uniones de consumidores, cuyas siglas en inglés son IOCU, en esta misma fecha se celebra desde 1983, el día mundial de los derechos del consumidor como una forma de reclamar la plena vigencia y cumplimiento de esos derechos.

Dentro de las principales leyes y normas fundamentales de protección de los consumidores que surge por regla general, - se destaca la legislación relativa a los precios de bienes y ser

vicios que tanto los países industrializados como los que están en vías de desarrollo combaten las prácticas comerciales negativas, optando eliminar los precios injustificados y la fijación con sus concertadores de precios, como siempre de países que con mayor cobertura disponen de este tipo de regulaciones se encuentran los Estados Unidos, que en 1976 aprobó una ley importante de protección a los procuradores, relacionado con ese problema específico. Esto fue la Ley Hart-Scott-Rodino, de perfeccionamiento a la legislación antimonopolista.

En virtud de esta Ley, los Procuradores generales de Estados Unidos, pueden establecer acciones antimonopolistas en representación de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, contra presuntos culpables de fijación concertada de precios.

El Gobierno Federal de Canadá, a través de la Ley de Investigación de 1976, fortalece también la prohibición de fijación concertada de precios y permite a los particulares, entablar acciones civiles por daños y perjuicios causados por violaciones a dicha Ley.

Con lo anteriormente expuesto, se puede observar que cada día es mayor el número de países, que tratan de proporcio-

nar a la población consumidora, un medio de defensa que permita - evitar los abusos que se han venido sufriendo durante mucho tiempo, pero que resulta insuficiente, ya que como se ha visto las facultades que se han atribuido no solucionan de manera eficaz el problema y aunque se ha legislado al respecto, en diversos países, en todos se puede apreciar que existen las mismas limitaciones, - en cuanto que no se da solución veraz a los conflictos suscitados entre las partes.

Indiscutiblemente que como se ha visto, las necesidades económicas del país, requerían de la creación de un ente que sirviera de intermediario para solucionar o frenar por lo menos, los abusos de que eran objeto las clases consumistas.

Y ya que dadas las circunstancias señaladas a lo largo de este capítulo, respecto a las condiciones de vida, así como a los problemas económicos por los que atravesaba el país, es indudable que la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, era ya una necesidad.

Es así que se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, hecho que viene a significar un logro en cuanto a la protección del consumidor se refiere, tratando en todo momento de redimir sus derechos violados.

Pero aún cuando la finalidad primordial de creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, es sin duda la protección de la clase consumidora, no siempre se logra la satisfacción de las pretensiones del consumidor.

De hecho se ha visto que no sólo en nuestro país se dieron estas situaciones, sino a nivel mundial e incluso en algunos países ya se habían creado con anterioridad organismos semejantes a la Procuraduría Federal del Consumidor con facultades y

obligaciones semejantes al organismo creado en nuestro país posteriormente, por lo que es fácil creer que México haya tomado - el ejemplo así con el modelo de otros países.

FUNDAMENTO JURIDICO PARA LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES ECONOMICAS.

I. CONSTITUCIONALES

Los conflictos que generan la infracción de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, aparejan sanciones administrativas que comprenden LA MULTA, la clausura, la cancelación o revocación de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones de servicios y el arresto administrativo hasta por 36 horas. Estas son medidas para que la colectividad asegure el cumplimiento de normas imperativas, independientemente de la responsabilidad en que incurran los proveedores frente a los particulares afectados.

Así el artículo 89 Constitucional, en su fracción I, faculta al Ejecutivo para ejecutar las leyes y para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Respecto de la fracción I del artículo 89 Constitucional, Burgoa ha considerado que "la facultad presidencial contenida en la citada fracción, se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido adminis

trativo, que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación, en las diferentes ramas que regulan, calificándose dicha facultad como materialmente legislativa, aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal..." (5)

Esto implica que sus facultades sancionadoras son tendientes a hacer cumplir las leyes en caso de desacato u omisión de las normas previamente establecidas, pero no para sancionar la violación de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La fracción I del artículo 89 Constitucional, faculta al Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, implicando la expedición de los reglamentos por el Poder Ejecutivo a fin de facilitar la aplicación y ejecución por el mismo poder, en consecuencia, podría pensarse que al imponerse sanciones a las personas que infrinjan preceptos legales contenidos en las leyes administrativas que son distintos a los que contienen los reglamentos gubernativos y de policía, se estaría aplicando una ley expedida por el Congreso de la Unión, quien

(5) BURGOA Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, pág. 850.

ha establecido el castigo para los infractores y siendo el Poder Administrativo el encargado de proveer a su exacta observancia, por ende, el capacitado para constatar su cumplimiento y aplicar las penas o sanciones, resultando entonces que la facultad sancionadora de la administración, desde este punto de vista sería perfectamente Constitucional.

Pero cabe aclarar que de acuerdo al principio de Derecho que reza que lo que no está expresamente permitido a una autoridad, por un precepto Constitucional, le está prohibido de tal manera que si expresamente no se le faculta a la autoridad administrativa, de la facultad sancionadora, no puede ser Constitucional la simple interpretación que de los preceptos se haga.

Por su parte el artículo 21 Constitucional, prevee una excepción al principio de la reserva exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas y que consiste precisamente en la competencia otorgada a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

"ART. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y -

mando inmediato de aquel. COMPETE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policia, el cual única mente consistirá en MULTA o arresto hasta por 36 horas..."

Pero como ha quedado señalado anteriormente y como se desprende de la transcripción del artículo de referencia, tal excepción se refiere únicamente a las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policia y no a las leyes, toda vez que la heteronomía de los reglamentos implica, no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico Constitucional, depende de ella en cuanto que no deben contrariarla, ni rebasar su ámbito de regulación.

En el artículo 21 de la Constitución, la competencia se deja a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policia, no quiere decir que se modifiquen otros textos Constitucionales en que se atribuye o se reconoce competencia a la autoridad administrativa para imponer sanciones por violación de leyes, cuya ejecución compete a la misma autoridad administrativa.

"Tales son las disposiciones del artículo 89 fracción I, que fija la competencia del Poder Ejecutivo y las del Artículo 22, también Constitucional, que ha sido interpretado por Jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de no ser necesaria la intervención de la autoridad judicial cuando se hace -- aplicación de bienes para el pago de impuestos o multas." (6)

Pablo Macedo y Emilio Pardo Jr, al estudiar la garantía contenida en el artículo 21 Constitucional, "no limitan la facultad de la administración para imponer sanciones a las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, ya que estiman que la autoridad política o administrativa, para que sus determinaciones sean eficaces y para sancionar de cierto modo los preceptos que dicte en ejercicio de sus funciones legítimas, necesitan que se le deje la facultad de no imponer penas propiamente dichas, es decir, las que requieren un verdadero juicio previo, sino el castigar correccionalmente, para este efecto la Constitución establece como máximo a las penas corporales, arresto hasta por 36 horas y con relación a la multa, queda al arbitrio de la autoridad administrativa con la restricción relativa a los jornaleros u obreros, por razón de fácil comprensión." (7)

(6) FRAGA Gabino, Ob cit. pág. 281.

(7) Pablo MACEDO y Emilio PARDO Jr. COMPENDIO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO, pág. 60.

De esta forma, se entiende que la facultad sancionadora con la que está facultada la autoridad administrativa, se concreta a la violación que resulte de la inobservancia de los mandatos contenidos en los reglamentos de policía y buen gobierno y no a leyes como lo es la Ley Federal de Protección al Consumidor.

No obstante que el sistema Constitucional, establece un control legislativo sobre el manejo que la administración realiza de los ingresos y egresos, que autorizan las leyes y presupuestos, así en el caso de que no se satisfaga un crédito fiscal, que puede derivarse de la imposición de multas, las oficinas recaudadoras administrativas proceden, después del emplazamiento y requerimiento del pago, al embargo, al remate, a la aplicación del producto, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación, actos que constituyen el procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que las multas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor, han sido consideradas por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, créditos fiscales, conforme al artículo 40 del Código Fiscal de la Federación.

También reconoce la Suprema Corte, que la facultad concedida por el artículo 21 Constitucional a las autoridades administrativas para imponer sanciones, se extiende a las infraccio-

nes de las leyes fiscales y que comprende también a todas las multas impuestas administrativamente, ya que para el cobro de las mismas, puede ejercitarse la facultad económico-coactiva a que hace referencia la Suprema Corte, reconociéndose Constitucional, de acuerdo con la argumentación de Vallarta.

Luis Farfás Angulo sostiene que "la duda sobre la Constitucionalidad de las sanciones aplicadas por la autoridad administrativa en los casos en que se violan preceptos legales, que no sean distintos de los que se componen los reglamentos gubernativos o de policía, surgen si nos encerramos en el artículo, en donde está comprendido el mandato Constitucional de que se trata, pero que este problema ya fue resuelto por Vallarta en su estudio sobre la Constitucionalidad de las facultades económico-coactiva, en la que se afirma la potestad de la administración pública, para llevar a cabo y ejecutar sus propias resoluciones e imponer las sanciones correspondientes por las infracciones a las leyes y reglamentos que no sean gubernativos y de policía." (8)

Sin embargo, la Constitucionalidad de una conducta no puede derivarse de la interpretación que se haga de un precepto,

(8) LUIS Farfás Angulo, FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION Y EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, pág. 77.

ni tampoco de la Jurisprudencia que en tal sentido resulte, ya - que esta no es Ley y por lo tanto no puede considerarse como tal.

Conforme al artículo 14 Constitucional, debe hacerse - notar que dada la naturaleza represiva que tienen los actos de - imposición de dichas sanciones, la aplicación de la Ley debe ha- cerse en los términos señalados por dicho precepto para los jui- cios del orden criminal, es decir, tratándose de sanciones admi- nistrativas por infracciones a las leyes fiscales, no puede Cons- titucionalmente imponerse dichas penas con base en la analogía - ni aun por mayoría de razón.

Y el conflicto que surge en función del artículo 14 - Constitucional, es en la parte que prohíbe la privación de la - propiedad, mediante juicio seguido ante los Tribunales previamen- te establecidos sin embargo, ese conflicto ha sido resuelto en - el sentido más conforme con la necesidad de que el Estado pueda- realizar eficazmente sus atribuciones, que justifican sin lugar- a dudas la facultad económico-coactiva del Estado y en su momen- to su ejercicio a través del procedimiento respectivo, sin embar- go tales ideas, solamente nos demuestran la conveniencia de esta facultad, pero no nos dan su fundamento Constitucional y es que la Ley fundamental mexicana, no prevee la hipótesis de lo que - iba de la doctrina y la jurisprudencia, elaborar forzadas inter-

pretaciones del texto Constitucional para dar apoyo jurídico a la facultad económico-coactiva del Estado.

Ahora bien, el artículo 73 fracción X de la Constitución, establece la facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre Comercio y siendo relaciones comerciales las que existen entre el proveedor y consumidor, entonces la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene fundamento jurídico Constitucional y al respecto Jorge Barrera Graf ha dicho "la Constitucionalidad de la Ley no debe cuestionarse. Se trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedor y consumidor, que siempre son relaciones comerciales, por lo que están comprendidas en la materia de comercio que, ... la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal atribuye la competencia del legislador federal, quien promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor."

(9)

De lo transcrito anteriormente, cabe señalar que si bien es cierto, que la Constitución establece la facultad del legislador para crear las leyes necesarias y asimismo para velar en la esfera de su competencia para el cumplimiento de esta Ley-

(9) BARRERA GRAF Jorge, LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, pág. 189.

y de las disposiciones que de ella emanen, también es cierto que la facultad sancionadora con la que cuenta la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, no es Constitucional, sino que su fundamento legal es el que le atribuye la propia Ley base de su creación.

De tal manera que las sanciones económicas impuestas - por la Procuraduría Federal del Consumidor, resultan inconstitucionales, desde el punto de vista estricto de su falta de regulación en la Ley.

II. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y SU REGLAMENTO

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, es autoridad con facultades sancionadoras, según ha dicho el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer:

"Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es un organismo descentralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que coloca a dicha Pro

Procuraduría dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, según lo establecido por los artículos 1 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Procuraduría Federal del Consumidor que por disposición del propio legislador tiene el carácter de autoridad, en los términos del invocado artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, investida de facultades sancionadoras, a quien corresponde, 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."

(10)

Desde la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de Diciembre de 1975, se estableció la facultad sancionadora en el capítulo Décimo Segundo en sus artículos:

(10) Amparo en revisión 799/77, CENTRO AUTOMOTRIZ, S.A.

"ART. 86.- Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella serán sancionadas por la autoridad competente con:

"I.- Multa de cien a cien mil pesos. En caso de - que persista la infracción, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo."

Asimismo prevee en su artículo 66 fracción I, la aplicación de multas como medida de apremio para lograr el mejor desempeño de sus atribuciones.

"ART. 66.- La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios - de apremio:

"I.- Multa hasta de veinte mil pesos."

Se faculta al Director General de Quejas para tramitar, acordar y resolver los asuntos relativos al ejercicio de las atribuciones previstas en los artículos 66 fracción I y II, 86 fracción I, 88, 89 fracción I, II y III de la Ley Federal de Protec-

ción al Consumidor, asimismo para revocar, reducir o condonar - las sanciones impuestas, en ejercicio de las atribuciones previstas en los artículos 66 y 86 en términos de la propia ley.

Por acuerdo de fecha 25 de Julio de 1983, publicado - en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Julio del mismo año, se delegan facultades en materia de sanciones a la Subprocuraduría técnica y se faculta al C. Subprocurador técnico para imponer, modificar y revocar las sanciones previstas en el artículo 86 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por acuerdo de 3 de Febrero de 1989, publicado en el Diario Oficial de 8 de Febrero de 1989, se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia. El subprocurador queda facultado para imponer, modificar, revocar, condonar o cancelar las sanciones previstas en el artículo 66.

