

301809

6
2ef



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL SAN RAFAEL
"ALMA MATER"

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

INSUFICIENCIAS NORMATIVAS DEL
PROCEDIMIENTO DE RECLAMACION PRESENTADA
ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL GALVAN ZUNIGA

ASESOR: LIC. ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS

REVISOR: LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

MEXICO, D. F.

272585

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Por la sabiduría que me da cada día de mi vida
para realizar mis proyectos

A MIS PADRES:

HELIODORO GALVAN RODRIGUEZ Y
MARIA ELENA ZUÑIGA DE GALVAN

Por el apoyo, la fe y el amor que siempre
me han dado

A LOS PRIVILEGIOS DE MI VIDA

MI ESPOSA IRMA HERNANDEZ SALAS
Y MI HIJO RAUL GALVAN HERNANDEZ

Por creer siempre en mi

A MIS HERMANOS:

MARÍA SOLEDAD
HELIODORO
ARTURO
ALFONSO
RAYMUNDO
GILBERTO

Con respeto y cariño.

A MI SUEGRO:

JOSE D. HERNANDEZ RAMIREZ (q.p.d.)

Por la confianza que siempre me tuvo

A Mi ESCUELA:

LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
Campus San Rafael

Por la enseñanza obtenida

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	<i>i</i>

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

	Página
1.1. -Justificación de su existencia	2
1.2. -Fundamento constitucional de la PROFECO	21
1.3. -Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor	22
1.4. -La PROFECO como parte de la Administración Pública	29

CAPÍTULO II

OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA PROFECO

2.1. -Desarrollo de la Procuraduría Federal del Consumidor	40
2.2. -Función conciliadora	41
2.3. -Función de árbitro	46
2.4. - Facultades y atribuciones de la PROFECO	51

CAPÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ANTE LA PROFECO

	Página
3.1. -Conceptos de reclamación y queja	64
3.2. -Procedimiento conciliatorio	66
3.3. -Procedimiento arbitral	73
3.4. -Procedimiento por infracciones a la ley	79

CAPÍTULO IV

SOBRE LAS GESTIONES QUE SE REALIZAN ANTE LA PROFECO

4.1. - Mecanismos e instrumentos de ejecución de las decisiones de la PROFECO	84
4.2. - Eficiencia y eficacia de la PROFECO en la solución de controversias	97
4.3. - Vías de apremio para obligar a proveedores a comparecer	102
4.4. - Convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor	105
CONCLUSIONES	108
PROPUESTA	111
BIBLIOGRAFÍA	114
ANEXO A	118

INTRODUCCIÓN

Nuestra legislación civil y mercantil postula la libertad de contratación sobre la base de la autonomía de la voluntad y la igualdad entre los individuos; sin embargo, al vivir en un régimen social donde se busca satisfacer las necesidades en el ámbito mercantil, no siempre las transacciones comerciales son realizadas en planos de igualdad y de equidad.

Día con día, la convivencia en sociedad se hace más compleja, razón por la que el Estado tiene que legislar para regular cada vez más las relaciones de los gobernados, incluyendo los derechos de la población consumidora que, a fin de cuentas, somos todos. Por tal motivo, en los años setenta el Ejecutivo Federal creó la Procuraduría Federal del Consumidor como institución responsable de la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, decisión considerada atinada y justa a las circunstancias, siendo su estudio motivo de este trabajo de investigación.

El tema en cuestión, me invitó a reflexionar acerca de la función de la PROFECO, sus funciones y su importancia en la sociedad; así como las facultades que la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga, cuyo ejercicio permite que sus actividades trasciendan. En este

sentido, se advierten los riesgos que implica dejar limitadas sus acciones, toda vez que restringen el cumplimiento de sus objetivos.

Para la planeación y ejecución de este trabajo, se aplicó el método de la investigación documental directa en donde la consulta, lectura e interpretación de documentos diversos como libros, legislaciones y enciclopedias, así como folletos, revistas, manuales y lineamientos institucionales entre otros fue básico, sin olvidar el análisis de información generada y recabada por la PROFECO y el Congreso de la Unión, además del intercambio de ideas.

En el primer capítulo, se ofrece en una breve reseña los antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, los elementos políticos, jurídicos y de hecho que validan su creación y su fundamento constitucional, sin soslayar el análisis de su naturaleza jurídica e integración dentro del marco de la Administración Pública Federal.

En el segundo capítulo, se describen y comentan los objetivos, desarrollo y funciones de la PROFECO, enfatizándose sus acciones en materia de conciliación y arbitraje como rubros importantes de este trabajo.

El capítulo tercero, versa sobre el proceso jurídico-administrativo que se lleva a cabo en la Institución para substanciar el trámite de los asuntos que se le someten, en el que se distinguen tres rubros: el

procedimiento conciliatorio, el arbitral y el derivado por infracciones a la ley, cuyo trámite se encuentra regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Finalmente, culmina este estudio en el cuarto capítulo, en donde se describen y comentan los mecanismos e instrumentos que la Ley otorga a la PROFECO para el desempeño de sus atribuciones, en donde vertimos algunos puntos de vista sobre la eficacia y eficiencia de las funciones conciliatorias y arbitrales. En este apartado se recomienda fortalecer y ampliar algunas de las facultades atribuidas a la PROFECO, en el sentido de darle competencia para actuar en juicios cuyo antecedente se sustente en la reclamación tramitada ante ella.

Por otra parte, no es menos importante es el segundo objetivo de enfatizar la labor encomendada a la Procuraduría Federal del Consumidor, institución que trata de dar respuesta a las exigencias de la población consumidora, la que deberá ser fortalecida mediante la ampliación de sus facultades, así como la asignación de otras, a fin de impulsar sus gestiones para mejor eficacia de sus acciones.

Con el fundado temor de que este trabajo adolezca de indefiniciones metodológicas y precisiones semánticas, solicito a mi honorable jurado que al evaluar el presente esfuerzo de investigación, tome en consideración mi ánimo personal de superación académica y mi

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1.1 -Justificación de su existencia

Durante el gobierno del Presidente, licenciado Luis Echeverría Álvarez, se estableció como política impulsar el progreso del país, por lo que se modificó el modelo de desarrollo nacional imperante mediante la implantación de nuevas estrategias políticas en materia económica, que favorecieran la mayor participación del sector productivo, decisión que conllevó la instrumentación del modelo económico denominado Desarrollo Compartido, que suplió al obsoleto modelo económico Desarrollo Estabilizador, establecido desde 1948.

Con la aplicación del modelo de Desarrollo Estabilizador, se garantizó la paz social y la paridad monetaria durante un largo periodo posterior a la Gran Guerra, que permitió a la población su recuperación económica a cambio de otorgar una sobre protección a la industria nacional y el empleo, además de aislamiento económico en lo internacional.

El modelo económico de Desarrollo Compartido, propició la agudización de los síntomas que años después derivaría en la actual crisis económica, con las secuelas que aún padecemos y que, en periodos cíclicos, se agrava hasta límites que han puesto en evidencia la vulnerabilidad de nuestro sistema político, económico y social.

México vivió un periodo de 30 años de tranquilidad social, en el que tuvo relevante crecimiento económico pero reducido desarrollo tecnológico, lapso en el que el gobierno fincó el bienestar social en la aplicación de medidas orientadas a proteger la industria instalada como estrategia para la defensa del empleo; tiempo en que no permitía importaciones de productos a fin de que las necesidades y requerimientos de la población se satisficieran con productos nacionales, es decir, que los productos mexicanos tuvieran prácticamente asegurado su consumo.

Durante ese lapso, las tasas de crecimiento tuvieron registros superiores al 6%, lo que contribuyó a la concentración y acumulación del ingreso en pocas manos, lo que propició que los problemas sociales se acumularan y agudizaran hasta obligar al gobierno a buscar nuevas alternativas de desarrollo que dieran respuesta a las expectativas de desarrollo social.

Luis Echeverría, en 1970, al cuestionar el modelo de Desarrollo Estabilizador, afirmó que al protegerse la planta industrial y el empleo se descuidó la incorporación, aplicación y desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos mercados en el extranjero para los productos nacionales.

Al tener la industria nacional consumidores cautivos de sus productos, no consideraban indispensables la instrumentación y aplicación de controles de calidad rígidos, por lo que fue tarea prioritaria del gobierno instrumentar mecanismos en los que se involucrara la participación del Sector Social a la

economía, mediante la aplicación del modelo económico de Desarrollo Compartido, cuyos riesgos y beneficios de su aplicación correrían a cargo tanto de industriales y como del gobierno, con el fin de beneficiar en lo general a los mexicanos en un clima de progreso y paz social.

La política económica del sexenio Echeverrista fue calificada como populista, monetarista y con perspectivas de corto plazo, cuyos resultados no resolvieron los problemas económicos y sociales de fondo.

Entre los principales y trascendentes indicadores económicos del sexenio del presidente Echeverría, es posible señalar los siguientes:

- La economía nacional, durante el periodo 1940-1970, creció a una tasa del 6% en promedio anual, cifra superior a la que se presentó en años posteriores a los setentas.
- La inversión privada se incrementó en 7.1 % en promedio anual, aunque tuvo una caída de -1.7% en 1971 y en 1976 sólo creció 0.4%.
- El sector agropecuario, especialmente la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, tuvo un comportamiento errático. En efecto, el Sector Agropecuario creció 2.6% en promedio anual, cifra inferior al crecimiento de la economía en su conjunto (6%) y de la población (3.2%).

- La agricultura creció 1.9% en promedio anual y tuvo tasas negativas en 1972 y 1976.
- La ganadería, registró incrementos del 3.5% en promedio anual, la silvicultura 1.8% y la pesca 9%.
- El tipo de cambio de nuestra moneda en relación con el dólar, que se había mantenido estable en \$12.50 desde 1954, se modificó el 31 de agosto de 1976, al dejarse "flotar el peso". Lo que significó una devaluación de más del 70%.
- El proceso de inflación, que había estado ausente en los dos sexenios anteriores, se manifestó como un problema a partir de 1973, en el que el índice de precios se conformó de dos dígitos, por lo que el promedio de inflación registrada durante el sexenio, medido por el índice nacional de precios al consumidor, fue de 14.25% anual.