En materia de sanciones se faculta al Director General de Inspección y Vigilancia para ejercer las atribuciones previstas por los artículos 66 fracción I y II, 86 fracciones I, II y III, 87, 88 y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, asimismo con relación a las violaciones que pudieran resultar - del artículo 14 y 52 del mismo ordenamiento.

Con el propósito de agilizar el despacho de los asuntos de la Dirección General de Inspección y Vigilancia, las facultades delegadas al Director General comprendidas en este acuerdo, se delegan a sus respectivos Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Departamento. En materia de sanciones podrán aplicar multas por la cuantía del 75%, 50% y 25% respectivamente; los Jefes de Oficina podrán imponer sanciones hasta del 15%, de acuerdo a lo establecido por el artículo 86 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La décimo sexta edición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, consigna en su artículo 86:

"ART. 86.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, serán sancionadas por la autoridad competente con:

"I.- Multa por el importe de quinientas veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que obedezca el mandato respectivo."

Por lo que respecta a las medidas de apremio el artículo 66 dice:

"ART. 66.- La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

"I.- Multa hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al D.F."

Aunque la multa impuesta como medida de apremio es un concepto distinto a la multa que se impone como sanción, toda vez que ésta última es impuesta en base a la desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad y el objetivo del apremio es lograr coactivamente la observancia del mandato de la referida autoridad, según ha sido el criterio adoptado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y que al respecto ha dicho:

"... cuando la Procuraduría Federal del Consumidor imponga y las autoridades que de ella dependan impongan multas de apremio a -

"que se refiere el artículo 66 fracción I de dicho ordenamiento, ya que la medida de apremio es un concepto distinto al concepto de sanciones a que alude el mencionado artículo 86, pues la multa de apremio impuesta al gobernado, tiene su origen en la desobediencia a un mandato legítimo de las autoridades de la citada Procuraduría y el objeto de ese apremio es lograr coactivamente la observancia del mandato de las referidas autoridades; por el contrario, las sanciones a que se refiere el artículo 86, son consecuencia inmediata del incumplimiento de la norma, es decir, son castigos por las infracciones a lo dispuesto en la Ley Administrativa de que se trata y demás disposiciones derivadas de ella, pero no es consecuencia del incumplimiento del mandato de autoridad, por consiguiente si el Legislador claramente separó en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por una parte las multas impuestas como medio de apremio, a fin de que los mandatos de la autoridad administrativa sean cumplidos debidamente y por otra, las sanciones de

rivadas de la infracción a las disposiciones de la misma ley y demás disposiciones derivadas de ella ..." (11)

Por su parte el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, prevee en el Capítulo VII, referente a las sanciones y recursos, reglas para la aplicación de las sanciones y remite a la propia Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones aplicables.

En cuanto al patrimonio de la Procuraduría, el artículo 39 del referido reglamento estipula que éste se integra con:

"I.- Los bienes y recursos que directamente le asigne el Gobierno Federal, los cuales serán ministrados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"II.- Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las autoridades estatales y municipales, instituciones y organismos públicos y privados y,

" III.- LOS DEMAS INGRESOS, BIENES Y RECURSOS QUE ADQUIE
 RA Y CUALQUIER OTRO TITULO LEGAL O CON MOTIVO -
 DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES."

De tal manera que los ingresos que recaba la Procuradurfa, derivados de las multas que impone, se destinan directamente al erario nacional a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de la Tesorería de la Federación y el Procurador tiene a su cargo el proponer de acuerdo a la legislación - aplicable, el presupuesto de la Procuradurfa y autorizar el ejercicio del aprobado.

También en el reglamento de que se trata, se faculta a los Subprocuradores, ejercer las atribuciones contenidas, entre - otras, en los artículos 66, 78 al 88 y 90 de la Ley Federal de - Protección al Consumidor (artículo 14 fracción II), así como para confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de - apremio y sanciones previstas en los artículos 66 y 86 de la Ley (artículo 12 fracción IV).

III. LEYES COMPLEMENTARIAS

La Ley Federal de Protección al Consumidor, constituye

un logro en la política del respeto y salvaguardia de los derechos del Consumidor.

Aun cuando la Ley de referencia es la más completa en la materia, existen otras leyes que norman aspectos particulares del consumo, tal es el caso de las siguientes:

CODIGO CIVIL

A pesar de cambios fundamentales que este Derecho ha operado en principios, instituciones y negocios jurídicos, consagrados tradicionalmente y reglamentados en el Derecho privado, - muchos de ellos perduran a la vigencia y aplicación de la nueva Ley, como son entre otros, las reglas de responsabilidad extracontractual, la regulación de los contratos de cambio, del de - compraventa y de prestación de servicios, la de los títulos y - operaciones de crédito; la prohibición de intereses usurarios y la del pacto del anatocismo (artículos 2395-7), los pactos evaluativos (artículos 16, 840 1912) de retroventa (artículo 2302) y comisorios (artículo 2887).

Los principios que recoge el Código Civil, que ofrecen alguna protección al consumidor, son el de la autonomía de la - voluntad, el del efecto relativo de los contratos y el de la res - ponsabilidad por culpa.

La mayor protección que puede concederse a terceros en el Código Civil (a los consumidores en nuestro caso), derivada de la llamada responsabilidad aquiliana, así como de la responsabilidad objetiva.

Para aquella, el artículo 1910 al margen de toda causa de dolo, culpa o negligencia, impone responsabilidad tanto a quien obre en contra de la ley, como de las buenas costumbres, pero siempre que no exista "culpa inexcusable de la víctima".

Los casos de responsabilidad objetiva, por el "uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas", que indica el artículo 1932, que permiten exigir responsabilidad a los propietarios por cualquier causa que sin derecho origine algún daño.

Tratándose de la responsabilidad del fabricante, las trabas y limitaciones del Código Civil, resultan insuperables, no sólo por la exigencia de culpa que establece el artículo 1924, no en cambio en el caso del artesano - art. 1923-, y la vinculación necesaria y directa del daño con el incumplimiento - - - (art. 2110), sino principalmente, por el principio de la relatividad de los contratos, que impide al consumidor exigir daños y perjuicios del productor o fabricante en los casos frecuentes de

que no exista relación contractual entre ellos.

De lo que se desprende, que aún habiendo disposiciones en el campo del derecho privado, éstas resultan insuficientes para lograr una regulación igualitaria en el caso del consumidor, para dirimir controversias o simplemente para asegurarle la equidad en cuanto a sus derechos de consumo.

LEY EN VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público.

Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones.

En las concesiones se fijarán las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que prestan al público. Con apoyo en dichas bases, la Secretaría de Comuni-

caciones y Transportes podrá modificar las tarifas cuando el interés público lo exija, oyende previamente a los prestadores del servicio afectados, siempre que al hacerlo no se comprometa la costeabilidad misma de la explotación.

Cuando los prestadores de los servicios lo soliciten y siempre que justifiquen ampliamente la necesidad de la medida, la propia Secretaría podrá modificar las tarifas.

La expedición o aplicación de horarios, tarifas y demás documentos relacionados con el público, que no haya sido previamente aprobados por la Secretaría de Comunicaciones, se castigará con multa de cien a mil pesos, por cada infracción.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es la autoridad competente para conocer de las disposiciones contenidas en el artículo 3, fracciones VIII, XII y XIII de la Ley de Vías Generales de Comunicación, toda vez que esas disposiciones no hacen referencia en absoluto a relaciones jurídicas entre la prestadora del servicio de transporte y el usuario, según ha sido el criterio adoptado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y que es el siguiente:

"LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION, ARTICULO 3º, FRACCIONES VIII, XII y XIII, ESAS DISPOSICIONES NO HACEN REFERENCIA EN ABSOLUTO A RELACIONES JURIDICAS ENTRE LA PRESTADORA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE Y EL USUARIO, DE DONDE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCERLAS.

"Si bien, el artículo 3, fracciones VII, XII y XIII, de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones, faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la aprobación, revisión o modificación de las tarifas correspondientes, esas disposiciones no hacen referencia en absoluto, a relaciones jurídicas entre la prestadora del servicio de transporte y el usuario. En efecto, establece el artículo de que se trata en lo conducente: "art. 3, las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, quedan sujetos exclusivamente a los poderes federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en los siguientes casos y sin perjuicio de lo que esta--

"blece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos, o de las facultades expresadas que otros ordenamientos legales concedan a la - de economía nacional: VIII. Aprobación, revisión, o modificación de las tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y en general, todos los documentos relacionados con la explotación; "XII. Infracciones a esta ley o a sus reglamentos, y "XIII, toda cuestión de carácter administrativo relacionado con las - vfas generales de comunicación y medios de transporte..." Del precepto transcrito únicamente - se observa que la dependencia indicada tiene, - tanto facultades para intervenir en todo lo relativo a las tarifas del servicio público de - transporte, como atribuciones sancionadoras, pero éstas últimas no se encuentran orientadas a la protección directa de los usuarios o prestarios de dicho servicio, frente a los prestados del mismo, OBJETIVO PRIMORDIAL DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, YA QUE ESTA ES LA QUE FUNDAMENTALMENTE CONTIENE REGLAS ENCAMINADAS A EQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE LOS CONSUMIDORES Y LOS PROVEEDO-

"RES, dotando a aquellos de los instrumentos jurídicos necesarios para denunciar, ante un órgano perfectamente determinado, como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, las transgresiones a los preceptos que protegen su consumo: adquisiciones, bienes o utilización de servicios públicos o privados. Los artículos de la ley de vfas generales de comunicación 3, 20, 29, 55, 57, 527, 528, 529, 530 y 557, en forma alguna otorgan, como lo pretende la quejosa, atribuciones expresas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para resolver las quejas de los usuarios del servicio público de transporte aéreo, puesto que primero no existe norma que permita al usuario, ejercitar acción en contra de la empresa concesionaria del servicio, cuando estime que se han infringido en su perjuicio, las disposiciones reguladoras de ese servicio; Y, segundo, tampoco existen preceptos que concedan facultades a la multitud dependencia centralizada, para promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios, desde un punto de vista jurisdiccional, puesto que no se advierte de los artículo indi

"cados, la organización de una jurisdicción administrativa especial para que reciban, tramiten y resuelvan las quejas de los usuarios, ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a falta de competencia específica de la citada Secretaría para recibir, tramitar y resolver las quejas administrativas, presentadas por los usuarios que estimen infringidos en su perjuicio los preceptos que protegen su prestación, debe entenderse que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor es el órgano competente de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión, en la fase administrativa, privándoseles de esa instancia, a los usuarios del servicio público de transporte aéreo."

(12)

De tal manera que como se desprende de la tesis transcrita, se advierte que las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, son insuficientes en tanto que no otorgan una protección completa al consumidor.

LEY GENERAL DE SALUD Y REGLAMENTO EN MATERIA DE PUBLICIDAD

La Ley General de Salud, reglamenta el derecho a la protección de la salud, que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución Política, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (artículo 1°).

Las autoridades sanitarias competentes y las propias - instituciones de salud, establecerán procedimientos de orienta- - ción y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de - salud que requieran, así como los mecanismos para que los usua- - rios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sügeren- - cias, respecto a la prestación de los servicios de salud y en re- - lación a la falta de probidad en su caso, de los servicios públi- - cos (artículos 54).

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD

Tiene por objeto, reglamentar el cumplimiento de la Ley General de Salud en materia de publicidad vinculada a las actividades, productos y servicios a que se refiere dicha ley - - - (artículo 1°).

Según lo establece el artículo 82, los interesados en difundir publicidad, deberán exhibir ante los medios de comunicación, copia del permiso correspondiente, otorgado por la Secretaría, así como los demás permisos o autorizaciones que corresponda otorgar a otras dependencias, del Ejecutivo Federal, de conformidad a sus respectivas leyes y reglamentos. Dichos medios deberán comprobar que los mensajes cuentan con los respectivos permisos, con carácter previo a la difusión de los mismos.

Y el artículo 93 establece que cuando un permiso de publicidad sea revocado, la Secretaría notificará su resolución: "IV.- a las dependencias y entidades públicas que tengan atribuciones de orientación y protección al consumidor, exponiendo los motivos de dicha revocación."

El capítulo VI del reglamento que se trata, establece las sanciones a las violaciones de la Ley General de Salud y así en su art.- 103 determina que las violaciones a los preceptos de la Ley, de este reglamento y de las demás disposiciones aplicables en materia de salud, serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

El artículo 104 dispone que para los efectos de este Reglamento, la Secretaría podrá aplicar las siguientes sanciones administrativas:

"I.- MULTA

"II.- Clausura temporal o definitiva que podrá ser parcial o total y,

"III.- Arresto hasta por 36 horas."

LEY DE MONOPOLIOS EN MATERIA DE ACAPARAMIENTO DE MERCANCIA

Si bien es cierto, que el Constituyente de 1917, proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público, pero también es cierto que tal disposición no fue establecida con el objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino tanto que el ataque a la libre concurrencia, pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social.

Así establece el artículo 1º de la Ley de Monopolios - que, en los términos del artículo 28 de la Constitución se prohí

be la existencia de monopolios y estancos, así como los actos - que tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, - distribución o comercialización de bienes y servicios y los - - acuerdos, combinaciones o prácticas de cualquier naturaleza que celebren los productores, industriales, comerciantes o empresarios, para evitar la competencia entre sí o para desplazar a - terceros del mercado o imponer los precios de los artículos o - las tarifas de los servicios de manera arbitraria.

El artículo 7 dispone que "cuando de hecho exista una - concentración o un acaparamiento industrial o comercial o una si - tuación no deliberadamente creada, que permita a una o varias - personas determinadas a imponer los precios de los artículos o - las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en gene-- ral o de alguna clase social, el Ejecutivo Federal facultado pa- ra dictar, previa consulta del Consejo Nacional de Economía, las medidas siguientes:

- "I.- Fijar los precios máximo de los artículos o las - cuotas de los servicios.
- "II.- Imponer la obligación a quienes tengan existencia de artículos, de ponerlos a la venta a precios - que no excedan de los máximos que se fijen."

Por su parte el artículo 19 establece la facultad sancionadora a la violación de las disposiciones anteriores en la forma siguiente:

Se impondrá multa administrativa de 100 a 500 pesos - (CIEN A QUINIENTOS), a quienes infrinjan las prohibiciones contenidas en el art. 1º de esta Ley y se podrá ordenar al mismo tiempo la clausura temporal, hasta por 90 días, de los establecimientos comerciales, industriales o de otra índole, donde se cometan las infracciones. La clausura definitiva, procederá después de la temporal en caso de reincidencia.

En caso de que persista la infracción, se impondrá multas dentro de los límites señalados en este artículo por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

Los actos que tiendan a la constitución de monopolios o que atenten contra la libre concurrencia, se sancionarán administrativamente con las multas establecidas para el caso de monopolio, reducidos en un 50%. Estas multas podrán duplicarse en caso de reincidencia. (artículo 21).

La venta de artículos considerados como de consumo necesarios a precios que excedan a los máximos fijados conforme al

artículo 8º, y la desobediencia a las disposiciones que se expi-
dan de acuerdo con la fracción II del artículo 7º, se sanciona-
rá en los términos del artículo 19, excepción hecha de la san-
ción pecuniaria, la cual será de 20 a 50,000 pesos (VEINTE A -
CINCUENTA MIL), (artículo 22).

A los particulares que no proporcionen los datos a -
que se refiere el artículo 15 (actividades agrícola, industrial,
comercial o prestación de servicios) o lo hagan falsamente, se-
les impondrá por primera vez una multa de 100 a 1000 (CIEN A -
MIL) pesos. Tratándose de reincidencia se duplicará la multa,-
sin que en cada caso exceda del triple del máximo fijado en es-
te artículo y se podrá proceder de acuerdo con el artículo 19 -
en lo que se refiere a la clausura temporal o definitiva de los
establecimientos.

REGLAMENTO DE PROMOCIONES Y OFERTAS EN MATERIA DE PROMOCIONES Y OFERTAS

Ya que es necesario adecuar a los requerimientos vi--
gentes, la normatividad que rige las promociones y ofertas de -
bienes y servicios, con el propósito de regular y agilizar los
trámites y procedimientos administrativos para su realización.-
Las promociones y ofertas son prácticas comerciales que tienen-

por objeto ofrecer al público, bienes y servicios a precios reducidos o con incentivos que benefician a los consumidores.

El artículo 1º establece las normas y procedimientos para realizar promociones de bienes, promociones de servicios - cuando su control, inspección o vigilancia no corresponda a una dependencia distinta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Ofertas comerciales.

Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la aplicación de las disposiciones de este reglamento. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR y el Instituto Nacional de Protección al Consumidor, conforme a sus respectivas competencias, serán órganos de colaboración para vigilar el cumplimiento de este ordenamiento y difundir sus disposiciones.

La inspección, vigilancia e imposición de sanciones, así como la resolución de recursos en relación con el presente reglamento, se sujetarán a lo dispuesto en la LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. (artículo 3).

De tal manera que este reglamento, ya regula la participación directa de la Procuraduría Federal del Consumidor, para intervenir en su reglamentación y brindar al consumidor una mayor seguridad en cuanto a su correcta aplicación.

LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

"I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado

"II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país.

"III.-Materias primas esenciales para la actividad de la industria.

"IV.- Productos de las industrias fundamentales.

"V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.

"VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, y

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías que se refieran a materias de interés público o beneficio general"(artículo 1°).

"El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios expresados en el artículo anterior." (artículo 2).

"El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1°, que no se eleven los precios en el mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial." (artículo 3).

"El Ejecutivo Federal, estará facultado para imponer la obligación a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1° de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados." (artículo 4).

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

- 1.- Afirmar el respeto y los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares.
- 2.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud.
- 3.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo o a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.
- 4.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

El artículo 101, establece sanciones a la infracción de esta Ley que se constituye en los siguientes supuestos:

"I.- Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público.

"II.- No prestar los servicios de interés nacional, previstos en esta Ley por parte de los concesionarios o permisionarios, etc"

El artículo 102 establece que quienes dañen, perjudiquen o destruyan cualquier bien inmueble o mueble, usado en la instalación u operación de una estación de radio o televisión, interrumpiendo sus servicios, serán castigados con 3 días a 4 años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos. Si el daño se causa empleando explosivos o materias incendiarias, la prisión será en ese caso de 5 a 10 años.

Para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias, que resulten aplicables, según el título Sexto de esta Ley, los importes mínimo y máximo establecidos, se convertiran a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y Area Metropolitana a razón de un día por cada diez pesos.

"En todo caso la sanción se aplicará en consideración a la gravedad de la falta y a la capacidad económica del infractor," (artículo 106).

Así es que también esta Ley, reglamenta estos últimos requisitos, para la aplicación de las sanciones pecuniarias correspondientes como la Ley Federal de Protección al Consumidor.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Conforme al artículo 28 párrafo 3º, prevee la regulación para el caso del acaparamiento de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; así como los actos que eviten la libre concurrencia en la producción industria o comercio o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los CONSUMIDORES a pagar precios exagerados...

CODIGO DE COMERCIO EN MATERIA DE CONTRATOS DE COMPRA-VENTA.

El contrato de compraventa en materia mercantil, se -

perfecciona hasta que el comprador las acepta, tratándose de mercancías que no hayan sido vistas por el comprador.

Perfeccionado el contrato de compraventa, las pérdidas, daños o menoscabos que sobrevinieren a las mercaderías vendidas serán por cuenta del comprador, si ya le hubieren sido entregadas real, jurídica o virtualmente, y si no le hubieren sido entregadas de ninguna de las formas mencionadas, serán por cuenta del vendedor.

En los casos de negligencia, culpa o dolo, además de la acción criminal que competa contra sus autores, serán éstos responsables de las pérdidas, daños o menoscabos que por su causa sufrieren las mercancías.

El vendedor, salvo pacto en contrario, quedará obligado en las ventas mercantiles a la evicción y saneamiento.

De tal manera, que la regulación del Código de Comercio otorga ventajas al consumidor o adquirente de mercancías, en cuanto a contratos de compraventa de carácter mercantil.

De lo transcrito anteriormente, se puede observar, que no solamente la Ley Federal de Protección al Consumidor, reglaman

ta las relaciones comerciales, que protegen al consumidor, sino que se apoya y fortalece con las disposiciones contenidas en las leyes complementarias referidas con anterioridad y que ayudan en parte a proporcionar una eficaz protección al consumidor.

En virtud de todas las consideraciones que se han tomado en cuenta, se puede concluir que si bien es cierto que las leyes complementarias ayudan en cierto aspecto a abrir un poco más el campo de protección al consumidor, también es cierto que, las disposiciones contenidas en dichas leyes complementarias, no son suficientes para lograr la protección del consumidor, ya que al estar diseminadas en leyes distintas, resulta difícil su aplicación.

Respecto de las facultades con que se invistió a la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otras se le dotó con la gracia de imponer sanciones económicas, ante el desacato u omisión de sus disposiciones, tanto de las contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor así como de las que con fundamento en dicha ley disponga la propia Procuraduría.

Situación que conlleva el problema de determinar si dichas sanciones tienen fundamento jurídico basado en la Constitución o simplemente en la Ley base de su creación.

Como se ha visto, el único fundamento jurídico con que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor para aplicar las sanciones económicas, se encuentra contenido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que el único apoyo Constitucional se encuentra en las tesis de Jurisprudencia estudiadas, que como ya se ha manifestado anteriormente al no ser leyes carecen de obligatoriedad y únicamente vienen a reforzar las opiniones de algunos autores.

Además existen otras leyes que de manera global, contienen disposiciones que vienen a regir algunos aspectos de protección al consumidor en la materia que regulan solamente, pero que de alguna manera refuerzan la protección pretendida al consumidor en la reivindicación de sus derechos o a la salvaguarda de los mismos.

C. LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES ECONOMICAS IMPUESTAS CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La sanción económica, traducida en multa, se origina como un medio reparador, una forma de resarcir el daño ocasionado, por eso se limitó en un principio y se hizo consistir su extensión en la proporción del daño causado.

Es así que desde la introducción de esta modalidad, por así decirlo, de las diversas medidas represivas, utilizadas por el Estado para hacer cumplir sus determinaciones o bien para castigar el incumplimiento, desacato u omisión de las mismas, el propio Estado ha buscado la forma de hacerlo a través de la impartición de justicia a los débiles, más sin embargo, ha requerido de un medio a través del cual, éste no tenga que hacer erogaciones, como por ejemplo en el caso de las prisiones, las cuales son solventadas por el Estado en su mayor parte.

De tal manera que se pretende solucionar el problema con el dinero de los transgresores, en una época en donde impera el talión o venganza privada y por lo que resulta difícil, la aceptación de alguna motivación económica a cambio de la satisfacción de sus pretensiones tradicionales.

Se estableció entonces, una forma de solución a los - conflictos, por medio de un convenio, en donde el transgresor y la víctima, fijaban una suma pecuniaria a manera de arreglo, - que servía para resarcir el daño causado. Al convenio celebra- do se le denominó "composición" y no pagar las obligaciones sur- gidas de ésta, normalmente terminaba en muerte o esclavitud.

Al principio, composición significaba, cumplimiento - de cualquier pena (más o menos equivalente a "saldar cuentas"). Después se restringió el sentido a lo pecuniario, es decir, co- mo la composición se introduce en la época de la venganza de - sangre, la víctima normalmente prefería que el agresor, recibie- ra un castigo físico para reparar el daño y no económico.

La composición se registró a través de la historia, - en diversos pueblos y por tanto culturas, como el Código de - - Hammurabi y el Corán, denotan que hubo composición en algunos - casos.

En la Grecia primitiva, la voz que designaba las penas era tino que significa pagar.

Los griegos llamaron poine a la composición pecuniaria y los decemvros la llamaron poena.

Los pueblos germánicos que aparecen como modelo de la composición y a la cual denominaron Mulcta.

Lo común fue designar con la palabra mulcta de origen sabino, el monto que se debía pagar para componer y que se determinaba por el valor en dinero que tuviera un hombre apto para el combate y además se tomaban en cuenta otros factores como la edad, sexo, condición y nacionalidad.

Antes de difundirse el dinero, se pagaba en cabezas - de ganado.

Hasta aquí, los importes de la composición pasaban a manos de la víctima o de sus parientes, pero paulatinamente la mulcta, se fue encauzando hacia las arcas públicas.

Posteriormente, se daba el caso por ejemplo, entre - los atenienses, los persas y los romanos, en algunas ocasiones, de que imponían una multa en favor del propietario de la cosa - hurtada y otra para el Estado.

Los bárbaros aplicaron el procedimiento de efectuar - un descuento fiscal a toda composición confirmada y a ese descuento se le dió el nombre de poena, pax o pacis y fredus.

Estas multas compartidas, fueron consideradas como un resarcimiento para el Estado, en sus gastos para asegurar el cumplimiento de los pactos o composiciones penales.

Así existieron ciertas multas leves, llamadas bannus, en cuyo producto no participaba el particular.

Después muchos gobernantes extendieron los casos en que podían imponerse multas y aumentaron su monto.

Ante estos abusos, el Papa Alejandro I, empezó a clamar moderación y le siguieron la Carta Magna y las Partidas en el siglo XIII y Estados Unidos con la Constitución de Virginia de 1776.

Pese a estos intentos por frenar tales injusticias, hubo un tiempo en que todas las penas eran pecuniarias y venían a constituir el patrimonio de los gobernantes. El Juez estaba convertido entonces, en agente del erario fiscal en vez de protector de las leyes y administrador de Justicia.

Actualmente las multas, ya no ocupan el primer lugar en importancia para la obtención de ingresos para el erario nacional, pues ahora existen los impuestos.

Pero en la antigüedad, las multas (salvo las arbitrarias), tenían un esquema rígido, ya que su reglamentación se de terminaba con una cantidad de multa precisa e invariable, para una infracción y para otra con diferente cantidad también invariable. Y así en algunos casos relacionados con la propiedad de cosas, la multa se fijaba en proporción al valor del objeto en cuestión y entonces la sanción era del doble o del triple de ese valor. De tal forma que no se tomaban en cuenta, las circunstancias que rodean a cada acción, ni los antecedentes del multado, ni el medio que hubiere utilizado, ni el modo, lugar o tiempo en que se actuó. Siempre se sabía cuánto había que pagar y podía suceder que la multa no significara mucho menoscabo para algunos y sí la ruina para otros.

Necesariamente tendría entonces que buscarse una forma de proporcionar las sanciones de manera que Platón sugirió - cuatro diferentes multas, que fue el primer intento modificatorio de la rigidez de las multas y que tomaba en consideración, - la situación económica del infractor.

En 1215 la Carta Magna, dispuso que siempre quedara - en manos del multado, lo suficiente para que siguiera desempeñando su habitual oficio, así se estableció un máximo variable - y también se contemplaba la situación económica.