El modelo de Desarrollo Compartido, instrumentado para su aplicación durante el periodo 1971-1976, se orientó a propiciar un cambio estructural de la economía, hacia la mejoría y el progreso nacional, con objetivos de continuidad y respeto a la política económica anterior, pretensión que se resume en las palabras que el presidente Echeverría expresó en su discurso de toma de posesión: "...el "desarrollo compartido" frente al "desarrollo estabilizador", tiene entre sus

premisas la continuidad del desarrollo con cambio en sus prioridades, el adjetivo "compartido" indica una clara alusión del nuevo modelo a la consecución del objetivo de alcanzar una mejor redistribución del ingreso interno bruto.

"Este objetivo podría lograrse por medio de la política fiscal y por partida doble; por la vía de los ingresos, mediante una reforma fiscal que sustituyera al sistema tributario regresivo por otro progresivo; y por la vía del gasto, a través de un incremento del gasto público que favoreciera el mejoramiento de los niveles de vida de los estratos bajos y medios de la pirámide social mexicana".

El modelo económico del desarrollo compartido no ayudó mucho al mejoramiento de los niveles de vida de las mayorías, como se pensó al inicio de su aplicación.

En síntesis, durante el periodo 1970-1976, el ritmo de crecimiento de la economía fue menor que en décadas anteriores y la estabilidad que se deterioró por las constantes y crecientes alzas de los precios de bienes y servicios.

Muchos mexicanos que tuvieron esperanza de recibir el beneficio prometido cuando se alcanzara el ansiado crecimiento económico, vieron frustradas sus expectativas, especialmente los de las capas más bajas de la población. El poder

¹LOMELI, Leonardo y Zebadua Emilio, La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982), Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 64

adquisitivo de nuestra moneda se deterioró, de forma paulatina en un principio y de manera acelerada después, como consecuencia de una inflación galopante.

En el ámbito internacional, se incrementó la dependencia del país a diversos productos extranjeros, por lo que la existencia de productos de primera necesidad y otros satisfactores escasearon.

Se decía que al ser considerado México líder de los países del tercer mundo, le sería favorable para salir en corto tiempo de sus tropiezos, pero el tiempo demostró el error de tal apreciación. Muchos problemas económicos y sociales quedaron sin resolver durante el sexenio echeverrista y otros más se agudizaron con el cambio de gobierno.²

La tónica o forma de gobierno en materia económica, llevada a cabo por el gobierno echeverrista, no cambió con el gobierno del Presidente López Portillo, aun cuando el descubrimiento de ricos yacimientos petrolíferos, en territorio nacional, propiciaron fincar ambiciosas expectativas de pronta riquezas. En realidad, la década de los setenta se caracterizó por un crecimiento económico sin desarrollo, con un saldo para los años siguientes de una aguda crisis económica que todavía vivimos.

² MENDEZ, José S., *et al* Dinámica Social de las Organizaciones, Mc Graw Hill, México, 1993. p. 172.

Con el ambiente social, político y económico que de manera escueta se ha descrito, el 20 de septiembre de 1975 el presidente Luis Echeverría Álvarez presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de crear un organismo que coadyuvara a frenar los abusos de los comerciantes y prestadores de servicios, a fin de proteger a los consumidores y evitar que su economía continuara afectándose.

El proyecto recibido por los legisladores, fue motivo de intensos estudios y comentarios ya que desde un principio se apreció su bondad y pertinencia. En sendas comparecencias, el entonces Secretario de Industria y Comercio, licenciado José Campillo Sáinz, abundó en explicaciones, primero en la Cámara de Diputados y después, el 24 de noviembre de 1975, en la de senadores, además de comparecer ante las comisiones correspondientes de ambas cámaras en donde se ampliaron las razones y motivos de la iniciativa presentada.

Hubo lugar no menos de 15 de audiencias con el titular y funcionarios de las secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de otras dependencias gubernamentales, las que concluyeron en felices resultados que enriquecieron el contenido y alcances de la ley que mereció, un triple análisis y estudio camaral.

Para el estudio y análisis del proyecto de la ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor, las comisiones respectivas de ambas cámaras

establecieron contacto para trabajar de manera coordinada, en cuyas reuniones se aportaron observaciones que fueron registradas en la minuta a revisión.

Al proyecto inicial del Ejecutivo, después de ser aprobado por los diputados, se envió a la Cámara de Senadores en donde se le hicieron 23 enmiendas, a cual más de ellas importantes, lo que motivó que volviera el proyecto y modificaciones a la Cámara de Diputados para efectos constitucionales.

Los cambios propuestos por la Cámara Revisora, fueron resultado del estudio que en conjunto realizaron las comisiones de ambas cámaras, cuyos resultados concluyentes fueron que era necesario proteger al consumidor, mediante la intervención de un organismo fuerte, porque quienes ofrecen sus satisfactores se encuentran siempre por encima de los consumidores, ya que se encuentran mejor informados y organizados, además de que en la relación comercial con frecuencia imponen condiciones unilaterales de contratación, a lo que se agrega su poder en el mercado que se acrecienta por la concentración de empresas y la celebración de acuerdos y convenios que derivan en limitación de la competencia en perjuicio del consumidor.³

La Ley de la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, responde fundamentalmente a dos propósitos: la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular, y su carácter innovador reside en trasladar, al ámbito

³ Sánchez Cordero Dávila Jorge A. La Protección al Consumidor, UNAM, Editorial Nueva Imagen, 1981, P.391

del derecho social, la regulación de aspectos de la vida económica y de los actos de comercio que, tradicionalmente, se encontraban regidos por el derecho privado.

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, se inspira en la filosofía constitucional de proteger el derecho de grupos mayoritarios, es decir, los derechos sociales que, en el caso que nos ocupa, los titulares son los consumidores quienes a fin de cuentas somos todos, los que deben ser tutelados por leyes sociales, como las leyes laborales y agrarias que tienen su fundamento en los artículos 27 y 123 de la Constitución.

Mediante este organismo, se busca moderar la autonomía formal de la voluntad, fundada en el Derecho Privado, para salvaguardar la auténtica libertad del individuo que constituye un paso más dentro del propósito común inspirado por la acción de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, es decir, asegurar dentro de nuestro orden jurídico y mediante una adecuada legislación, la justa satisfacción de las necesidades de la población, dentro de un marco jurídico de justicia social y con pleno disfrute de las libertades que nuestra Ley Fundamental regula.

En la iniciativa de Ley del Ejecutivo, se propuso crear una institución considerada indispensable para reforzar el equilibrio que debe existir entre los proveedores de bienes y servicios con los consumidores, aspectos que revisten singular importancia para la afirmación del régimen democrático, porque significa sólido avance en la evolución de nuestro derecho social.

Sólo mediante el estricto acatamiento y la actualización imaginativa del espíritu y letra de la Constitución, podrá nuestro país alcanzar los objetivos que se proponen; por lo que el gobierno, al cumplir su deber de velar porque las complejas relaciones sociales de nuestro tiempo se regulen por principios de justicia social que aseguren actuar con libertad, considero indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas tutelares de los derechos de la mayoría conformada por consumidores.

Durante los últimos decenios, México llevó a cabo gran esfuerzo para promover su actividad económica, en particular de la industria, con la que alcanzó elevadas y constantes tasas de crecimiento, tanto en la producción de bienes como en servicios. Este proceso generó, no obstante, notorios desequilibrios económicos y sociales.

La política de redistribución del ingreso, considerada como prioritaria para el gobierno, ha implicado cambios sustanciales en los objetivos y los procedimientos que orientan a la acción del poder público, y ha supuesto la revisión permanente de nuestros instrumentos normativos a fin de asegurar el desenvolvimiento armónico y equitativo del país.

En el marco de lo expuesto arriba, nuestro país ha entrado en una etapa de inestabilidad económica cuyas repercusiones sociales y políticas tienen y tendrán trascendencia internacional, cuyos efectos se considera que durarán varios años

tanto en México como en otros países, principalmente con quienes se tiene mayor relación comercial.

EL proceso inflacionario, como evidente manifestación de una crisis generalizada, obliga a tomar decisiones con efectos a largo plazo y a modificar estructuras consideradas injustas que, en distintas circunstancias, tal vez pudieran sobrevivir.

Entre otras determinaciones, el Ejecutivo Federal consideró necesario iniciar profundos cambios en los sistemas de intermediación de mercancías y de servicios que, tradicionalmente, han reducido las ganancias legítimas del productor y derivándose en lesiones al patrimonio de las clases populares.

A partir de inicio del proceso inflacionario que empezó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medidas tendientes a proteger el poder adquisitivo de los grupos sociales de menor ingreso. Decisiones que en conjunto forman un todo coherente de acciones sociales, administrativas y legislativas propuestas durante el año 1973, y que fueron sometidas, en diversas ocasiones, al análisis, diálogo y consulta de los sectores interesados.

En este programa destaca la política de la defensa del salario que ha permitido mantener y acrecentar el ingreso real de los trabajadores, así como la

elevación de los precios de los productos agrícolas, que ha favorecido sustancialmente a la población campesina.

Otro elemento importante de esta política fue el Decreto de Fijación de Precios por Variación de Costos, expedido por el Ejecutivo en 1972, por el que hizo posible ajustar los precios de productos y servicios, atendiendo a las fluctuaciones ocasionadas por el proceso inflacionario, evitando que la especulación, el acaparamiento y el afán desmedido de lucro redunden en abusos o ganancias inequitativas.

Destacan también las reformas hechas a la legislación del trabajo, por las que se estableció el Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores, que permitió el acceso de los trabajadores al ahorro público para adquirir bienes de consumo duradero a tasas de interés moderado, y que fortalece el poder de compra de las mayorías al obtener mejores precios en sus compras.

Además, en su momento el Gobierno Federal procuró cimentar y fortalecer los sistemas de comercialización mediante la implantación de almacenes populares, cooperativas de consumo, tiendas sindicales y obrero-patronales que, sin embargo, fueron insuficientes al prevalecer prácticas comerciales nocivas, muchas de ellas ancestrales, al distorsionar los hábitos de consumo que lesionan los intereses del consumidor y el ingreso familiar.

El proyecto de ley para fundar un organismo protector de los consumidores, es parte sustancial de una política destinada a proteger a las mayorías, pero también es instrumento orientado a corregir vicios y deformaciones del sistema distributivo que, además de impulsar la actividad productiva al ampliar el mercado interno, responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular.

De acuerdo con la doctrina liberal imperante, se estimaba que el consumidor dictaba las condiciones del mercado, en países de tradición colonial, en realidad esta afirmación nunca fue cierta porque los mecanismos de producción e intermediación, al provenir de prácticas monopólicas, derivó que una minoría impusiera durante siglos las condiciones de distribución y venta de mercancías a una población depauperada, ignorante e inerme frente a todo género de abusos y exacciones.

En la actualidad, los sistemas modernos de comercio alcanzan sólo a un sector privilegiado de la población y no han logrado, en modo alguno, transformar el obsoleto aparato distributivo; antes bien, han adoptado con frecuencia actitudes hegemónicas, con lo que han asentado su predominio sobre un público consumidor cautivo que, frente a tales conductas, carece de eficaz defensa.

Es indiscutible que el consumidor desprotegido, ante prácticas nocivas que le impone un comerciante deshonesto en una relación comercial, implican que el

primero acepte una tácita renuncia a sus derechos, así como a la aceptación de condiciones lesivas y en consecuencia inequitativas.

Por lo que motivar una conciencia cívica en el ciudadano y dotar al pueblo de los instrumentos jurídicos necesarios para su defensa, es deber del gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.

Los modernos medios de inducción colectiva, sustentados en los impactos psicológicos de una publicidad excesiva y tendenciosa, a favor de intereses monopólicos de economías sectoriales, han propiciado fenómenos semejantes en casi todos los países del orbe.

Prácticas comerciales que se han convertido en preocupación universal, y que han despertado interés por el establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y propaganda, por lo que la creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en países de economía de mercado en los que esta regulación se ha vuelto indispensable.

En este tenor el Ejecutivo de la Unión consideró necesario destacar el carácter innovador y revolucionario de su iniciativa, al sustentar que el real propósito de la norma es la de trasladar al ámbito del derecho social la regulación

de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio que tradicionalmente han sido regidos por el Derecho Privado.

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

En tiempos de los años setenta, las transacciones entre proveedores y consumidores se regían fundamentalmente por las normas de derecho privado, recogidas en los códigos Civil y de Comercio, por lo que la finalidad del proyecto de ley era crear un organismo y una regulación dentro del orden legislativo, que diera una nueva naturaleza, de carácter social, a las disposiciones regulatorias de los actos de comercio y relaciones entre los particulares.

Las disposiciones de la nueva Ley, elevadas a la categoría de normas de Derechos Social, buscan moderar la autonomía formal de la voluntad para salvaguardar la auténtica libertad en un marco de justicia.

Frente al Derecho Privado, que fundamenta el principio de igualdad entre las partes y que garantiza que las partes de los actos jurídicos sean libres para contraer obligaciones, el derecho social asume la existencia de desigualdades entre los contratantes, se reconoce que la libertad de contratación, cuando esas

desigualdades existen, convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del Estado.

Es por ello que las disposiciones del proyecto de ley presentado al Honorable Congreso de la Unión tuviera el carácter de irrenunciables e imperativas y que, en consecuencia, no sólo derogó cualquier disposición que se les opusieron sino que prevaleciera sobre cualquier otra norma aplicable en esta materia, resultando nulos cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario.

Por lo que están obligados al cumplimiento de la norma, no sólo los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, sino las Empresas de Participación Estatal, los Organismos Descentralizados y los órganos centralizados y sectorizados del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios.

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia, es decir, los actos mercantiles, encuentra su fundamento en lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, por lo que el proyecto propone regular aquellos aspectos que, de manera importante y con mayor frecuencia, afectan los intereses del consumidor.

Mediante esa iniciativa, se propuso crear la Procuraduría Federal del para la Defensa del Consumidor, definiéndolo como un organismo autónomo, y teniendo

como atribuciones principales las de representar el interés de la sociedad consumidora, así como representar colectivamente a los consumidores ante todo proveedor de bienes y servicios, actuar como conciliador y árbitro en las diferencias entre consumidor y proveedor y, en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.

Asimismo, se complementó la iniciativa de ley con disposiciones relativas a la definición jurídica de quienes presten sus servicios al nuevo organismo, siendo en términos generales el cumplimiento de las siguientes funciones: inspección y vigilancia; aplicación de sanciones por infracciones a la ley y la instrumentación de los recursos administrativos que puedan hacerse valer contra las resoluciones derivadas de ese ordenamiento.

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplicación de sanciones por incumplimiento de la ley, reafirman el carácter de derecho social atribuidas a sus preceptos. Las sanciones administrativas y acciones que competan a la Procuraduría son medios para asegurar a la colectividad el cumplimiento de normas y sus derechos, sin menoscabo de la responsabilidad que incurran los proveedores ante los particulares afectados.

La expedición de la ley constituye un paso dentro del propósito común de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión para asegurar un orden jurídico acorde a nuestra época, en un ámbito de justicia social y libertad.

La iniciativa de ley presentada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el 20 de septiembre de 1975, fue turnada a las comisiones dictaminadoras, unidades de desarrollo económico y social, primera y segunda de estudios legislativos quienes la aprobaron con dispensa de segunda lectura el 11 de diciembre de 1975. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, entrando en vigor el 5 de febrero de 1976.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, modificada en 1983 y en 1992, consta de 15 capítulos, 143 artículos y 5 artículos transitorios; por disposición expresa, se fusionó el Instituto Nacional del Consumidor con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, asumiendo esta última las funciones y facultades que tenía el Instituto.

"México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una procuraduría para la defensa de la población consumidora".⁴ La finalidad de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, de conformidad con lo que establece su artículo 1º, párrafo segundo.

⁴ Procuraduría Federal del Consumidor, ANTECEDENTES HISTORICOS, editado por PROFECO, México, 1998, p. 3

Asimismo, se menciona que entre otros objetivos de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor se encuentran:

- Promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores;
- Procurar que las relaciones entre consumidores y proveedores se realicen apegadas a la ley; procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones legales que procedan;
- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información que permita al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- Promover y apoyar la formación de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría, y de esta manera proteger sus intereses y los de la comunidad;
- Vigilar el respeto a los precios y tarifas autorizadas, así como el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas de pesas y medidas, instructivos, garantías y especificaciones industriales;

- Realizar investigaciones en materia de protección al consumidor; Y celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para favorecer una relación armónica".⁵

De tal manera, es un acierto la creación de esta ley proteccionista del consumidor, ya que finca a favor de la población consumidora un apoyo para el caso de que diferencias o discrepancias con el proveedor o prestador de bienes y servicios, ya que podrá acudir a tal en el momento que lo requiera sin que tenga que aportar un centavo, ya que el servicio que presta dicha Institución es gratuito.

1.2. - Fundamento constitucional de la PROFECO

La inclusión de este ordenamiento legal en el Derecho Mexicano, no tuvo buena recepción por quienes apoyaban la doctrina clásica de la libertad de contratación, así como por quienes cuestionaban el aspecto inconstitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Desde 1976 en que entró en vigor, se afirmó que su aplicación no tenía fundamento constitucional, ya que el artículo 28 de nuestra Ley Fundamental, párrafo segundo, manifestaba que la Ley castigaría severamente y que las autoridades perseguirán con eficacia a toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tuvieran por objeto obtener alzas de precios.

⁵ Procuraduría Federal del Consumidor "Manual de Servicios al Consumidor", Editorial Grupo Krolisa, México 1998, pp 4 y 5.

Por lo que a fin de evitar se continuara poniendo en duda la validez de la ley en comento, por inexistencia de fundamento constitucional, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma al artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes: "...las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular; así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias é productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el menor cuidado de sus intereses"⁶.

En tal sentido, la constitucionalidad de la ley no debe cuestionarse, se trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedor y consumidor, que son relaciones de comercio, por lo que están comprendidas en materia de comercio, y la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye competencia al legislador federal.⁷

1.3. - Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.

La facultad, concedida al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de comercio, se encuentra su fundamento en el artículo 73 fracción IX y X. Aunado a lo anterior, el artículo 28 de nuestra ley constitucional nos da la pauta y justificación para sustentar la validez constitucional de la

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28. Parr. III, sexta ed., editorial Mc. Graw Hill Interamericana editores S.A. de C.V., serie jurídica, México 1999. p. 34

⁷ Barrera Graf Jorge, La Ley de Protección al Consumidor, Revista Jurídica, No. 8 de julio, México, 1976 p. 7

Procuraduría Federal del Consumidor, cuya existencia se justifica por la trascendencia de sus funciones a favor de la parte débil en las transacciones comerciales: el consumidor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor se ha visto justificada por los logros alcanzados en su aplicación cotidiana por la PROFECO, quien ha brindado además apoyo y respaldo a personas de bajos recursos económicos, principalmente, quienes veían inalcanzables el cumplimiento de sus derechos por la vía jurisdiccional.

Con relación al carácter de autoridad administrativa de la Procuraduría Federal del Consumidor, se han originado algunas discusiones, tanto en la doctrina como en la práctica.

En el ámbito doctrinal, Barrera Graf afirma que en contra de lo que expresa la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 57, en el sentido de que la Procuraduría no es un organismo descentralizado, pues no constituye una forma de descentralización por servicio, ni realiza un servicio público o de orden técnico; y porque carece de una fuente propia de ingresos, además de que sus actos en representación de la población consumidora, señalados por el artículo 59 de la ley de la materia, no pueden atribuirse a un órgano centralizado de la administración pública.⁸

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Tomo IV, Décima Primera Edición, México, 1998, p. 2578.

En materia jurisdiccional, algunos tribunales colegiados, que han discutido el carácter de autoridad administrativa de la Procuraduría, han resuelto que tal hecho es indudable, en razón de que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor, pues su artículo 57 le da esa categoría habiendo aceptado también dichos tribunales, que posee facultades sancionadoras.