Más tarde Alfonso el Sabio y Farinancio en 1600, sostuvieron cada uno independientemente, el criterio de que el Magistrado debía tener la facultad de disminuir arbitrariamente los montos de las multas, conforme a la situación patrimonial del infractor y llegó a propiciar el perdón en caso de pobreza extrema.

A fines del siglo XVIII, las leyes conminaban las multas, fijando un porcentaje (no una cantidad), de la fortuna del multado y según este sistema, se padecería la sanción en la misma proporción y más justamente. Sin embargo, esta situación trajo como consecuencia los mismos problemas anteriores, en virtud de que se reflejó que los porcentajes fijados, no eran proporcionales con la riqueza de cada individuo.

Fue hasta después de la Revolución Francesa, que se introdujo una innovación con la aparición de multas, expresadas con un número de jornales medios (el jornal medio se fijaba - - anualmente para cada localidad). Situación que no funcionó, --pués se comprobó que se volvió a caer nuevamente en el círculo comentado hasta el momento, de que la proporción de las multas no era igual para todos los individuos, en razón de su situación económica.

El Código Brasileño de 1830, introdujo de nuevo la re-

ferencia a los jornales, pero enfocado específicamente al concreto ingreso del multado, es así como aparece claramente, la vinculación de la multa con el patrimonio del multado y nace así la forma de graduarse las multas.

De tal manera que las multas, deberían consistir siempre en una parte alícuota del jornal, sueldo, pensión o rentas propias del que la sufre, que debiera exigirse en períodos dados y por un espacio de tiempo más o menos largo. De ahí se adoptó un sistema más lógico para la tasación de la multa, que consistía en proporcionar la sanción, autorizando la ley al Juez, a moverse entre el valor del mínimo y máximo, lo que trajo como consecuencia, que se originara lo que se conoce actualmente como dfa-multa.

Ahora bien, la multa es una sanción que consiste en que el infractor o violador de la Ley, pague al Estado una suma determinada de dinero para compensación de la falta cometida.

Así cuando el multado, no puede pagar la multa que se le hubiere impuesto como sanción o no la quiere pagar, el Estado se asegura su cumplimiento a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Generalmente las multas son precedidas por un apercibi-
miento o intimación, que dirige la autoridad al causante o al -
tercero para que cumpla con determinada obligación o acate una -
prohibición o realice una abstención y en caso de que se produz-
ca una transgresión a ese orden administrativo, la autoridad im-
pone una multa.

El Tribunal Fiscal, ha estudiado las medidas coerciti-
vas y ha resuelto que, "no constituyen violencia, en el sentido-
jurídico de la palabra, de manera que el pago que se efectúe, en
virtud del empleo de dichas medidas, en contra de quien lo hace,
no debe considerarse nulo, porque es criterio unánimemente admi-
tido, que la coacción o violencia, ejercitada por una persona -
contra otra, al hacer efectivo un derecho concedido por una nor-
ma jurídica, a fin de determinarlo a ejecutar un acto jurídico,-
no constituye violencia, en la acepción jurídica de dicho voca-
blo, porque la ley sólo reprime la violencia antijurídica, más -
no la coacción fundada en la ley.

Por otra parte, nada impide que pueda usarse la coac-
ción o presión, para conseguir la efectividad de un derecho, el
cumplimiento de un deber o la satisfacción de un interés legíti-
mo y aún cuando el consentimiento en tales casos se encuentre al-
terado, ello no es suficiente para que se estime viciado por vio-
lencia, porque la nulidad no se funda exclusivamente en esa al-

teración de la voluntad, sino que constituye además la sanción a un acto ilícito, cuya existencia supone." (13)

En este caso, debe entenderse que al imponer una sanción económica una autoridad, para hacer cumplir sus determinaciones, específicamente, la Procuraduría Federal del Consumidor, con sus apercibimientos para la comparecencia a una audiencia o para el cumplimiento de una obligación, audiencias a las que cita con el fin de lograr a través de éstas, la satisfacción de las pretensiones del consumidor, sin embargo, ante la incomparecencia, hace efectivo el apercibimiento, imponiendo una sanción económica (multa), que es resultado de una medida de apremio, - que aún y cuando es aplicada con fundamento en lo establecido por el artículo 66 y no por el 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de todas formas sigue siendo una multa, que a fin de cuentas, va a parar al erario nacional, sin que con ello logre la comparecencia del proveedor (si éste no lo desea), y mucho menos el cumplimiento de las pretensiones del consumidor.

Además se da el caso, de que se asigne a una sanción económica fiscal (hay que recordar que las multas impuestas por

(13) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1937-1948, - pág. 471.

la Procuraduría Federal del Consumidor, han sido consideradas - por el Tribunal Fiscal, como créditos fiscales), la función de resarcimiento del daño sufrido por el erario, ya que aparte de que a veces no existe daño, el resarcimiento sería excesivamente desproporcionado al perjuicio para poderse considerar como - tal, a menos que se quiera reconocer en el Estado un poder - - aprovechador, ya que el daño en todo caso, no se comete contra el Estado, no obstante que las sanciones pecuniarias tienen un doble carácter de reacción penal y de beneficio fiscal.

Según el Derecho de Hacienda Italiano, lo que es característico de dichas penas es que consistan en un múltiplo - del daño, que el Estado haya sufrido o habría podido sufrir y - es manifiesto que el propósito de castigar al culpable, se asocia el de un lucro para el fisco, independientemente de la culpabilidad.

Según la etimología latina, multa significa multiplicación y denota el aumento que se hacía en el derecho romano, de la cantidad de dinero o de cabezas de ganado que debían de pagar se por cada nueva desobediencia a las órdenes de un Magistrado, pudiendo aumentar día con día a fin de romper la resistencia del multado.

Definida también, como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce, en relación con el obligado de exigir coactivamente, el cumplimiento de encontrar un equivalente económico adecuado o bien la violación tiene tanta gravedad o amenaza a la sociedad de tal modo, que la indemnización resulta ineficiente.

En tales casos, no se trata de corregir un daño al que sufre para resarcir, sino de imponer al culpable una pena, (facultad económico-coactiva). Así pues este problema ha sido arduamente estudiado, tanto por la doctrina administrativa como por la Jurisprudencia.

Podría suponerse también, que existe la absoluta necesidad de que el proceso administrativo, sea el que tenga en su mano, la facilidad de hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para realizar las atribuciones que tiene encomendadas.

En el campo del Derecho Administrativo, la doctrina da una solución contraria al problema del incumplimiento voluntario del particular con sus obligaciones y admite que la administración, proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los órganos jurisdiccionales para la ejecución de sus propias resoluciones.

Esa posibilidad de acción directa, constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y esta solución está fundada en la necesidad de que las atribuciones del Estado, que la legislación-positiva ordena, se realicen en forma administrativa, no están sujetas a trabas y dilaciones que significaría la intervención de los Tribunales y el procedimiento judicial.

En las consideraciones anteriores, encontramos pues la justificación de la facultad económico-coactiva del Estado, en materia tributaria, que ejerce en tratándose del cobro de las multas impuestas.

Por lo que se refiere, a la disposición del artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, resulta indebido que nuestra legislación fiscal positiva, no reconozca el cumplimiento forzoso de la obligación de la indemnización, su carácter de sanción, ya que si hemos visto que la sanción puede consistir en cumplimiento más obligación más castigo, no existe inconveniente jurídico, para que este tipo de sanciones sean reconocidos como tales por nuestra legislación fiscal y sean aplicados a los infractores fiscales, en cambio en principio existe el problema de la constitucionalidad del poder represivo del Estado, es en el caso de la aplicación de las sanciones administrativas y de las sanciones ju

diciales, pues en este caso dos autoridades distintas, en un expediente distinto totalmente, aplicará sanciones a un particular infractor, por lo tanto, ya no se tratará de que una autoridad - al sancionar aplique una sanción, sino que habrá dos autoridades y cada una de ellas, aplicará una sanción, o sea, habrá dos sanciones, esta circunstancia si resulta indebida, pues con cualquiera de las dos sanciones ya sea la administrativa o la judicial, tienen la finalidad de disciplinar al infractor, por ello al aplicarse la una, carece de justificación la otra, en todo caso, si una conducta está prevista como una infracción y como delito y es realizada por una persona, el fisco debe decidir, de acuerdo a la gravedad de la infracción, si conviene que se sancione como falta o como delito y actuar en consecuencia, pero no que se sancione de las dos maneras.

En este orden de ideas, aplicando este criterio al procedimiento seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, - al imponer sanciones fundadas en el artículo 86 de la Ley de la materia, carece de justificación, en virtud de que a fin de cuentas el consumidor tiene que ejercitar sus derechos en otra vía y mientras el proveedor ya ha sido multado, convirtiéndose esta multa en una sanción administrativa.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que, "los procedimientos seguidos por las autoridades judiciales son completamente distintos de los que siguen las autoridades administrativas, en cada caso existen inculpadados por responsabilidades de distintos géneros, una de carácter penal y otra de orden meramente administrativo", pretendiéndose con este criterio justificar el doble procedimiento sancionatorio.

La tesis de la Corte parece ineficaz, por el fin que se persigue, pues precisamente ese doble procedimiento que señala que existe y con la consecuencia de la doble sanción, constituye la violación al principio de Derecho Penal *nom bis in idem*, ya que si el artículo 23 de la Constitución establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, precepto que recoge el principio *nom bis in idem*, en la dualidad prohibida del juicio, implícita que proscribe la dualidad de acciones idénticas, es claro que si la conducta es una sola y son dos los procedimientos para sancionarla, uno administrativo y el otro judicial, las autoridades respectivas estarán ejercitando acciones idénticas al imponer cada una de ellas una sanción.

El artículo 23 Constitucional, al establecer que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, corresponde en

materia penal a la excepción de cosa juzgada, porque se refiere a las mismas partes, sujeto pasivo y sujeto activo (Estado). - Suscribe la dualidad de acciones idénticas a las que por tratarse del mismo delito, hay una dualidad de peticiones, constituida por la aplicación de la pena e identidad de causa o sea la coincidencia del hecho del particular con el supuesto jurídico, que forman juntos la idéntica controversia en la causa, por tanto, se concluye que el artículo 23 contiene un principio que atañe a la esencia del derecho: el de la unicidad de la sentencia.

Efectivamente se advierte que en estos procedimientos, judicial y administrativo, existen dualidad de juicio, éste es el procedimiento que siguen los Tribunales Federales para aplicar la pena corporal y el procedimiento administrativo, que en el panorama de lo contencioso administrativo, es un juicio y que concluye con la resolución en la que se establece el cobro de la multa impuesta.

La aplicación de una sanción típicamente represiva - (multa) y la declaración de haberse cometido el delito consignado al Ministerio Público, para la innovación del juicio penal o bien la declaración de haber incurrido el proveedor en violación de los derechos del consumidor para que éste los haga valer en la vía que corresponda.

De idéntica naturaleza de los juicios, en virtud de - que el juicio que se sigue ante los Tribunales Federales, para la aplicación de la sanción corporal, es evidentemente de naturaleza penal y también el procedimiento administrativo es penal, en cuanto impone una multa, que no tiende al cumplimiento de un derecho violado, sino exclusivamente en su sanción de carácter-represivo, típicamente penal, por la naturaleza de la consecuencia prevista por la ley para el caso de violación de la norma.

Es verdad que existe una diferencia entre la consecuencia que la ley prevee para el aspecto administrativo, que es una sanción pecuniaria y la consecuencia prevista por la norma penal, cuya sanción es corporal, pero esta diferencia es sólo de cualidad no de esencia, ya que ambas acciones se identifican en que son represivas y tienen un idéntico supuesto jurídico, hay plena identidad de fin perseguido por ambas acciones, - es decir, la represión y hay también identidad de la causa petendi o sea el título de donde emana la acción represiva.

Nuestra legislación y jurisprudencia, han reconocido la facultad del Poder Ejecutivo, para la ejecución de las resoluciones administrativas, reconociéndose que cuando una Ley señale un camino diverso como el judicial, debe seguirse éste - - siempre y cuando sean las leyes administrativas que ellas esta-

blezcan a opción de los interesados, el doble camino administrativo y judicial.

En este orden de ideas, la efectividad pretendida por el Estado se refiere al aseguramiento por parte de éste y para beneficio de éste, de los derechos o intereses legítimos que persigue el propio Estado, con la imposición de las sanciones económicas.

El mismo Tribunal Fiscal ha resuelto, que esas medidas coercitivas que las leyes fiscales establecen, para conseguir el pago de las prestaciones tributarias, "no pueden estimarse como actos de violencia, que destruyan la voluntariedad del pago, ya que para asegurar el pago de las prestaciones que el fisco exija a los contribuyentes, es necesario prevenir sanciones legales o procedimientos de coacción activa o pasiva, pues... sería demasiado optimista creer que los causantes cumplan con sus obligaciones fiscales de manera espontánea y fácil." (14)

Es decir, que encima de que el Estado a través de las autoridades investidas con facultades sancionadoras, impone mul

(14) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1948, págs. 446 y 447.

tas para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones, también se asegura el cumplimiento para el cobro de dichas sanciones económicas.

La Procuraduría Federal del Consumidor, para la solución de los conflictos que se suscitan entre proveedores-consumidores, somete a éstos, al procedimiento público regulado por la actividad administrativa. La consideración estricta del procedimiento en este sentido, es el de una administración no sometida a control judicial. Las reglas procedimentales son más bien técnicas internas que jurídicas e imperativas.

El procedimiento es simplemente el encadenamiento de situaciones que se realizan, para la adopción de una decisión administrativa, tendiente a la imposición de una sanción económica.

Ahora bien, la intervención del consumidor en el proceso de formación del acto constitutivo de violación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se interpreta como ordenada a la salvaguarda de sus intereses y está reintegrada a la protección judicial de los mismos.

La función administrativa consiste más que en la es--

tricta aplicación de la Ley, dada la insuficiencia del acto y el grado de discrecionalidad de la administración, en la identificación completa del interés fluctuable en cada caso concreto, teniendo en cuenta los dictados de las normas generales, jerárquicamente supraordenadas de las situaciones jurídicas de los particulares, es decir, cada órgano o unidad administrativa tiene atribuido por el ordenamiento, la tutela de un interés público primario, gozando normalmente de cierto grado de especialidad para su interpretación y concreación.

De tal forma, que siendo la función administrativa, la manera en que el Poder Ejecutivo realiza, ajustándose a la ley, los actos materiales y culturales necesarios para el progreso de la comunidad, ésto es, los actos tendientes a la satisfacción de las pretensiones del grupo social débil y que se traducen en la protección de sus intereses individuales a través de las atribuciones que le confiere, en este caso la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 59 fracción VIII, que consigna el procedimiento que regula la salvaguarda de los derechos del consumidor y procura la satisfacción de los mismos.

Así las normas reguladoras, contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, contienen un carácter imperativo, al establecerse facultades tendientes al cumplimiento obliga

torio de los mandatos de la propia Ley, pero no de su obligación contractual respecto del consumidor.

A mayor abundamiento, el carácter público de las normas procesales administrativas, postula su carácter imperativo, precisamente se ha pensado que un exponente de la publicación del Derecho, consiste en la intervención del Estado en las relaciones jurídicas privadas, haciendo de la norma jurídica a aplicar una norma obligatoria.

Pero la obligatoriedad de la norma administrativa, contenida en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se encamina en cuanto a su cumplimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor, al logro de la comparecencia de la parte proveedora, tratándose de las medidas de apremio como sanción, al desacato de una orden de autoridad o como sanción impuesta, derivada de la violación a la Ley de la materia, pero en ningún caso como medida tendiente a la reparación del daño causado al consumidor o a la satisfacción de sus intereses.

De tal forma, que las sanciones administrativas son de tipo represivo, la potestad administrativa sancionadora, tiene como fundamento común, que ha sido establecida para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos de los individuos frente al Es

tado, es decir, que deriven de su situación general de sumisión.

Las manifestaciones legítimas de la voluntad de la administración, son necesariamente obligatorias para los súbditos, porque emanan de la voluntad jurídicamente superior y hace expresa la misma como la norma de Derecho o como el acto administrativo.

El concepto de obligatoriedad jurídica, implica el de la sanción y por eso el cumplimiento del deber jurídico respecto de la administración pública, viene asegurado mediante la potestad de coerción directa o con efectos jurídicos sancionatorios, los cuales ahora tienen el aspecto formal de los del Derecho Privado (resarcimiento, restitución, multas civiles, sobretasas, incapacidades, nulidades, etc.). Ya imitan las providencias del Derecho Procesal Civil, (ejecución de oficio), ya por el contrario, son verdaderas y propias sanciones penales, que sin embargo no concluyen, porque no excluyen la concurrencia también de las otras consecuencias jurídicas.

Ahora bien, la potestad sancionadora de la administración, deriva del carácter ejecutorio del acto administrativo o constituye uno de los medios de ejercer la facultad ejecutiva, que se reconoce a la propia autoridad.

La ejecutoriedad de los actos administrativos, ha sido considerada como una especial manifestación de los mismos, - por la cual cuando imponen deberes y restricciones a los particulares, deben ser realizados, aún contra la voluntad de éstos, por los órganos directos de la administración, sin que sea necesaria la previa intervención de la acción declarativa de los órganos jurisdiccionales.

Esto significa que si los particulares, no cumplen espontáneamente con las obligaciones que les han sido impuestas, - la administración tiene facultad de realizar sus pretensiones - mediante el uso de medios de coerción.

No tiene necesidad de la intervención de ninguna autoridad extraña, sino que puede alcanzar sus fines por medio de la actividad directa e inmediata de los propios órganos administrativos.

Entre los medios para realizar la ejecutoriedad, se incluyen, la coerción directa respecto de aquellas prestaciones que el obligado debe cumplir personalmente, sin que sea posible la sustitución y la coerción que consiste, en la conminación y aplicación de una pena administrativa, actuando esta amenaza como motivo determinante sobre la voluntad del particular, para -

obligarlo a la observancia de los deberes impuestos.

La potestad sancionadora que comprende la correctiva y la disciplina, es un complemento de la potestad imperativa, ya que esta sola sería ineficiente para asegurar el cumplimiento de las órdenes y mandatos, siendo indispensable la coerción, que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias.

En realidad, la potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas.

Son penas administrativas y no sanciones penales, aquellas cuya aplicación reserva la ley a la autoridad administrativa.

Hay que reconocer que en cada caso, en que se ha atribuido a la administración, facultades sancionadoras, el legislador no ha procedido por puro arbitrio, sino de acuerdo con un criterio que evidencia el nexo común, que une todos estos supuestos. Y en la materia de que se trata, este nexo no puede ser otro que el hecho de que la sanción se imponga, precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en un campo, cuya competencia y cuidado ha sido previamente enco-

mendado a la administración. La configuración de la administración, como un poder jurídico (y en tal sentido, autosuficiente), postula esta potestad sancionadora. Su fundamento es paralelo al que justifica la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, tiene que recurrir a los Tribunales civiles ordinarios.

En cuanto al ejercicio de la potestad correctiva, cuyas finalidades tienen por objeto asegurar el orden público y garantizar la integridad física de las personas y de las cosas, la moral y la economía pública, por medio de limitaciones a la libertad individual, su examen corresponde al estudio del deber del policía, considerado como la facultad jurídica de la administración pública, de ejercer coactivamente su actividad, con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general.

Por lo que toca a las razones prácticas, del crecimiento y extensión del poder sancionador de la autoridad administrativa, se advierte en la actualidad, que obedece substancialmente a los mismos motivos que explican la creación y desarrollo de los Tribunales administrativos, aún en los países que siguen el sistema Constitucional Anglosajón, que tradicionalmente era considerado incompatible con dichos organismos. Tales -

causas pueden ser: la creciente intervención del Poder Ejecutivo en materias dejadas anteriormente a la libre iniciativa privada, la consiguiente limitación de los derechos del individuo en aras del interés y bienestar general de la comunidad, abandono de la concepción extremista de los derechos individuales y - la necesidad de una justicia, con procedimientos más rápidos y sencillos, impartidos por órganos constituidos por personas que tienen conocimientos especializados sobre los asuntos administrativos, que manejan el volumen de los cuales hace imposible - que los Tribunales judiciales, los resuelvan en unión de sus - asuntos ordinarios.

Sí las multas establecidas en el Código Fiscal o en - las Leyes Especiales, son sanciones por su carácter penal, represivo y no reparatorio del derecho violado, carece de competencia la autoridad administrativa para imponerla.

La cuestión que ha sido ignorada por la Legislación - Administrativa, que invariablemente sigue atribuyendo al Poder Administrativo, la facultad de imponer las sanciones que las - mismas leyes establecen y que los Tribunales no han llegado a - penetrar, al fondo de la argumentación, pero de modo uniforme, - han reconocido la competencia de la autoridad administrativa.

Las leyes administrativas o sea aquellas, cuyas atribuciones corresponden a los diferentes órganos de la administración, según su materia, constituyen normas de Derecho Público, limitan la actuación de los individuos en sus relaciones económicas jurídicas y contienen penas, que se aplican a las personas físicas o morales que infrinjan sus disposiciones. Estas leyes administrativas, son expedidas por el Congreso de la Unión, que propiamente es el que ha establecido el castigo para los infractores.

I. EN RESOLUCION ADMINISTRATIVA.

Según lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que regula las atribuciones, con las que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor, en su fracción VIII consigna el procedimiento, que se ha de llevar a cabo a efecto de procurar la satisfacción de los intereses del consumidor.

Así el inciso a), reglamenta que la Procuraduría recibe las quejas y reclamaciones procedentes y requiere al proveedor, que rinda un informe por escrito sobre los hechos materia de la queja, cabe mencionar que en la práctica, al ser notifica-

da la parte proveedora de la reclamación, se le apercibe para el caso de inasistencia, de la imposición de una sanción económica- (multa), que se traduce en un medio de apremio, de los cuales ya se ha hablado con anterioridad, equivalente a un número determinado de días de salario mínimo general vigente, pero que puede ser diferente en cuanto al monto, entre queja y queja, para cada proveedor.

Sobre este inciso a), podría decirse que constituye la esencia y razón de ser de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual actuará como un eficaz gestor y escudo de las causas consumidoras, frente a toda clase de autoridades administrativas; - se trata de gestiones de tipo preventivo.

Pero al mismo tiempo, la Procuraduría Federal del Consumidor, viola en la práctica, su propia reforma (7 de Febrero de 1985), puesto que ilegalmente cita a una "audiencia de rendición de informe", no prevista por la ley ni por su reforma.

Además, si el proveedor cumple con lo ordenado por la Ley, entregando su informe dentro del plazo de cinco días, pero no concurre a la ilegal audiencia de rendición de informe, se le multará.

Independientemente de que las multas referidas hasta este momento, constituyen medidas de apremio, que obligan al proveedor a comparecer únicamente, sin que con ello tenga por fuerza que satisfacer la reclamación del consumidor y sin embargo, - ante el desacato, de dichas multas se hacen efectivas, contribuyendo al enriquecimiento del erario nacional.

El inciso b) de la fracción y artículo en cuestión, establece que de no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor, se citará a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levantará acta, sea cual fuere el resultado de la misma.

Cabe mencionar, que nuevamente se apercibe a la parte-proveedora para el caso de inasistencia, de la imposición de una multa en los mismos términos que para la rendición de informe.

Asimismo dispone el inciso en comento, que si hubiere conciliación y el proveedor queda obligado a alguna prestación, se estará a lo dispuesto por el inciso e) de esta fracción.

Pero si el proveedor, no agota la etapa conciliatoria, la Procuraduría no tiene facultades para obligarlo, ni mucho menos para sancionarlo, según ha sido el criterio adoptado por el

Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, del Primer Circuito, que al efecto ha dicho:

"PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, CA
RECE DE FACULTADES LEGALES PARA IMPO-
NER MULTAS POR NO AGOTAR EL PROCEDI--
MIENTO CONCILIATORIO.

"Del análisis minucioso de la Ley Fede
ral de Protección al Consumidor, par-
ticularmente de su Capítulo Octavo, -
artículos 57 a 66, preceptos que pre-
cisan la existencia y atribuciones -
del organismo denominado Procuraduría
Federal del Consumidor, se desprende
que la autoridad responsable carece -
de facultades legales para imponer -
multas a quien no agote el procedi- -
miento conciliatorio, 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 plan-
teada 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 apoyándose en la circunstancia de que el proveedor no agotó "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 tercero perjudicado, 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". (15)

De la tesis transcrita, se deduce que, aún cuando la Procuraduría no tiene facultades para sancionar al proveedor por no agotar el procedimiento conciliatorio, de todas formas impone una multa como medida de apremio, que de ninguna manera beneficia

(15) Amparo en Revisión 799/77. CENTRO AUTOMOTRIZ, S.A.

al consumidor, toda vez que como se desprende, el proveedor resarce si quiere y sin embargo, el propio Tribunal establece la diferencia que existe entre la multa impuesta como sanción y la impuesta como medida de apremio y reitera la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para multar en base en el apercibimiento que hace con fundamento en el artículo 66 de la ley de la materia, que en su parte conducente dice lo siguiente:

"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR,
RECURSOS DE REVISION DE REVOCACION,-
CUANDO PROCEDEN. RECURSO PROCEDENTE-
PARA IMPUGNAR UNA MULTA IMPUESTA POR
NO COMPARECER A UNA AUDIENCIA DE CON-
CILIACION.

"...La Procuraduría puede desarrollar dos clases de funciones: primera, la de 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 segunda, 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 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 ejecutar esas funciones cuando la parte respectiva se somete al procedimiento de conciliación.."(16)

(16) Amparo en Revisión 203/80. JOSE LUIS UBANDO FERNANDO.

De esta forma se puede dilucidar, que la Procuraduría Federal del Consumidor, sea la forma en que actúe, impone sanciones económicas al proveedor, obligándolo a comparecer sin -- que ésto quiera decir que por ello tiene que resarcir el derecho del consumidor.

En este mismo inciso b), dice el segundo párrafo que si el consumidor no concurre a la audiencia de conciliación, se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentarla ante la propia Procuraduría bajo los mismos hechos y respecto del mismo proveedor, sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifique dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de la inasistencia, en cuyo caso se citará de nueva cuenta por una so la vez a otra audiencia de conciliación.

Pero en la práctica, cuando el consumidor no asiste a la audiencia de conciliación, se señala nueva fecha para que - tenga verificativo la misma y entonces si no comparece nuevamente, sí se le hace efectivo el apercibimiento, haciendo notar - que cada vez que se cita a una audiencia se apercibe al provee-

dor para el caso de inasistencia de la imposición de una multa, que puede ser hasta de cien veces el salario mínimo y obligándolo a comparecer aún cuando el consumidor no comparezca y que des de luego lesiona asimismo los intereses del proveedor, sin que cuente con otra opción de momento más que comparecer a la audiencia para la que fue citado.