En las intervenciones de la Procuraduría, como conciliador o árbitro, en las controversias que se suscitan entre proveedores y consumidores, se promueve y garantiza la protección y cuidado de los intereses y derechos de los consumidores, con el fin de evitar se continúen las prácticas monopólicas y actividades desleales de los proveedores.

La Procuraduría del Consumidor se ha convertido, por sus acciones dentro del derecho social mexicano, en importante elemento del sistema de protección de la población consumidora, institución que al cumplir sus funciones como autoridad, puede actuar con la fuerza e independencia necesaria para combatir las acciones adversas y perniciosas a los derechos de quienes tienen necesidad de contratar algún bien o servicio.

Al continuar con el análisis de la naturaleza jurídica de la institución, materia de este estudio, es importante considerar lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde se establece que la PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y

patrimonio propio, facultada para cumplir funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, quien deberá procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones que se susciten entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento, se regulará conforme a lo dispuesto por su ley, reglamentos y estatuto.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que la PROFECO es un organismo descentralizado por servicio, criterio que se refuerza por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, que dice que son organismos descentralizados aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, los que tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En este caso, se trata de un organismo descentralizado por decreto del Ejecutivo Federal, poseedora de personalidad jurídica y que cuenta con patrimonio propio.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 23 de la ley de la materia, su patrimonio se encuentra integrado por los rubros siguientes:

- I.- Los bienes con que cuenta;
- II.- Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;

- III.- Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal;
- IV.- Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia y
- V.- Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

En otro contexto, la Procuraduría es una entidad que se le puede considerar como una autoridad administrativa porque por ley se le otorgan facultades para realizar actos unilaterales, imperativos y coercibles.

En este sentido, es trascendente para este trabajo definir el significado del concepto autoridad, vocablo que viene del latín *auctoritas atis* y es el derecho o poder que tienen algunas personas para mandar, regir o promulgar leyes.

El maestro Eduardo Pallares menciona en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, que por autoridad se debe entender a la fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre.⁹

Para José R. Padilla el vocablo autoridad tiene dos criterios: el primero señala que autoridad es la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (artículo 11 de la Ley de Amparo); el segundo criterio precisa que autoridad es aquel ente o persona que está en posibilidad material de hacer

⁹ Pallares, Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa, México. 1997, p. 111.

uso de la fuerza pública, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponga (tesis 53 del apéndice 1975, parte general).¹⁰

Por otra parte, el maestro Wilburg Jiménez Castro, considera que autoridad es el derecho que poseen los jefes para requerir acción, y en el caso del jefe del órgano ejecutivo del Estado, para coordinar a todos los organismos públicos de naturaleza aplicativa y para lograr la coherencia en las actividades de todos los órganos del Estado.¹¹

Para el ilustre jurisconsulto Ignacio Burgoa, autoridad es aquel órgano estatal, de *facto* o de *jure*, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.¹²

Así pues, de las definiciones anteriores se colige que el término autoridad deberá ser todo órgano o persona que tiene facultades para decidir o ejecutar alguna ley, y pueda hacer uso de la fuerza pública que disponga.

¹⁰ Padilla, R., José, Sinopsis de Amparo, Cárdenas Editor y distribuidor, Primera reimpresión, México, 1985, pp. 11 y 12.

¹¹ Jiménez Castro, Wilbur, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 26..

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1981, p. 538.

Las funciones administrativas de la Procuraduría Federal del Consumidor por las que se demuestra que es una autoridad, en términos generales, consisten en la posibilidad de poder emitir actos unilaterales, imperativos y coercibles, es decir, que no necesita de autorización de persona alguna para emitir órdenes; actuar o ejecutar sus resoluciones con la facultad de imperio que le otorga la ley, a fin de que sean acatadas las decisiones que haya emitido.

En cuanto a la facultad o poder coercitivo, se puede manifestar cuando por causas no justificables no fueren acatadas sus resoluciones emitidas, estará en posibilidad de ordenar se use la fuerza pública para que de manera obligatoria se hagan cumplir sus órdenes. En este sentido, se afirma que se aplican los medios de apremio que le otorga la ley de materia en su artículo 25 párrafo II.

La función social de la Institución que se analiza, es la de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como procurar la equidad y seguridad jurídica entre consumidores y proveedores y rigen su actuación su ley, su reglamento y sus estatutos.

(Como una manera de describir gráficamente cómo se integra la Procuraduría Federal del Consumidor, en el apéndice, se agrega el organigrama correspondiente.)

1.4. - La PROFECO como parte de la Administración Pública.

Comenzaremos por decir que la Administración Pública es la acción del poder y conjunto de órganos de que se sirve.

Asimismo, en la administración pública se integran en su totalidad las funciones que realizan las autoridades del estado, en sus tres niveles de gobierno: federal, del Gobierno del Distrito Federal, de las entidades federadas y de los municipios.¹³

La Administración Pública Federal, se encuentra regulada por lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en ella se instituyen las facultades que correspondan a cada una de las secretarías de estado y demás dependencias de la Federación, y se precisan qué organismos son considerados centralizados y cuáles deberán ser definidos como paraestatales.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública se establecen las bases de la organización de la administración pública, centralizada y paraestatal y en su párrafo segundo menciona como se integra la administración

¹³ Galindo Camacho Miguel Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, tomo I, 2a edición, México 1997, p. 67.

pública centralizada, misma que de manera sintética la conforman las siguientes dependencias:

- La Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado; y
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por último, en el párrafo tercero se menciona qué organismos componen la administración pública paraestatal;

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal;
- Instituciones nacionales de crédito;
- Instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
- Fideicomisos.

Las características que distinguen a los organismos de la administración pública centralizada corresponden a toda centralización como el poseer facultades de mando, de nombramiento, disciplinario, de revisión y para resolver controversias entre sus subordinados.

Por lo que respecta a la denominada administración pública paraestatal, se puede decir que la conforman un conjunto de organismos especializados que se

encargan, cada uno en su materia muy particular, de auxiliar al Ejecutivo a cumplir fines específicos y descriptivos se agrupan en:

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal;
- Instituciones nacionales de crédito;
- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
- Fideicomisos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal que adopten.

Como se ha mencionado en puntos anteriores, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y

patrimonio propio, y el funcionamiento de esta se regirá por lo dispuesto en su ley, sus reglamentos y los estatutos.

El artículo 21 de la ley federal de protección al consumidor señala que la procuraduría tendrá su domicilio en la ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas.

En el artículo 22 de la ley de la materia se establece que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y unidades administrativas que se estimen convenientes, en los términos que señalen sus reglamentos y Estatutos.

Hablamos de una desconcentración para el despacho de los asuntos que le conciernen; la desconcentración es la segunda forma de la organización administrativa, aún cuando algunos tratadistas de la materia hablan de una desconcentración política administrativa.

Diremos que la desconcentración consiste en el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sedes en provincias o regiones.¹⁴

Para Miguel Galindo Camacho establece que la desconcentración administrativa consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano

¹⁴ De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1984, p. 243

ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por el mismo, o a una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas.¹⁵

De acuerdo con las definiciones anteriores podemos determinar que la desconcentración es atribuirle por parte de los órganos superiores del estado, a otros que son inferiores facultades para que a su nombre realice las funciones propias de su competencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo público descentralizado, cumple con sus funciones proporcionando sus servicios en diversas delegaciones federales, dentro de la República Mexicana, como en los estados de Zacatecas, Tabasco y Veracruz, por mencionar a algunos como ejemplo.

La administración pública paraestatal, está integrada por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, o con patrimonios públicos, que por disposición de la ley colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración pública centralizada, con la cual

¹⁵ Galindo Camacho Miguel, Op.Cit P. 156.

mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de alguna de las dependencias, según el sector al que correspondan.¹⁶

En relación con las formas que presentan los organismos públicos descentralizados dentro de la organización de la Administración Pública, nos dice el maestro Andrés Serra Rojas que los autores modernos de Derecho Administrativo siguen criterios diversos para clasificar las formas que revisten, aun cuando coinciden en que presentan como factor común el de ser personas jurídicas con funciones exclusivamente administrativas.

El estudio general de esas formas descentralizadas permite establecer las clasificaciones siguientes, que se relacionan con los aspectos técnicos y jurídicos que guardan dichas instituciones;

- **La descentralización administrativa territorial o regional**, es el criterio que engloba aquellas organizaciones administrativas que se encuentran circunscritas a un ámbito territorial o geográfico, que delimita el ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de los servicios que le competen;
- **La descentralización administrativa por servicio o función**, es el criterio que descansa en la consideración de las particularidades y especialidades técnicas que se requiere para una actividad determinada, como ejemplo: la

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editoria Porrúa, México, 1977, p. 591.

prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.¹⁷

Jorge Fernández Ruiz, menciona en su estudio de "Derecho Administrativo", que la descentralización por servicio se instrumentó específicamente para un tipo específico de organismos públicos, que por sus funciones especializadas requerían disponer de libertad para realizar su labor. Entre lo muchos organismos descentralizados, podemos citar a la Procuraduría Federal del Consumidor.¹⁸

El Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, es la norma secundaria en donde se precisa la organización de la PROFECO, la definición de algunos conceptos importantes para el organismo, así como la finalidad institucional.

De conformidad con el artículo 4° del Reglamento, la Procuraduría Federal del Consumidor se conformará para su operación con las siguientes unidades administrativas:

1. Oficina del Procurador;

¹⁷ IBID. P. 594.

¹⁸ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, editorial Mc Graw Hill, México 1997, p p. 49 y 50.

- II. Subprocuraduría de Servicios al Consumidor;
- III. Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia;
- IV. Subprocuraduría Jurídica;
- V. Coordinación General de Investigación y Divulgación;
- VI. Coordinación General de Administración;
- VII. Unidad de Programas del Sector Social;
- VIII. Contraloría Interna;
- IX. Unidad de Comunicación Social;
- X. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XI. Dirección General de Quejas y Conciliación;
- XII. Dirección General de Arbitraje y Resoluciones;
- XIII. Dirección General de Organización de Consumidores;
- XIV. Dirección General de Verificación y Vigilancia;
- XV. Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales;
- XVI. Dirección General Jurídica Consultiva;
- XVII. Dirección General de lo Contencioso y de Recursos;
- XVIII. Coordinación de Investigación;
- XIX. Coordinación de Publicaciones
- XX. Coordinación de Radio y Televisión;
- XXI. Coordinación de Educación para el Consumo;
- XXII. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXIII. Dirección General de Recursos Humanos y Materiales; y
- XXIV. Delegaciones.

La Procuraduría también deberá contar, de acuerdo al mismo precepto, con Directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, ejecutores, notificadores, peritos, promotores, instructores y demás servidores públicos que determine el Procurador.

La Procuraduría cuenta con organismos desconcentrados, denominados delegaciones que fungen como auxiliares en el despacho de asuntos que le competen. En cada delegación de la PROFECO se encuentra un delegado, que será nombrado y removido por el Procurador, el cual será auxiliado por los servidores públicos que determine el mismo procurador.¹⁹

Actualmente, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con delegaciones en los todos los estados del país y en cuanto al Distrito Federal, en las delegaciones políticas siguientes: Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco, sin olvidar la zona conurbada de la ciudad de México, en donde se ubican delegaciones en los municipios de Naucalpan, Ciudad Nezahualcóyotl y Tlalneantla.

En cuanto a la figura jurídica de la desconcentración administrativa, diversos estudiosos y tratadistas afirman que es una institución jurídico-administrativa que,

¹⁹ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, artículo 16

fundamentalmente, presenta o identifica a dos tipos: la desconcentración **horizontal o periférica**, llamada también **externa o regional** que, de manera ejemplificativa, se dice que es aquel tipo de desconcentración que utiliza la Procuraduría, que se distingue por permitir que los organismos desconcentrados sean distribuidos en el territorio nacional, así como la desconcentración **vertical o central**, llamada también **interna o funcional**,²⁰ criterios de organización y funcionamiento que por cortedad de espacio y tiempo no serán tratados en este estudio, aunque es mi propósito abordarlos con posterioridad en otra investigación.

²⁰ Galindo Camacho Miguel, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Tomo I, México 1997, p. 161.

CAPITULO II

OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA PROFECO

2.1. – Desarrollo de la Procuraduría Federal del Consumidor

En el año 1992, se modificó la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante tal reforma, la ley integra al Instituto Nacional del Consumidor y a la Procuraduría Federal del Consumidor, quedando pues en un sólo organismo las funciones de orientación y asesoría, recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica de los consumidores; verificación y vigilancia de normas oficiales mexicanas; certificación de pesas y medidas; revisión y autorización de instructivos y garantías, supervisión de precios autorizados y establecidos o concertados con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como la realización de acciones de grupo; además del ejercicio de facultades orientadas a ordenar y realizar publicidad correctiva; proporcionar información y orientación a consumidores, a través de los medios de comunicación como impresos, radio y televisión, así como contribuir a elevar la cultura de la población en materia de consumo y mejora de sus hábitos adquisitivos.

En 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de reformas a fin otorgar facultades amplias y suficientes a las delegaciones y pudieran así tener competencia para dar atención y seguimiento, de forma rápida y expedita, a los programas de trabajo de desconcentración.

En otro sentido, la Procuraduría tiene facultades para actuar como amigable conciliador o árbitro, con competencia para resolver los problemas que se le sometan, así como el poder para sancionar con multas, las que podrá condonar o reducir. Sin olvidar que también posee competencia para el registro de contratos de adhesión y denunciar ante las autoridades competentes, hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, así como solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones, cuando lo considere necesario, sin dejar de mencionar a su principal función que es el proponer a proveedores y consumidores la celebración de convenios, sin olvidar su facultad de desechar aquellas quejas que considere improcedentes.

2.2. - Función conciliadora

La función conciliadora de la PROFECO, es objetivo principal que se ha orientado, dada la propia naturaleza de la institución, a la protección de los intereses de la población consumidora. El concepto conciliación se define: como la avenencia que, sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos, en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra.²¹

La conciliación es institución auxiliar de la actividad jurisdiccional, que se encuentre regulada por su carácter trascendente para dirimir controversias. Sus antecedentes los encontramos cuando fue considerada como parte permanente

²¹ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1997, p.p. 167 y 168

de los procesos durante el siglo XVIII y, más adelante, cuando en el siglo XIX adquiere las características que le son propias y que le dan el carácter de ser medio eficaz para la solución de conflictos.

Mediante la conciliación se evita que la controversia se lleve ante las autoridades de alguna instancia judicial, que conllevaría, además de una sobrecarga de trabajo a los órganos jurisdiccionales, a realizar en frecuentes casos desembolsos económicos muy onerosos para ambas partes, lo que se puede evitar cuando por mutuo consentimiento, de manera voluntaria y libre, llegan a un acuerdo conveniente para ambas partes.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su Capítulo XIII, se refiere a los llamados Procedimientos, en donde se señalan las funciones conciliadoras de la PROFECO, siendo así que en su artículo 99 establece que se recibirán las reclamaciones de los consumidores en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, siempre y cuando reúna los siguientes requisitos:

- El nombre y domicilio del reclamante;
- La Descripción del bien o servicio que se reclame y una relato sucinto de los hechos que dieron motivo al conflicto; y
- La mención de los datos generales del proveedor y el documento que ampare la operación materia de la reclamación, o en su defecto los datos que permitan identificar el bien o servicio que reclama el consumidor.

En caso de que el reclamante no tuviere los suficientes datos del proveedor o prestador del bien o servicio para presentar su queja, la Procuraduría podrá solicitar, a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, la información necesaria a fin de poder disponer de los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor.

De conformidad con la ley, las reclamaciones podrán ser presentadas en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación, en el domicilio del consumidor o del proveedor, lo que será a elección del reclamante. Al momento de que se presente la reclamación, se interrumpe el término de prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que transcurra para el desarrollo del procedimiento.

La Procuraduría, rechazará de oficio todas aquellas reclamaciones que sean notoriamente improcedentes.

Al momento en que la Procuraduría admite y registra una reclamación, tiene 15 días para notificar al proveedor y hacer de su conocimiento que existe una reclamación en su contra.

El artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que las notificaciones que haga la autoridad serán personales en los siguientes casos:

- Cuando se trate de la primera notificación;

- Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- Cuando se trate de notificaciones de laudos arbitrales;
- Cuando se trate de resoluciones que impongan una medida de apremio o sanción;
- Cuando se notifique al acreedor, haber recibido alguna cantidad de dinero en consignación;
- Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- En los demás casos que disponga la ley.

Las notificaciones personales se deben realizar por medio de notificador o servicio de correo certificado, con acuse de recibo del propio notificado.

El consumidor, para poder interponer su reclamación, salvo lo dispuesto en la ley en comento, deberá hacerlo dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los supuestos que ocurra primero:

- Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios; a partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada;
- Al momento de que se pague el bien, o sea exigible total o parcialmente el servicio;

- A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.
- Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:
- A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal;
- A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en favor del que otorga el uso o goce temporal del bien o servicio.
- Cuando se trate de bienes inmuebles, el término para presentar la reclamación será de un año.

El artículo 108 de la Ley mencionada establece que a falta de mención expresa, los plazos establecidos en días en esta ley, se entenderán naturales.

Cuando se interpone una reclamación, las partes podrán acreditar su personalidad ante la autoridad y realizar los trámites que sean necesarios. Cuando se trate de personas físicas, bastará con carta poder simple firmada ante dos testigos, y cuando se trate de personas morales tendrán que acreditar su personalidad con poder notarial, exhibiendo el original y anexando copia simple del mismo al expediente.

Todos los convenios celebrados y aprobados, así como los laudos emitidos por la Procuraduría, tendrán fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, para que en caso necesario puedan promoverse ante los tribunales competentes y en la vía que más convenga a los interesados exigir su ejecución.

2.3. – Función de árbitro

Cuando las partes en conflicto no llegan a un acuerdo, es decir, no logran conciliar sus intereses y voluntariamente solicitan a la Procuraduría su arbitraje, porque las partes consideran que sus diferencias, no pueden ser materia de algún arreglo, o de plano cuando el proveedor no quiere dar respuesta favorable para la solución del problema, entonces puede intervenir la Procuraduría, siempre y cuando sea a petición de las partes, tanto de la consumidora como de la proveedora.

Antes de hablar de las funciones que desempeña la Procuraduría Federal del Consumidor, en calidad de árbitro, determinaremos qué se entiende por arbitraje y que es la facultad de juzgar, fallar o dictar una resolución, con la cual se dirima un conflicto.

Para que la Procuraduría pueda intervenir como arbitro en un conflicto de intereses, es necesario que exista la manifestación de las voluntades o consentimiento de las partes por la que se sometan a dicho arbitraje, ya que si una

de ellas no es su voluntad someterse a dicho procedimiento arbitral, la autoridad no podrá obligarlo a su sometimiento.

Desde su primera ley, la Procuraduría Federal del Consumidor tenía atribuciones expresas para actuar como árbitro, ya fuera en estricto derecho o en amigable composición, con objeto de que pudiera resolver las controversias que le fueran sometidas a su arbitraje, antes o después de agotada la etapa conciliatoria prevista por la ley.

El arbitraje ha sido previsto expresadamente por nuestra legislación como forma de solucionar controversias en las relaciones de consumo, a partir de que estas relaciones tienen su ley especial.

De cualquier forma, incluso antes de la promulgación de la primera Ley Federal de Protección al Consumidor y de la creación de la Procuraduría, las partes tenían plena libertad para someter sus diferencias a un arbitraje, pues la Institución quedaba dentro de la libertad contractual para que las partes la utilizaran como forma de solución a disputas mercantiles. Procedimiento que se mencionaba incidentalmente en el Código de Comercio de 1889.²²

²² Procuraduría Federal del Consumidor, *El Arbitraje en las Relaciones de Consumo*, Serie "Los libros del Consumidor, México, 1997, p 16.