De la audiencia de conciliación pueden derivarse tres tipos de "solución" del conflicto proveedor-consumidor, que pueden ser: 1o. Que las partes no deseen la intervención de la Procuraduría (o bien que el proveedor no la desee), y la misma determine, si se violó la Ley Federal de Protección al Consumidor y dicte una resolución administrativa, 2o. Que se sometan al arbitraje de la Procuraduría y 3o. Que lleguen a un acuerdo conciliatorio y elaboren un convenio que la Procuraduría aprueba.

En el primer caso, establece la ley de la materia, que si no hubo conciliación, ni compromiso arbitral, el proveedor no asistió a la audiencia a que se refiere el inciso b), (art. 59, rendición de informe), pero sí el consumidor, la Procuraduría analizará los hechos motivo de la reclamación para determinar si

implican posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Cabe aclarar que hasta aquí, si el proveedor no compareció a la audiencia de conciliación, obviamente que ya se le hizo efectivo el apercibimiento decretado y se le impuso una multa -- por su inasistencia, entonces la Procuraduría en su ausencia determina si hubo o no violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor y si se desprende que la hubo, que es lo más seguro, impone en Resolución Administrativa, otra multa con fundamento en el artículo 86 de la ley de la materia, que va a parar como todas las demás, al erario nacional, dejando a salvo los derechos del consumidor para que los ejercite en la vía que corresponda.

De inferirse la existencia de una posible violación, se dará a consumidor y proveedor un término de diez días hábiles comunes a ambas partes para que rindan pruebas y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles, con base en las circunstancias, pruebas y otros elementos de juicio, determinará si existió o no la violación y dictará con fundamento en el artículo 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA que proceda, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, según sea el caso, para que los ejercite ante la Jurisdicción ordinaria.

Esta forma de resolver el conflicto, es la que considero que apareja mayor desventaja para el consumidor, ya que de ninguna manera se da solución al problema, en tanto que después de todo el tiempo que ya perdió en el trámite seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que el término de 15 días que señala la ley para que dicte la resolución administrativa, difícilmente se toma en cuenta ya que tan sólo para remitir el expediente a la Dirección General de Resoluciones Administrativas, tarda aproximadamente mes y medio, se dicta una resolución en la cual lo único que consigue es que se le dejen a salvo sus derechos para que los ejercite en otra vía, en tanto que la Procuraduría impone una sanción económica al proveedor por violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor y que hace efectiva a través del procedimiento económico coactivo, para asegurar su obligatorio cumplimiento, que desde luego no beneficia al consumidor.

Respecto del término para ofrecer pruebas que "en el orden práctico del manejo de esta inusitada fase de la reforma por parte de proveedores y consumidores, es recomendable para ambos, hacer caso omiso de la prevención para ofrecer pruebas. En todo caso se podrá ofrecer únicamente la instrumental de actuaciones por más que en estricto rigor, los documentos aportados al expediente no tengan ese carácter ya que se trata de un procedimiento conciliatorio; lo anterior deja a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor, el dictar la resolución administrativa ia-

cual en una forma impresa, hasta en sus razonamientos, dejará al consumidor en libertad de irse a donde sus intereses le indiquen.

Por más que se pretenda, la Procuraduría Federal del Consumidor no resuelve el problema, mucho menos al dictar una resolución administrativa, puesto que lo único que logra con ella es enriquecer el patrimonio nacional. Toda vez que, después de este procedimiento ya transcurrieron varios meses y el consumidor, lo único que consiguió es que se dejen a salvo sus derechos para que los ejercite en otra vía, en tanto que el proveedor, ya fue sancionado en Resolución Administrativa, por violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

II. EN LAUDO.

La presencia del arbitraje en las relaciones comerciales, se justifica por su gran utilidad para resolver los conflictos jurídicos que se suscitan entre las partes al formarse el contrato que liga a productores y distribuidores o a éstos con sus clientes o empresas auxiliares. Se pactan condiciones determinadas - que andando el tiempo son la materia de la discrepancia por la - distinta interpretación y que están expuestos al litigio de apli car las estipulaciones convenidas además de que se suelen presentar reclamaciones por causas llamadas extracontractuales debido de que se trata de constancias no previstas en el convenio o que provienen de hechos independientes a la contratación.

El arbitraje está ya justificado por su naturaleza de procedimiento jurídico para la pacífica resolución de las contiendas privadas.

El arbitraje es un proceso jurídico tramitado, desarrollado y resuelto por particulares. Ciertamente es un procedimiento privado por lo convencional y éste es desde luego, producto de la experiencia y la cultura de los pueblos, acumulada por siglos.

Estructuralmente el arbitraje es una relación jurídica-triangular, en cuyo ángulo superior se encuentra el árbitro que es el sujeto ajeno a los intereses en disputa y llamado por las mismas partes para componer las diferencias que las superan.

En este orden de ideas, resulta ilógico que siendo la Procuraduría parte en la controversia, por ser el representante del consumidor, que sea también quien resuelva como árbitro, por lo imparcial de su resolución, ya que dentro del arbitraje-seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, siendo esta una institución creada precisamente para proteger los intereses del consumidor, de ninguna manera puede ser ajeno a los intereses y por lo tanto, actual de forma imparcial y su resolución será siempre inclinándose en favor y en cuanto beneficie al consumidor.

Desde cierto ángulo, el arbitraje es un verdadero proceso en los que otros se limita a ser un procedimiento convencional, que elijan y regulen los propios interesados, porque el arbitraje se crea caso por caso, como las prescripciones que los tres sujetos que en él intervienen establecen en el compromiso o en términos generales en el acuerdo, que al efecto celebran. Por tanto, una definición general del arbitraje, si no pueden ir más allá de esos datos comunes que son el espontáneo sometimiento del litigio a la neutral determinación de un tercero imparcial.

En la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, puede actuar como árbitro o puede intentar la conciliación entre las partes, que denomina proveedor y consumidor si ellas así lo desean.

El arbitraje que podría denominarse legal, se encuentra su régimen en las leyes de procedimientos civiles, en la codificación civil y en la mercantil.

En cuanto al Código Civil, siendo este Distrital, rige en toda la República en el ámbito federal y frente a este fenómeno, aparece el procesal en donde se observa la existencia de 33-Códigos a partir del Federal, el Distrital y el de los Estados.

El Código de Comercio es el más antiguo, por cuanto rige en toda la República a partir del primero de enero de 1890.- Sus artículos del 1050 y siguientes regulan la materia procesal en lo mercantil, el 1051 precisamente estipula el procedimiento convencional como preferente a todos.

Ahora bien, al lado de las disposiciones mencionadas, - hay otras regulaciones directamente vinculadas con el arbitraje que ha regulado las relaciones mercantiles, tanto en el campo - del comercio exterior como del interior.

Así la Ley Federal de Protección al Consumidor, que figura en el Diario Oficial de 22 de Diciembre de 1975, en su artículo 59 prevee la posibilidad de elegir a la Procuraduría Federal del Consumidor, en Tribunal Arbitral si las partes lo desearan.

En el ámbito nacional la práctica del arbitraje en lo - mercantil suele encauzarse a las Cámaras de Comercio e Industria, que constituyen toda una red de más de trescientas Cámaras de - Comercio e Industria que existen en toda la República.

A primera vista este arbitraje mercantil nacional ha - sido de alguna manera afectado por la reciente Ley de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de 22 de Diciembre de 1975, por cuanto su artículo 59 atribuye a la Procu-

Procuraduría Federal del Consumidor, conciliar las diferencias entre proveedor y consumidor, actuando como amigable componedor.

Constitucionalmente sólo el arbitraje doméstico, ha sido objetado con el argumento de que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y que existe prohibición para fueros especiales, salvo el de guerra. Pero estos puntos de vista nunca han sido obstáculos para el reconocimiento de los laudos privados y tanto la doctrina como la Suprema Corte, se han referido a su ejecución a cargo de la autoridad judicial.

Ahora bien esta Procuraduría, no tiene facultades de ejecución de manera que si no se cumplen voluntariamente el laudo o convenio de conciliación, se debe acudir a los tribunales ordinarios para la consiguiente ejecución, ya que el laudo no admite más que sus aclaraciones.

Y al efecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha dicho lo siguiente:

" PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, MEDIDAS DE APREMIO QUE PUEDE IMPONER EL, PARA COMPELER EN LA VIA ADMINISTRATIVA AL CUMPLIMIENTO DE SUS LAUDOS. SUSPENSION PROCEDENTE. En los términos de los artículos 59 fracción VIII inciso e) de la

"Ley Federal de Protección al consumidor y 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, los laudos que emite el Procurador Federal del Consumidor, esencialmente son de naturaleza declarativa, pero no porque carezcan de ejecución en si mismos sino por la circunstancia de que el Procurador - no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener dicha ejecución, o sea que no tiene facultades para emitir proveidos a fin de que se realicen diligencias de embargo para asegurar el pago de las prestaciones económicas, sus intereses y costos del juicio que resulten con motivo de los laudos dictados por dicha autoridad administrativa, ya que de conformidad con los supratranscritos numerales - cuando se falte al cumplimiento voluntario del laudo arbitral, el interesado - podrá promover ante los tribunales competentes la ejecución del mismo, bien - sea por la vía de apremio o por la vía - ejecutiva mercantil, correspondiéndole,

"en estas condiciones, la efectividad de los multicitados laudos a los tribunales comunes en su carácter de autoridades ejecutoras..."(17)

Si bien la Procuraduría Federal del Consumidor, difícilmente podrá hacer comparecer a las partes de un negocio internacional, tendrá que considerar que existe un órgano llamado Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México, que tiene precisamente el cometido de conocer reclamaciones en el ámbito del comercio exterior e imponer sanciones aparte de sustanciar el procedimiento arbitral conforme a la ley que lo creó.

Tradicionalmente se ha conocido la cláusula arbitral y el compromiso. La cláusula compromisoria expresa la voluntad de las partes de someterse al arbitraje, controversias futuras que pueden suscitarse por el contrato en el que la cláusula está inserta. Sin más especificaciones que sobre el organismo arbitral a veces las reglas de procedimiento y las otras la misma sede de arbitraje y aún el idioma que se empleará.

(17) Amparo en Revisión 253/89, Incidente de Suspensión en Revisión EDIFICIOS ANAHUAC, S.A. y HELEN STUART, S.A.

El compromiso por su parte es un contrato con toda la extensión de provisiones en el que se comienza por indicar el conflicto y a suscitar las partes en él intervinientes, el su jeto nombrado árbitro, la facultad que se le otorga, etc. y - también de una manera más o menos coincidente los otros puntos que pueden aparecer en la cláusula, como son las leyes - aplicables, las reglas del procedimiento, las facultades para decidir conforme a derecho o sin justificar los puntos resolu tivos, es decir, en equidad como amigable composición.

Cualquiera que sea la naturaleza del acuerdo, ésto es, ya se trate de la cláusula compromisoria, de un compromiso o - de un convenio arbitral, los tribunales comunes han de inhibir se.

Al efecto el artículo 620 del Código Procesal Distri- tal, expresa que el compromiso produce las excepciones de in- competencia y litispendencia, si durante él se promueve el - asunto ante un tribunal ordinario.

Por lo que respecta a los casos en que la ley impone, si no el arbitraje forzoso, sí la comparecencia ante un órgano oficial como puede ser la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o la Procuraduría Federal del Consumidor, los tribunales - están obligados a rechazar la demanda, aunque no medie instan-

cia de parte, si no se acredita haber agotado la vfa administrativa.

Las legislaciones no suelen imponer restricciones a la elección de un árbitro único o de un tribunal colegiado.

El artículo 621 del Código Distrital de Procedimientos-Civiles, habla del primer caso, el 625 del segundo y los artículos 626 y 627 del árbitro tercero y del tercer árbitro, sin establecer distinción teórica pero sí técnica.

En la Procuraduría Federal del Consumidor, el laudo se rinde por la entidad, pero para la sustanciación se hace por un sólo funcionario.

En la Procuraduría Federal del Consumidor, no hay posibilidad de elegir árbitros, porque se trata de funcionarios permanentes en cada una de estas agencias públicas y es que son - por tanto simples ciudadanos mexicanos.

Los árbitros están facultados para dictar sentencia sobre las cuestiones incidentales y sobre las cuestiones previas que sea necesario resolver a fin de analizar el fondo de la - - disputa.

El laudo debe ser emitido por escrito y firmado por to-

dos los árbitros y si la minería rehusa hacerlo los otros dejarán constancia de ello y la sentencia tendrá el mismo efecto - conforme al artículo 625 de la Ley procesal civil.

El laudo en derecho, debe ser suficientemente fundado y motivado, pero se admiten como válidos los laudos dictados en - conciencia de amigable composición o en equidad, que por su misma hipótesis no necesitan justificación razonada.

De acuerdo al artículo 632 de la Ley Procesal, el expediente pasará al Juez ordinario para su ejecución. En México.- la homologación no existe, pero el execuatúr sí procede, lo mismo tratándose de una sentencia o laudo nacional que para uno extranjero, al efecto el artículo 607, relativo a la ejecución de sentencias dictadas en el extranjero, expresa que traducida la ejecutoria en la forma prevista por el artículo 330, se presentará en el Juzgado para su ejecución, pero previamente se analizará su autenticidad y si conforme a las leyes nacionales debe o no ser ejecutada.

Tanto en cuanto a laudos nacionales como extranjeros, - superan la regla del 608 que ordena que el Juez inferior ni el Tribunal Superior podrán exáminar, ni decidir sobre la justicia o la injusticia del fallo, ni sobre los fundamentos de derecho - o de hecho en que se apoye la resolución y únicamente podrán - exáminar la autenticidad y si es o no ejecutable conforme a las leyes mexicanas.