La naturaleza del arbitraje es el ser una forma heterocompositiva para la solución de controversias, ya que para lograrlo se requiere que una persona ajena a los intereses planteados determine quién tiene razón.

En este sentido, dentro de las formas heterocompositivas que existen, podemos hablar propiamente de dos: la que implica la intervención del órgano judicial y la de la intervención de alguien que no está vinculado a algún órgano jurisdiccional pero que sin embargo debe vigilar el cumplimiento de todas las formalidades del proceso judicial, es decir, el arbitraje.

En los dos casos existe jurisdicción, que no es otra cosa que la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una controversia mediante la aplicación de una Ley general y abstracta al caso particular y concreto.

Por tanto, además de las formas autocompositivas para solucionar controversias, en las que no se impone ninguna solución en forma obligatoria para las partes, tenemos la jurisdicción, que puede ser llevada a cabo por el órgano judicial o por el árbitro.²³

Pueden haber árbitros privados y árbitros públicos, ya sea que se trate de personas de derecho privado (físicas, morales o instituciones de gobierno).

²³ IDEM.

Lo más común en el arbitraje es que los árbitros sean personas privadas y específicamente personas físicas. En nuestro medio, el arbitraje más común es el desempeñado por los abogados. Ello no impide que haya legos que desempeñen el papel de árbitros, quienes por regla general consultan a un conocedor del Derecho, para recibir de él la asesoría necesaria en las formas procesales y en la manera de decidir sobre la controversia, desde el punto de vista jurídico.

Los arbitrajes con árbitro de derecho público, se dan en nuestro medio principalmente en las relaciones suscitadas entre clientes de bancos e instituciones bancarias, asegurados y aseguradores, afianzadoras y fiados en los contratos de fianza, entre empresas, y muy señaladamente en las relaciones de consumo en donde la Procuraduría está facultada para intervenir.

Como lo prevé el artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el arbitraje puede llevarse a cabo fungiendo la misma Procuraduría Federal del Consumidor como árbitro o bajo la competencia de árbitros particulares, quien seleccionará de una lista que previamente haya elaborado al árbitro que será designado, previa petición del proveedor y consumidor, y esté de esa manera debidamente facultado para conocer y resolver en conflicto, sin olvidar que las partes pueden designar directamente y con toda libertad al árbitro que conozca y dirima el conflicto.

En materia de consumo, el arbitraje es mercantil y para la substanciación del procedimiento serán aplicables las reglas previstas en el Código de Comercio y en

su defecto, por las normas y disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, conforme a lo establecido en el artículo 120 de la Ley de la materia.

En México, en el derecho adjetivo se le reconoce jurisdicción al árbitro, por lo que tienen plena validez las resoluciones que determine convenientes durante el ejercicio de sus funciones.

El árbitro, tendrá en todo momento el respaldo del Poder Judicial, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 634 del Código de Procedimientos Civiles, para el Distrito Federal, se señala que los jueces ordinarios están obligados a proporcionar a los árbitros el auxilio necesario que compete a su jurisdicción.

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que nuestra legislación determina con toda precisión, que tanto jueces como legisladores están obligados a reconocer el poder de decisión de los árbitros y, consecuentemente, la validez de sus resoluciones.

En tal sentido, la función de árbitro que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene encomendada, encuentra su fundamento en el artículo 117 de la ley de la materia, en donde se establece que la Institución deberá exhortar a las partes a la conciliación y cuando no sea posible lograrlo, si es voluntad de las partes en conflicto, podrán designar a un árbitro.

En nuestra legislación se reconoce la existencia de dos tipos de arbitraje:

- El arbitraje en estricto derecho; y
- El arbitraje en amigable composición.

En ambos casos, el árbitro tiene el compromiso de actuar con equidad durante todo el proceso arbitral.

Es conveniente hacer notar que en la etapa de conciliación, la PROFECO deberá hacer constar por escrito, en actas levantadas durante las audiencias, todas las manifestaciones que las partes en conflicto hagan, las que para su validez deberán siempre estar firmadas por las partes, para que en caso de que no se llegare a algún acuerdo, ni se presentare reclamación alguna, la autoridad las remita junto con los autos a la instancia arbitral correspondiente, para la solución del conflicto conforme a las reglas del Derecho Sustantivo vigente (arbitraje en estricto derecho) o conforme a la equidad (arbitraje en amigable composición).

2.4.- Facultades y atribuciones de la PROFECO.

Diremos que el término facultad proviene del latín *facultas - atis*; capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*; fácilmente, de *facilitas - atis*: habilidad, de fáciles

- e: factible; de *facio - is - ere- factum*. Es decir, significa el poder o la habilidad para realizar una cosa.²⁴

El hecho de ejercer alguna facultad, no se refiere sólo a la realización los actos lícitos (jurídicamente permitidos), sino de producir actos jurídicos válidos. El concepto facultad tiene como objetivo producir ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es, que los actos tengan los efectos jurídicos que pretenden lograr.

La Procuraduría Federal del Consumidor tiene entre sus facultades, la de representar los intereses de la población consumidora, en cualquier actividad jurisdiccional, previo otorgamiento de mandato, representar colectivamente a los consumidores ante instituciones públicas u organismos privados, proveedores o prestadores de servicios; estudiar y proponer medidas para proteger los derechos de los consumidores, así como asesorarlos gratuitamente; denunciar ante las autoridades competentes, los casos de violación de precios, normas de calidad, pesos y medida, además de impugnar algunas características de los productos y servicios, así como denunciar la existencia de prácticas monopólicas o que tiendan a crear monopolios, y conciliar las diferencias e inquietudes que se presenten entre proveedores y consumidores.

Así pues, entre otras las facultades importantes de la PROFECO están las de asesorar, informar y capacitar a los consumidores, respecto de cómo realizar

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Tomo II, p. 1406

sus compras y celebrar contratos; además de que es posible afirmar que la Procuraduría asesora al consumidor en el conocimiento de sus derechos, cómo exigir su cumplimiento y estar alertas, antes de cualquier operación, en donde estén sus intereses de por medio, sin olvidar la forma en que deben hacer valer sus derechos.

En otro contexto, orienta al consumidor acerca de a dónde y con quien acudir, en los casos en que la Procuraduría no tenga injerencia en el problema; asimismo, orienta sobre los mecanismos para la formación de organizaciones de consumidores, así como donde se les localiza; informa sobre precios y tarifas autorizados y elabora listas comparativas de precios de los artículos de la canasta básica, medicamentos, electrodomésticos y muchos otros productos; recibe denuncias, en cualquiera de sus delegaciones, en forma personal, vía telefónica, fax o Internet, sobre abusos y problemas que afectan la economía de la sociedad consumidora.

La PROFECO pugna para que todo consumidor denuncie ante la autoridad.

- Publicidad engañosa;
- Alteración de pesas y medidas;
- Negativa de venta,
- Venta condicionada;

- Aumento de colegiaturas y cuotas de inscripción, en escuelas y colegios particulares, conforme a lo señalado en el acuerdo del 10 de marzo de 1992; o
- Incumplimiento de contratos, por mencionar algunos.

Para presentar la denuncia, es necesario mencionar nombre y domicilio, o razón social del proveedor, y una descripción de los hechos que motivaron de la denuncia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, está facultada para asesorar y capacitar a organizaciones de consumidores, porque en la PROFECO se considera que la población consumidora debe contar con el apoyo de la autoridad, principalmente en cuanto a recibir suficiente y adecuada información, orientación y capacitación, que permita hacer valer sus derechos como consumidores, a la vez que le permita conocer otras opciones para lograr mejor provecho de sus recursos económicos.

En cuanto a los grupos y organizaciones de consumidores, se clasifican en dos tipos;

- a) Los grupos de consumidores organizados en asociaciones civiles y sindicatos de empresas, entre otras; y

b) Los comités de defensa y protección al consumidor, que se les encuentra presentes donde la ciudadanía carece de organizaciones con estructura formal. Se integran de manera voluntaria y democrática por vecinos, amigos, familiares y compañeros de trabajo, principalmente, en donde la Procuraduría hace labor de promoción, a fin de auxiliarlos para su formación. Labor que encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 24 fracción XVIII de La Ley de Protección al Consumidor que reza. "... promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría."

Los comités de defensa y protección al consumidor están integrados por;

- Un Presidente, que actúa como representante de la organización y principal vínculo de comunicación con la Procuraduría;
- Un secretario, que apoya a la organización en actividades de capacitación, difusión, información y orientación; y
- Dos vocales, que apoyan las actividades y funciones del presidente y del secretario.

Es conveniente aclarar que dichos comités son unidades de servicio social para beneficio de la sociedad consumidora, sin que tengan funciones de autoridad.

Cuando la comunidad necesita formar alguna agrupación o comité de defensa y protección al consumidor, sólo requiere acudir a la delegación más cercana a la PROFECO y solicitar información y asesoría para formar su comité.

La PROFECO dispone también de otros medios que le permiten orientar, capacitar, informar y asesorar a consumidores, entre los más importantes es posible mencionar a:

- La Revista del Consumidor, publicación mensual, que se adquiere por medio de suscripción o directamente en los puestos de periódicos.
- T.V. Revista del consumidor y Radio Revista del consumidor, programa semanal el primero, con duración de 30 minutos, y el segundo de 15 minutos, cuyas emisiones se transmiten en diferentes canales de televisión y estaciones de radio.
- Quien es Quien en los Precios, es publicación semanal y se adquiere directamente en los puestos de revistas.
- Pantallas sensibles de computadora, que se encuentran en nueve delegaciones metropolitanas.

- Folletos, carteleras y volantes, que se editan especialmente en épocas de cuaresma, regreso a clases, periodos de vacaciones y fiestas de fin de año.

De acuerdo con lo anterior, son muchos y diversos los medios que tiene a su disposición la Procuraduría para informar, educar, capacitar, asesorar y orientar a los consumidores para beneficiarlos en sus derechos e intereses.

Después de ver de manera por demás esquemática algunas funciones y actividades a cargo de la PROFECO, es fácil advertir la importancia de las mismas, las que deberán estar sustentadas en el pleno ejercicio de facultades y atribuciones que la legislación otorgue a dicha entidad.

En este tenor, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, menciona que la atribución de facultades se da cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que esta pueda llevar a cabo el logro de sus fines.

En el mismo sentido, cuando el Estado interviene para satisfacer alguna necesidad de la población, dar respuesta a una demanda o impartir justicia equitativa en conflictos suscitados entre personas, es importante considerar que su actuación debe buscar el equilibrio entre los miembros de clases socialmente débiles con quienes no lo son, así como realizar funciones que son imposibles

para los particulares, es así como va ampliando sus atribuciones, que por su cantidad y especialización, requiere delegarlas a otros organismos.

Las atribuciones del estado, permiten la ejecución de una serie de hechos y actos, cuya orientación le permite alcanzar los objetivos en materia de seguridad, como ejemplo, además de la prestación de servicios en diversos rubros como: salud, sociales, económicas, culturales, deportivas, recreativas, entre muchos otros.

El Estado, ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar, a través de los funcionarios públicos, quienes concretan las facultades otorgadas por la ley.

Las atribuciones, se derivan de normas de carácter federal, estatal, constitucional, municipal y otras disposiciones ordinarias. Así, surge el principio de la división de competencias por la que se distribuyen las facultades a cada autoridad, delimitando su campo de acción.

Las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor establecidas en el artículo 24 de la ley Federal de Protección al Consumidor, son las siguientes:

- *Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;*

- *Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;*
- *Representar individualmente o en grupo a los consumidores, ante autoridades jurisdiccionales y administrativas y ante los proveedores;*
- *Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;*
- *Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;*
- *Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;*
- *Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;*
- *Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;*

- *Promover nuevos y mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;*
- *Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;*
- *Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;*
- *Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;*
- *Vigilar y verificar el cumplimiento de los precios y tarifas acordadas, fijados establecidos, registrados o autorizados por la secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar la duplicación de funciones;*
- *Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de ley federal sobre metrología y normalización;*

- *-Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el registro público de los contratos de adhesión;*
- *-Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;*
- *-Denunciar ante el ministerio público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;*
- *-Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;*
- *-Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;*
- *-Promover ante las autoridades competentes, las medidas adecuadas para combatir, detener o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa; y*

- *-Las demás que le confiera esta ley y otros ordenamientos.*

CAPÍTULO III
DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO
ANTE LA PROFECO

3.1. - Conceptos de reclamación y queja.

El artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que la Procuraduría recibirá todas las reclamaciones de los consumidores, las que podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo con los requisitos correspondientes.

En este sentido, se establece que mientras en la ley se habla de reclamaciones, el maestro José Ovalle Favela afirma que cuando el consumidor acude ante la PROFECO, ese acto sólo significa la opción o vía por la que el consumidor inicia el procedimiento conciliatorio, el que se deberá ventilar precisamente ante la Procuraduría.²⁵

De acuerdo con anterior, a la reclamación se le puede definir como el acto a cargo del consumidor quien manifiesta su inconformidad por algún hecho en contra del proveedor, de bienes o prestador de servicios, iniciando con ello un procedimiento conciliatorio para proteger sus derechos e intereses.

En la ley de 1975, se denominó como reclamación al acto de iniciar el procedimiento en comento ante la PROFECO; pero en 1985, como consecuencia

²⁵ Ovalle Favela, José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Mc. Graw Hill, México, 1995. P. 195

de las reformas a la Ley, se modificó para instituir el empleo de los términos queja y reclamación.

Diversos autores defienden diversas definiciones de los anteriores conceptos jurídicos, en donde hay algunos que afirman que la palabra queja tiene varios significados, en algunos casos tan confusos, como es aquel que se le utiliza como sinónimo de recurso de denuncia, en materia de amparo, por mencionar tan sólo un ejemplo. En 1992, la nueva ley utiliza únicamente el vocablo reclamación.

La reclamación, para que se pueda interponer y ser viable, deberá contar con los siguientes requisitos:

- La mención del nombre y domicilio del reclamante;
- La descripción del bien o servicio que se reclama y una relación sucinta de los hechos;
- La mención del nombre y domicilio del proveedor, de preferencia que se encuentre impreso en el comprobante, materia de la reclamación, o en su defecto el que proporcione el reclamante.

Las reclamaciones, podrán ser presentadas en el lugar donde se haya originado el hecho motivo de la reclamación, en el domicilio del consumidor o en el domicilio de la parte proveedora, la ley confiere al consumidor el derecho de elegir dónde presentar su reclamación.

El consumidor, tiene seis meses para interponer su reclamación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 105 de la ley de la materia.

La Ley Federal de Protección al Consumidor faculta a la Procuraduría para desechar, desde el inicio del procedimiento y sin necesidad de que lo manifieste el proveedor, las reclamaciones notoriamente improcedentes. Para ello, se requiere que la causa de improcedencia sea evidentemente notoria, es decir, que quien deseche la reclamación, en este caso el abogado conciliador, deberá tener la plena certeza de que esta no puede substanciarse conforme al procedimiento conciliatorio.

Asimismo, al presentar el consumidor su reclamación, ejerce sus derechos ante la Procuraduría sin que este ejercicio le pueda causar el perjuicio de que continúen corriendo los plazos para la prescripción para ejercer sus derechos ante alguna instancia judicial competente.

3.2. - Procedimiento conciliatorio.

Partiremos para el análisis de este concepto, de la comprensión que se tiene sobre lo que se entiende por procedimiento, que en síntesis es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.²⁶

²⁶ De Pina Vara, Rafael, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 1991, p 418.

El procedimiento administrativo en la vida moderna enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste y pueda ser impugnada, a través de una serie de actos. Encontrándose estos adecuadamente coordinados, sin duda, habrá mayores posibilidades de alcanzar con precisión los efectos jurídicos previstos. Y, además, un fundamental principio democrático inspira este proceder, el de la administración popular, jurídicamente instrumental. Si bien los medios jurídicos son de por sí expresión de civilidad, la efectiva y directa intervención popular en el ejercicio de la función estatal, es exigencia de modernización.²⁷

Así pues, el conjunto de normas reguladoras de los procedimientos es favorecedor tanto de la producción de normas jurídicas como de la expresión de la voluntad administrativa; sin soslayar las relaciones jurídicas y la defensa de los derechos humanos, lo que implica no sólo que tales procedimientos estén sometidos al principio de legalidad, sino que están impregnados de un positivo sentido democrático. Únicamente así, se tendrá presunción legítima de la legalidad de los actos administrativos.

Por procedimiento conciliatorio se entiende a la serie de pasos que llevan a celebrar un acuerdo entre quienes se encuentran en un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado, y evitar correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluir un juicio.²⁸

²⁷ Enciclopedia Jurídica Ormeba, Tomo XXIII, Pres-Razo, Editorial Driskill, S.A , Buenos Aires Argentina, 1991, p. 249.

²⁸ De Pina Vara Rafael, Op. Cit. p. 177.

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es, en otro sentido, el acto por el cual las partes encuentran solución a sus diferencias cuya eficacia sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el camino que regule el ejercicio de sus derechos dentro del marco de las relaciones jurídicas.²⁹

La conciliación tiene amplia aplicación jurídica, ya forma parte importante del Derecho Procesal del Trabajo, pero también del Derecho Civil y del Derecho Internacional Público, en donde ha alcanzado la categoría de instancia obligatoria; y en el ámbito de este estudio, es actualmente institución de carácter voluntario u obligatorio en controversias en donde se presentan una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores.

En la Ley Federal de Protección al consumidor, se señala expresamente al procedimiento conciliatorio, como vía para que el Procurador Federal del Consumidor ejerza la función conciliatoria (artículo 111 al 116). El procedimiento se prevé para el caso de reclamaciones de consumidores contra comerciantes,

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Tomo I, p 568

industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del estado.

El procedimiento conciliatorio se inicia ante la Procuraduría Federal del Consumidor al presentar el consumidor su reclamación a la autoridad, quien señala día y hora para que se lleve a cabo la audiencia de conciliación, tal y como lo establece el artículo 111 de la ley de la materia, solicitándolo a la parte proveedora su comparecencia y un informe con relación a los hechos que le reclama el consumidor, así mismo, se apercibe tanto al consumidor como al proveedor para que en caso de no comparecer o de no exhibir el informe solicitado al prestador de servicios recibirá una sanción pecuniaria; la audiencia, tendrá verificativo por lo menos cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación hecha al proveedor.

La conciliación, se puede llevar a cabo vía telefónica, por medio de verificación practicada en el domicilio del proveedor ante la presencia de personal de la Procuraduría, o por otro medio idóneo. Para el caso de que se llegue a un arreglo deberá constar el acuerdo por escrito. Las partes que intervienen en la audiencia de conciliación son, el consumidor, el proveedor y la autoridad

La figura del consumidor, ha cobrado importancia en el mundo del Derecho, por la necesidad que ha surgido, en la economía del consumo, de proteger a la parte débil en las relaciones relativas a la adquisición de bienes y servicios. El Consumidor, es la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta, como

destinatario final de los bienes, productos o servicios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El Diccionario de la Academia menciona que el concepto consumidor viene del latín *connumere*, y es el gastar en comestibles u otros géneros.

El artículo 2º párrafo segundo de la ley en cita, menciona que proveedor es la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

De igual modo, la ley menciona que el consumidor es la persona física o moral que adquiere, almacena, utiliza o consume bienes o servicios, dentro del proceso de producción, transformación, comercialización o prestación de bienes o servicios.

Al momento del inicio de la audiencia de conciliación, deberán estar presentes proveedor y consumidor; en caso de ausencia del reclamante, la autoridad le concederá un término de 10 días naturales para que justifique su inasistencia fehacientemente y pueda señalar nuevo día y hora para que se lleve a cabo la audiencia, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra por los mismos hechos y contra el mismo proveedor, de conformidad a lo que se establece en el artículo 112, párrafo segundo, de la ley.

En caso de que el proveedor no se presente o no rinda el informe que le solicita (aclarando que dicho informe debe ser por escrito), se le impondrán los medios de apremio con que fue apercibido, consistente en una sanción económica equivalente hasta de doscientas veces el salario mínimo, de acuerdo a lo dispuesto por artículo 25, fracción I, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Posteriormente, se le volverá a señalar día y hora para que se lleve a cabo la audiencia de conciliación, la que no podrá ser más allá del término de diez días.