Aplicando este criterio a los laudos emitidos por la - Procuraduría Federal del Consumidor y tomando en consideración, lo señalado con anterioridad, respecto de que dicha institución representa a la parte consumidora, entonces el laudo emitido favorecerá indiscutiblemente a una sola parte y el proveedor tendrá que dar cumplimiento al laudo al ser requerido, - aunque éste sea dictado sin ningún fundamento de derecho, pero además la autoridad administrativa impone sanciones para el caso de incumplimiento, ya que por una parte el consumidor puede promover la ejecución del laudo, ello no es algo que ocurra fatalmente, es decir, no es una obligación por parte del consumidor, sino un derecho.

Por otra parte, al incurrir en el incumplimiento del laudo, el proveedor, la autoridad administrativa con fundamento en los artículos 86 y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor hace uso de las sanciones administrativas, para conseguir a su debido cumplimiento.

Al respecto el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, ha dicho:

PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CUANDO
SON ACTOS DE AUTORIDAD SUS LAUDOS ARBITRALES.

Es exacto que conforme al artículo 59 - fracción VIII, de la Ley Federal de Pro-

tección al Consumidor, la designación del Procurador como árbitro encargado de decidir una controversia es producto de la voluntad de los sujetos contendientes y que a éstos corresponde establecer las bases del compromiso arbitral. Sin embargo, cuando al pronunciar el laudo el procurador percibe a la parte condenada de que, de no cumplir con la condena impuesta, hará uso en el ámbito administrativo de las sanciones previstas en los artículos 86 y 90 de su ley, resulta claro que al margen de cualquier consideración atinente a la legalidad de tal proceder se está en presencia de una autoridad para efectos de amparo pues, siendo un sujeto público, pretende de hecho o de derecho imponer al quejoso su decisión y hacerla cumplir a través de medidas coactivas. Por lo demás robustece la eficacia y la exhibibilidad del laudo, la circunstancia de que en términos del artículo ya citado de la ley de la materia (inciso e) y de los numerales 444 y 500 del Código de Procedimien--

"tos Civiles para el Distrito Federal vigente, los laudos de esta naturaleza ya constituyen títulos que traen aparejada-ejecución" (18)

Tesis que me parece inapropiada, en virtud de que la - Procuraduría cuenta con facultades para competir al cumplimiento de sus resoluciones y determinaciones, fundándose en los medios de apremio consignados en el artículo 66 de la ley de la materia y en cambio aplica al incumplimiento del laudo lo establecido en los artículos 86 y 90 de la misma ley, que sancionan la violación a la ley en comento y que resulta distinto al concepto de medida de apremio.

Y al efecto el Tribunal Colegiado Supernumerario del - Primer Circuito en Materia Laboral, ha establecido tesis en contrario que dice lo siguiente:

"PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR A LAS PARTES POR EL INCUMPLIMIENTO QUE REALICEN AL LAUDO ARBITRAL.

"Los laudos arbitrales no caen, dentro del supuesto del artículo 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la parte relativa a que el incumplimiento de las resoluciones administrativas, que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor, ameritará las sanciones administrativas, que señala el artículo 86 del propio ordenamiento, ya que los laudos arbitrales no tienen la naturaleza de resoluciones administrativas, porque el Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente lo hace como cualquier árbitro privado, puesto que es designado voluntariamente por las partes y además porque existe disposición expresamente al contrario al establecer el artículo 59 fracción VIII inciso e) de la propia ley, que la ejecución de los laudos se podrá promover ante los tribunales competentes; de modo que el Procurador Federal del Consumidor, carece de facultades para con fundamento en el artículo 90 de la ley de

"la materia, sancionar a las partes en el juicio arbitral por el incumplimiento del laudo respectivo." (19)

Tesis con la que estoy de acuerdo, toda vez que el consumidor tendrá necesariamente que acudir a los tribunales ordinarios para la ejecución del mismo, si el proveedor no cumple voluntariamente y en tal virtud ningún beneficio obtiene al imponérsele a éste último una sanción administrativa, ya que la ejecución del laudo no está sujeta a la condición de que al imponer una sanción se pueda ejecutar por la misma autoridad que lo emitió, sino que tendrá por fuerza que acudir el consumidor a los tribunales ordinarios para promover su ejecución.

El inciso c) de la fracción, del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que si consumidor y proveedor asistiesen a la audiencia de conciliación y no se lograra éste, la Procuraduría Federal del Consumidor, los invitará a que de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a - - -

(19) Amparo en Revisión 218/87. CONSOLIDADORA DE CARGA AEREA - APOLO S.A. DE C.V.

elección de los mismos. El compromiso se hará constar en acta que al efecto se levante. En amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la Procuraduría resolverá en conciencia y buena fé guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.

"No es en amigable composición, sino en el compromiso arbitral que conforme a la doctrina del arbitraje, se fijan las cuestiones materia de éste. La amigable composición es una de las especies del arbitraje; de observarse el mandato de la reforma (de 85), se daría el absurdo de que las partes, para cumplir con la ley estipularan la amigable composición, esta sería procedente, no así el arbitraje de derecho".

"El arbitraje constituye un verdadero juicio y la especie del arbitraje de derecho es aquella que mayor semejanza guarda con tal procedimiento, porque el árbitro está obligado a sujetarse a las normas, substantivas y adjetivas de la ley, entre ellas las procesales de recibir obligatoriamente pruebas y oír alegatos".

A diferencia de la anterior, en la especie de la amigable composición en la que las partes designan a un amigable-componedor, conocido también como arbitrador o árbitro de equidad, ninguna regla de derecho deberá observarse, puesto que se

trata de un fallo, de buena fé, en el cual el arbitrador no se encuentra obligado, ni a demostrar la validez de su resolución, ni a seguir las reglas del procedimiento ni, incluso, a desahogar pruebas, sino simplemente a decidir en conciencia.

Con lo que resulta claro que la Procuraduría Federal del Consumidor, no tiene límite para dictar laudos imparciales que favorezcan desde luego al consumidor, y sin embargo estos laudos necesariamente se tendrán que promover su ejecución ante los tribunales correspondientes, lo que deja al consumidor en las mismas condiciones, ya que no todos acuden a ejecutar el laudo.

De tal manera que, las sanciones que encima impone la Procuraduría por el incumplimiento a los laudos que emite, -- aparte de que no tienen relación para la ejecución del laudo, -- tampoco benefician al consumidor de ninguna manera.

III. EN CUMPLIMIENTO DE CONVENIO.

Otra forma de "solución" a un conflicto tramitado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se presenta cuando las partes, consumidor y proveedor, logran llegar a un arreglo conciliatorio otorgándose derechos y obligaciones recíprocas, haciéndose constar en la elaboración de un convenio que aprueba la Procuraduría y que se convierte en título ejecutivo, pero al igual que el laudo se tiene que acudir a los tribunales ordinarios para su ejecución.

El convenio es el acuerdo de dos o más personas, destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, amplía - - excepcionalmente el carácter de comerciante, al considerar como tal, no sólo al que haga del comercio su actividad habitual o reiterada, sino también a quienes realicen aunque fuere accidentalmente un acto de comercio y su objeto sea la compra-venta de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes.

Los actos jurídicos relacionados con inmuebles, además del caso ya señalado, sólo están sujetos a la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas para ventas al público o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar o de disponer de inmuebles durante lapsos determinados, dentro de cada mes o dentro de cualquier otro, período determinado de tiempo, cualquiera que sea la denominación de los contratos respectivos.

Quedan exceptuados de las disposiciones de la ley, los servicios que se presten en virtud de un contrato o relación de trabajo.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de enero de 1988, se reformaron entre otros, los artículos 500, 504 y 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, para aclarar que también son supuestos de la vía de apremio, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Es decir, que también adquirieron naturaleza ejecutiva dichos convenios, en tal virtud se tendrá que acudir a los tribunales ordinarios para su debida ejecución.

Cabe mencionar que aún cuando los convenios se celebran en forma voluntaria por las partes, la Procuraduría no de

ja de seguir apercibiendo al proveedor para el caso de incumplimiento, de la aplicación de las sanciones a que se refieren los numerales 86 al 90 de la ley de la materia, que como en el caso del laudo, considero incorrecto, por los mismos motivos ya referidos y es que la Procuradurfa cuenta con facultades contenidas en el artículo 66 de la ley y en todo caso, con base en dicha disposición es que debería de seguir apercibiendo al proveedor, aunque al dársele a los convenios el carácter ejecutivo, carece de motivo y razón dicho apercibimiento, toda vez que si el proveedor no cumple con la obligación contraída, al hacerle efectivo el apercibimiento, con ésto no se logra el cumplimiento de la obligación y sin en cambio, sí se siguen generando ingresos para el Estado, que el mismo se asegura su cumplimiento.

1: SANCIONES AL PROVEEDOR.

Ahora bien, como ya ha quedado señalado, para el caso de incumplimiento a los convenios celebrados ante la Procuradurfa Federal del Consumidor y aprobados por ésta, se imponen al proveedor las sanciones contenidas en los artículos 86 al 90 de la ley de la materia y que corresponden a sanciones que se consignan por violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor pero no para el incumplimiento de un convenio que se realizó en forma voluntaria entre las partes.

Ahora bien, si la Procuradurfa Federal del Consumidor, ha si-

do creada para velar por el cumplimiento de la ley y representar los intereses de los consumidores, tratando de conciliar sus intereses pretendiendo satisfacer sus reclamaciones y por tanto no tiene facultades de decisión, en tal virtud no debiera tener tampoco facultades de represión, como ejerce al imponer multas.

2: SANCIONES AL CONSUMIDOR.

Otro problema que va en contra de los principios fundamentales de creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, consiste en que al celebrarse un convenio y se estipulen obligaciones por parte del consumidor, y para el caso de incumplimiento se sancione a éste, tal y como ocurre cuando por ejemplo se celebra un convenio sobre el arrendamiento de un inmueble, en donde el consumidor se compromete a desocupar en cierta fecha y al incumplir con esta obligación se hace acreedor a las sanciones referidas para el proveedor, ejemplo muy común en la práctica.

De tal forma que la protección al consumidor, pretendida por la Ley Federal de Protección al consumidor, se revierte en contra de la parte a quien se pretende proteger.

Y al respecto se advierte que también los consumidores quedan obligados ejecutivamente, como se desprende del siguiente

te texto: Los reconocimientos de los CONSUMIDORES Y PROVEEDORES de obligaciones a su cargo y los ofrecimientos para - cumplirlas, que consten por escrito y sean aceptados por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Se trastorna el orden natural de la protección al consumidor orientado solo hacia la protección de los consumidores.

Increíblemente el consumidor será sancionado por una ley - creada para su protección.

IV) ANALISIS DEL ARTICULO 87 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo creado para velar por el cumplimiento de la Ley en beneficio de los intereses de los consumidores y para ello el Legislador - - atribuyó a ésta, el ejercicio de los medios de apremio previstos por el artículo 66 para el eficaz desempeño de las funciones de vigilancia.

De tal manera que las sanciones impuestas con fundamento en el artículo 86 de la Ley, resultan ineficaces en virtud - de que como ya se ha establecido la idea de que no se trata de un medio reparador de derechos violados, sino únicamente de un medio represivo sancionatorio de violaciones a la Ley.

Además de que siendo la Procuraduría Federal del Consumidor, parte en la solución de conflictos por ser su función la de representar a los consumidores, no debería ejercer funciones de represión ya que contraría con ésto el principio de que el - Juez no podrá ser al mismo tiempo, parte.

Ahora bien, según el artículo 87 de la Ley comentada, - dispone que las sanciones serán impuestas con base en las actas levantadas por la autoridad o con motivo de los datos que aporten las denuncias de los consumidores, con base en la publici-

dad ordenada por los proveedores o por cualquier otro elemento o circunstancia de la que se infiera en forma fehaciente, infracción a la ley o demás disposiciones de ella. En todo caso las resoluciones que se emitan en materia de sanciones deberán estar fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 89 del presente ordenamiento.

La protección al consumidor, se traduce entonces en la imposición de sanciones al proveedor, apoyadas fundamentalmente en lo reclamado por el consumidor, y sin embargo se deja al consumidor en la misma situación, con sus derechos a salvo para que los ejercite en otra vía, mientras tanto la Procuraduría con la denuncia del consumidor ya infringió en forma fehaciente la infracción respectiva a la Ley Federal de Protección al Consumidor y por lo tanto ya se encuentra justificada la imposición de la sanción.

Continúa diciendo el artículo 87, la Procuraduría Federal del Consumidor impondrá las sanciones a que se refiere el artículo 86, por infracción a los artículos 14, 20, 27, 30, 38, 40, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 79 y 81, cuando en estos dos últimos casos, el requerimiento lo formulen servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor u ordene las visitas de inspección. Las demás sanciones administrativas por infracciones a esta Ley serán impuestas por la Secretaría de Co-

mercio y Fomento Industrial o en su caso, tratándose de servicios, por la autoridad a quien corresponda su control o vigilancia.

En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción por dos autoridades administrativas.

Se desprende de este párrafo que la única solución lo-
grada dentro de un conflicto proveedor-consumidor, lo es la -
aplicación de las sanciones correspondientes, determinadas siem-
pre por la Procuraduría Federal del Consumidor, beneficiando -
con ellas, en cuanto a las económicas se refiere, al erario na-
cional y no como debería por ser el espíritu de creación de la
Procuraduría, al consumidor.

También se puede advertir, que la Procuraduría Federal-
del Consumidor interviene en ramas, para las cuales previamente
ya habfa sido creado un órgano encargado de regular las relacio
nes contractuales y que sin embargo al no dar la Procuraduría -
una solución satisfactoria al consumidor, a éste irremediable-
mente no le queda otra opción más que acudir ante estos organis
mos a efecto de que le resuelva favorablemente su problema, no
obstante que la Procuraduría ya intervino y por consiguiente ya
sancionó y aún así la ley prevee que no se deberá sancionar una
misma infracción por dos autoridades administrativas, pero deja
abierta la posibilidad de que la misma infracción pueda ser san
cionada por una autoridad administrativa y otra judicial.

Por lo tanto "de permitirse a la Procuraduría Federal del Consumidor, la aplicación de sanciones conforme a este artículo (86) y a este Capítulo, la autoridad destinada por la teoría y por esta Ley a velar por el cumplimiento de la misma con los fines de denuncia, estaría invadiendo la materia encomendada a diversas autoridades competentes y fácilmente caería en graves errores y omisiones, derivadas de la imposibilidad de especializarse en todas las materias, función ajena además a su misión fundamental".

Cabe señalar que siendo la Procuraduría Federal del Consumidor, como ya se ha dicho, el órgano encargado de vigilar el cabal cumplimiento de la Ley, su función debería de encaminarse a procurar realmente la satisfacción de las pretensiones consumidoras haciendo del conocimiento de las autoridades correspondientes de las quejas que sean de su competencia por razón de su especialidad y en todo caso la sanción correspondiente debería consistir en una indemnización para la parte consumidora.

V. ANALISIS DEL ARTICULO 89 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Las sanciones administrativas (multas, suspensiones, clausuras, prohibiciones, etc) tienen un carácter represivo in timidatorio, en su fijación, imposición y procedimientos, no se hace referencia las más de las veces a las garantías mínimas que preveen en la Legislación, considerándose la analogía a menudo en los castigos de las infracciones.

En su imposición, la autoridad administrativa goza de mayor arbitrio que la autoridad judicial, no existiendo límite legal respecto a la sanción pecuniaria que se encuentra facultada por el poder público. Y en muchos casos no se hace un deslinde claro de la jurisdicción administrativa y la judicial, incurriéndose en la duplicidad de sanciones, como de la consiguiente violación del principio *nom bis in idem*.

1: EL CARACTER INTENCIONAL.

La inobservancia de cualquier deber de los particulares, hacia la administración pública, constituye un acto ilícito de derecho administrativo y es causa de la responsabilidad del transgresor hacia el ente titular del interés tutelado por la norma y en virtud del cual se impone un deber.

Esta responsabilidad surge sólo cuando hay violación de una norma, es decir, por los actos contrarios al derecho y aunque no se haya producido un daño concreto, pues se extiende a cualquier desobediencia a una norma de derecho administrativo, si se ocasionó un daño, la responsabilidad importa la obligación de repararlo pero además de acarrear siempre la aplicación de una pena que puede tener el carácter de sanción penal o sanción administrativa.

Esto es, que aún cuando el infractor de una norma administrativa ha sido sancionado por esta autoridad, ésto no quiere decir que por ello se libere de la obligación de reparar el daño causado y que aún cuando sea o no intencional su conducta, la sanción ya se le impuso, beneficiando con ello al fisco nacional.

2: LAS CONDICIONES ECONOMICAS.

La fracción II del artículo 89 de la Ley Federal de Protección al consumidor, dispone que para la determinación de las sanciones deberá tenerse en cuenta las condiciones económicas del infractor criterio que difícilmente se toma en consideración, ya que la Procuraduría aplica sanciones indistintamente y de manera arbitraria sin tomar en consideración dichas condiciones, que se supone deben de aplicarse para que el castigo sea justo y proporcionado.

Ahora bien, tomando en consideración que la multa ha sido considerada como crédito fiscal, la multa no solamente constituye un daño que se infringe al culpable, sino que también existe una ventaja para el Tesoro Público, el fisco debe beneficiarse con ella, ya que la multa tiene cierta afinidad con un crédito del derecho civil, en el concepto de dicho autor con lo que puede compararse en realidad es con el derecho a la indemnización.

Ya que se debe al Estado una indemnización por el aumento de los gastos de vigilancia que semejantes empresas le ocasionan y por las pérdidas que sufre en virtud de los fraudes que a veces se logran cometer.

En este orden de ideas, cabe aclarar que como ya se ha señalado con anterioridad, el fin primordial de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, es precisamente la vigilancia y protección de los intereses de los consumidores y en tal caso la indemnización no debería ser para el Estado, sino para la parte afectada con la violación de la norma administrativa.

También en el caso se considera la multa principalmente como una indemnización, la multa fiscal, desde que es impuesta por el incumplimiento de una obligación administrativa o financiera, es una sanción administrativa, que genera responsa

bilidad y su objeto o fin es en cierto modo disciplinario, porque cuando se trata de actos bilaterales la multa se impone a cada parte interviniente, pero su relativo carácter o fin de indemnización es indudable y no la niega la circunstancia de que la multa sea dos, tres o hasta diez veces, el monto de la contribución no pagada. Las multas fiscales equivalentes a varias veces la suma debida compensa en el patrimonio fiscal, las evasiones ilícitas no descubiertas. Hay mediante ella una especie de reintegración de lo que el fisco debe percibir normal y legalmente.

De tal manera que el Estado se asegura el cumplimiento de una obligación pecuniaria, que ha sido generada por la violación o incumplimiento a una norma administrativa, que de ninguna manera ha causado ni pretende causar daño al patrimonio nacional y sin embargo el resarcimiento si es para éste.

Por el contrario si se pensara que es erróneo considerar a las multas impuestas por contravenciones administrativas y fiscales, tengan un carácter financiero puesto que estas multas no tienen por fin procurar una entrada para el Estado, sino más bien tienen por fin reparar un daño ya hecho a éste o a evitar que un daño se haga y funcionan como verdaderas y propias penas.

Opinión que conlleva a reiterar nuevamente, que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene por fin la satisfacción de las pretensiones de los consumidores en base a la Ley base de su creación, y que en todo caso el daño es para éstos y no para el Estado.

La multa ha sido considerada por algunos autores como un sanción o medida cuyo fin es exclusiva o predominantemente reparatorio, carácter que a mi juicio corresponde a los recargos, pero no a la multa.

Pero aunque fuera reparatorio, el carácter de la multa, la reparación no va dirigida a quien ha sufrido el daño, sino a un tercero extraño a la relación contractual en este caso, que se beneficia con su intervención, procurándose beneficios exclusivamente para él (Estado), sin que con esto cumpla con la función que tiene encomendada y sin tomar en consideración - tampoco, el daño que a su vez sufre el infractor con la imposición de una sanción arbitraria desproporcionada e ilimitada.

3: LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.

Actualmente no existe límite constitucional para las multas - que puede imponer la autoridad administrativa, ya que se ha suprimido el límite de quinientos pesos que señalaba la Constitución de 1857, no hay pues un criterio inequívoco para de-

terminar cuando una multa impuesta es excesiva, pero de acuerdo con la elaboración de tesis jurisprudenciales debe hacerse tal cuantificación, tomando como base dos factores principales: la gravedad de la infracción y las condiciones económicas del infractor.

Ahora bien la prohibición de la multa excesiva, se refiere sólo a la aplicación, de las sanciones por las autoridades administrativas, ya que existen algunos casos en que la ley establece una sanción fija que es excesiva en relación con la gravedad de la infracción o bien que en casos concretos y dadas las circunstancias económicas del infractor, resultan desproporcionadas.

En este aspecto, ha dicho la Suprema Corte de la Nación, lo siguiente:

"MULTAS: Al examinarse las cuestiones relativas a la procedencia de la imposición de multas, su condonación o cuantificación, las autoridades fiscales y el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los jueces de amparo, deben considerar las cuestiones propuestas con miras a que no se cobren multas indebidas, --pués no debe estimarse que la intención del Legislador al establecer las multas-

"como sanciones a las infracciones, haya sido la de incrementar los ingresos fiscales y menos con base en formalismos - ni que ello debe hacerse con apoyo en - interpretaciones que hagan de las leyes un laberinto en que la multa se reduce por tales formalismos. Antes bien, las multas deben ser aplicadas con cuidado de sancionar legalmente a quienes han incurrido en infracciones y de aplicar estas sanciones con criterio limitativo y riguroso pero en el sentido de no imponer multas que no encuentren absoluto apoyo en la ley y que no sean adecuadas a las normas que rijan su cuantificación." (20)

Pero los criterios mencionados por el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no han sido tomados en consideración por la Procuraduría Federal del Consumidor, que está facultada por su propia Ley, para impo-

(20) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pág. 45.

ner sanciones (como medida de apremio), hasta de cien veces el salario mínimo y que aplica también para el caso del artículo 86 y sus correlativos, siendo que por ejemplo si la materia de la queja es de un monto de - - - \$80,000.00 (OCHENTA MIL PESOS) es excesivo que imponga una sanción equivalente a cien veces el salario mínimo, situación que se da en la práctica en la mayoría de los casos.

Definitivamente como se puede observar las necesidades de la población consumidora, respecto de la protección que le ofrece la Ley Federal de Protección al Consumidor, va más allá de la simple presión que se ejerce en contra de los proveedores, por medio de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Presión que dicho sea, si bien es cierto que obligan al Proveedor a prestar atención a las reclamaciones de los consumidores, también es cierto que la presión ejercida no es suficiente para garantizar el debido cumplimiento de las pretensiones reclamadas.

En tal virtud, propondría que si el consumidor no es resarcido del daño causado por el proveedor y es éste último sancionado por la Procuraduría Federal del Consumidor con fundamento en lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de la materia, parte de la multa impuesta y en porcentaje al monto de lo reclamado, se destinará hacia el consumidor a título de reparación del daño causado.

Propuesta que considero sería de máximo beneficio para el consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, esta sería cumpliendo cabalmente el fin primordial de su creación que es el de brindar amplia protección a la clase consumidora.

C O N C L U S I O N E S .

- 1.- La Procuraduría Federal del Consumidor, es un simple mediador entre el consumidor y el proveedor, que procura amistosamente lograr que se resuelva el problema a través de la conciliación.
- 2.- La Procuraduría Federal del Consumidor es una autoridad administrativa que no cuenta con facultades para resolver las contiendas proveedor-consumidor.
- 3.- La facultad sancionadora de la Procuraduría Federal del Consumidor no es Constitucional, ya que no existe disposición expresa, que reglamente esta facultad basándose únicamente en interpretaciones jurídicas.
- 4.- La Procuraduría Federal del Consumidor está facultada para imponer sanciones económicas de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 5.- Las sanciones económicas impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor no benefician al Consumidor y si enriquecen al erario nacional.

- 6.- Las leyes complementarias contemplan algunos aspectos de protección al consumidor, pero no ofrecen mayor seguridad.
- 7.- Las sanciones económicas impuestas por la autoridad administrativa son de tipo represivo y no reparador.
- 8.- La Procuraduría Federal del Consumidor viola sus propios preceptos al citar a audiencias no previstas en la Ley de la materia (rendición de informe).
- 9.- La Procuraduría Federal del Consumidor, al dictar una resolución administrativa no resuelve la controversia proveedor- - consumidor y sí impone sanciones económicas que van a parar al erario nacional.
- 10.-La Procuraduría Federal del Consumidor, aún cuando condena - en Laudo Arbitral al Proveedor, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones.
- 11.-La Procuraduría Federal del Consumidor, viola una de las finalidades para la que fue creada al imponer sanciones a la - parte consumidora ante el incumplimiento de un convenio celebrado ante ésta.

12.- Las condiciones señaladas por el artículo 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, difícilmente son tomadas en consideración al imponerse sanciones económicas.

13.- La multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor debería en forma proporcional al monto de lo reclamado, destinarse hacia el consumidor como una forma de reparar el daño causado.

BIBLIOGRAFIA.

BARRERA GRAF JORGE. La Ley de Protección al Consumidor en jurídica. México Universidad Iberoamericana, No. 8. Julio 1976.

BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1973.

BURGOA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, D.F.

C. ROWAT DONALD. El Ombudsman.

FARIAS ANGULO LUIS. Facultad Sancionadora de la Administración y el artículo 21 Constitucional. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. UNAM. México 1943.

FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Novena Edición. Editorial Porrúa. México 1962.

MACEDO PABLO Y EMILIO PARDO. Compendio de los Derechos y obligaciones del hombre y el ciudadano. Jalapa Veracruz 1928.

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.- México 1959.

JURISPRUDENCIA

AMPARO EN REVISION 799/77. CENTRO AUTOMOTRIZ, S.A. 13 de Octubre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapi--tal Gutiérrez.

AMPARO DIRECTO 1069/84. OMNIBUS DE MEXICO, S.A. 30 de octubre de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viaz--cam.

AMPARO EN REVISION 203/80. JOSE LUIS UBANDO FERNANDO. 14 de abril de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David - Pimentel.

AMPARO EN REVISION 253/89. Incidente de suspensión en revisión. EDIFICIOS ANAHUAC, S.A. Y HELEN STUART, S.A. 14 de febrero de - 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria Marfa Guadalupe Saucedo Savala.

AMPARO EN REVISION 2236/89. ARTURO ELORZA BERMUDEZ. 23 de no-- viembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David - Góngora Pimentel. Secretaria Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

AMPARO EN REVISION 218/87. CONSOLIDADORA DE CARGA AEREA APOLO - S.A. DE C.V. 29 de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Po-- nente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria Emma Herlinda Vi- llagomez Ordoñez.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia 1974. - Tercera Parte.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1948.

LEGISLACION

Constitución.

Código Civil.

Código de Comercio.

Ley General de Vfas de Comunicación.

Ley Federal de Protección al Consumidor y Reglamento.

Ley General de Salud y Reglamento.

Ley de monopolios.

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal

Ley Federal de Radio y Televisión.

Reglamento de promociones y ofertas.