En caso de no volver a asistir el proveedor, se le impondrán de nueva cuenta los medios de apremio y se le tendrá por presuntamente confeso de lo manifestado por el reclamante.

Durante la audiencia de conciliación, el abogado conciliador expondrá un resumen tanto de la reclamación como del informe exhibido, haciendo hincapié sobre los puntos que originaron la queja, así como lo manifestado por el proveedor, en ese momento, el conciliador los exhortará a que lleguen a un arreglo conciliatorio, y si es el caso de que no se pongan de acuerdo, el funcionario conciliador les presentará una o varias opciones de solución.

Si continúan alguna de las partes con su negativa, la Procuraduría está facultada para requerir de ellas los elementos de convicción necesarios para substanciar el procedimiento y de esta manera llegar a un convenio. También,

para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la Ley, las partes podrán aportar las pruebas necesarias para acreditar lo que afirman.

La autoridad podrá suspender la audiencia de conciliación cuando así lo estime conveniente o a solicitud de las partes hasta por dos ocasiones. Esta suspensión se justifica cuando las partes necesitan de mayor tiempo para poder llegar a un arreglo o porque la autoridad se haga llegar de más elementos para substanciar el procedimiento, siendo continuación de la audiencia dentro del término de 15 días.

En cada audiencia que se lleve a cabo, se levantará un acta que firmarán consumidor, proveedor y autoridad, en donde se harán constar los términos a los que se llegó, así como los acuerdos propuestos, o la opciones de solución. El conciliador, no podrá prejuzgar sobre el problema materia de la reclamación; por lo que evitará que las audiencias se alarguen innecesariamente, buscando siempre como objetivo proteger los intereses y derechos del consumidor, en un marco de equidad y seguridad jurídica, que permita la coexistencia de las relaciones entre proveedores y consumidores. El arreglo conciliatorio se formalizará mediante la firma de un convenio, aprobado previamente por la Procuraduría, quien lo revisará para que esté constituido conforme a Derecho.

Los acuerdos de mero trámite que emita el funcionario conciliador durante el procedimiento, no admitirán recurso alguno, y el acuerdo que apruebe el convenio celebrado entre las partes tampoco admitirá recurso alguno.

Después de que se lleven a cabo las audiencias de conciliación que prevé la ley, en las que el conciliador exhortó a las partes a lograr un arreglo sin conseguirlo, les informará que podrán designar como arbitro a la Procuraduría o algún otro árbitro, reconocido oficialmente para la solución del conflicto; en caso de negativa, la autoridad remitirá el expediente del procedimiento al área competente por infracciones a la ley, a fin de que la Procuraduría dicte resolución y deje a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía y forma legal que más convenga a sus intereses.

Cabe hacer mención que al interponer el consumidor su reclamación, la prescripción de cualquier derecho de acción que pueda intentar contra el consumidor o proveedor se interrumpirá, hasta que la Procuraduría dicte resolución, sea cual sea el dictamen que pronuncie.

3.3. - Procedimiento arbitral.

Comenzaremos por definir al concepto arbitraje, que viene del latín *arbitras* o *arbitrar*, que es una forma de solución hetero compositiva, es decir, un tercero imparcial viene a dar solución al litigio.³⁰

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, /UNAM, Op. Cit. p. 198.

Para el maestro José Becerra Bautista, el arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes confiar la decisión de la controversia a uno o más particulares.³¹

La potestad de los árbitros para resolver la controversias que son sometidas a su decisión, deriva de la voluntad de las partes, cuya validez es reconocida por la ley.

Al proceso del arbitraje se le califica como el equivalente al proceso jurisdiccional, porque a través de éste se obtiene la misma finalidad, es decir, dictar una resolución que ponga fin al litigio. En el arbitraje, las partes acuerdan voluntariamente someter sus diferencias a la resolución de un juzgador eventual, privado y no profesional, al que se le denomina árbitro.³²

El arbitraje como acto jurídico eminentemente voluntario, celebrado por los contratantes o partes de un conflicto, deberá sustentarse formalmente en un convenio en el que se formalicen los compromisos que de manera recíproca se comprometen cumplir quienes lo celebran, razón por la que se deberán satisfacer los requisitos de fondo y de forma que la ley exige para la validez de los actos jurídicos.

³¹ Becerra Bautista, José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 16.

³² Gomez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Trillas, México, 1987, p. 181.

El artículo 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que la Procuraduría podrá actuar como árbitro cuando los interesados así lo determinen, sin necesidad de que exista previa reclamación o procedimiento conciliatorio.

Así pues, conforme al precepto anterior, que las partes podrán designar a la Procuraduría como árbitro en un conflicto, tanto si el consumidor presentó su reclamación como en el caso de que lo hubiera hecho y no se hubiera llegado a algún arreglo durante el procedimiento conciliatorio.

En otro sentido, la designación del árbitro se tendrá que hacer constar en acta formalizada ante la autoridad, en donde se señalarán los puntos esenciales de la controversia y el tipo de arbitraje que se llevará acabo.

Como en líneas arriba se manifestó, cuando las partes confían la solución de la controversia a particulares, deberán celebrar un convenio, al que se le da el nombre de compromiso en árbitros o cláusula compromisoria.

Es llamado compromiso en árbitros cuando el convenio se refiere al sometimiento de las partes a la decisión de un tercero para la solución del conflicto.

En cuanto a la cláusula compromisoria, se presenta cuando sin existir controversia alguna en una relación jurídica, se prevé que pudiera derivar en un conflicto.

Tanto el compromiso en árbitros como las cláusulas compromisorias, son de naturaleza contractual y por ende, sólo podrán ser otorgados por quienes estén en pleno uso de sus derechos civiles.³³

La ley de la materia señala en su artículo 118 que el arbitraje puede ser sustentado en estricto derecho o en amigable composición.

Para Cipriano Gómez Lara los juicios arbitrales son de estricto derecho cuando se llevan a cabo conforme a la ley, es decir, que el árbitro se sujeta a lo dispuesto por la normatividad; y los de equidad, que son aquellos que se someten al libre arbitrio del juzgador, quien resuelve conforme a los dictados de la equidad y valores aplicables al caso concreto.³⁴

La Ley, en su artículo 119, menciona que en el arbitraje en amigable composición se fijarán las cuestiones objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero sujetándose a lo dispuesto por las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro, tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos

³³ Becerra Bautista, José, Op. Cit. p. 388

³⁴ Gomez Lara, Cipriano, Op. Cit. p. 181.

que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. En otras palabras, la amigable composición es una actividad conciliatoria a cargo de un tercero, aceptado por las partes como mediador quien procurará conciliar los intereses en conflicto.

El artículo 120 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que en el juicio arbitral en estricto derecho, las partes formularán un compromiso en el que se fijen las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose de manera supletoria el ordenamiento procesal correspondiente.

El arbitraje en estricto derecho no sólo constituye una posibilidad para que un tercero intervenga como conciliador o amigable componedor, sino que es un compromiso para que alguien ajeno e imparcial actúe como juez privado y dicte una resolución, a manera de sentencia dictada por el árbitro cuyo acatamiento ha sido pactado previamente por las partes, resolviéndose el pleito con apego a las reglas del derecho vigente

Es necesario que las partes conozcan, de manera anticipada, cómo se va a desarrollar el procedimiento elegido, con estricto respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, lo que no se puede obtener si las partes desconocen la forma sobre cómo se va a iniciar y a desarrollar el juicio, así como las oportunidades procesales que dispondrán

Para la obtención de resultados positivos en el juicio arbitral, es necesario que las partes en litigio actúen de buena fe. De lo contrario, el arbitraje puede convertirse en un embrollo de solución más difícil, el que puede desembocar en actividades procesales ante jueces que impliquen mayores gastos, no contemplados para resolver el problema.

Las resoluciones dictadas por los árbitros se llaman laudos, que se pronuncian en los términos de la cláusula compromisoria, las que deberán ser firmadas por todos los árbitros que hayan intervenido. El laudo emitido por la Procuraduría o del árbitro designado por las partes, tiene 15 días como término para ser cumplido, a partir de su notificación, lapso que podrá ser modificado por acuerdo de las partes.

Sin perjuicio de las funciones arbitrales que pudiera ejercer la Procuraduría, se llevará una lista de los árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros, podrán actuar por decisión de las partes o por designación de la Procuraduría, a petición de alguno de aquellos. Respecto a su inscripción y actuación, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley.

Las resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral admitirán como recurso el de revocación, que estará a cargo de substanciar el árbitro designado, en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral, sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a su notificación.

En la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se llevará una lista en donde constarán el nombre e información necesaria de los árbitros que de manera independiente trabajan, y que son oficialmente reconocidos por la autoridad para actuar como tales.

En este sentido, es conveniente asentar que para desempeñar el papel de árbitro en la Procuraduría, no es requisito indispensable el que se encuentre oficialmente reconocido, ya que será suficiente las partes acuerden admitirlo y reconocerlo para que ante él sometan sus diferencias.

El artículo 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, prevé la necesidad de que se expida un Reglamento, en donde se regule con precisión los requisitos que se deberán cumplir para la inscripción de los árbitros en las listas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como los lineamientos para su actuación.

3.4. - Procedimiento por infracciones a la ley.

Después de que ha pasado la etapa conciliatoria y si se cumple el supuesto de que no hubo conciliación o no se llegó a un acuerdo que conviniera a las partes, y estas tampoco aceptaron designar o someterse al arbitraje de la Procuraduría, el expediente en turno se deberá remitir para un procedimiento llamado Infracciones a la Ley dejándose a salvo los derechos del consumidor y proveedor para que los hagan valer, si es su deseo, en la vía y forma legal que más convenga a sus intereses

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Este procedimiento se lleva a cabo por la Procuraduría con el fin de determinar si la parte proveedora o prestador de servicios violó la ley o no, en caso de existir alguna infracción que se pruebe, la autoridad impondrá una sanción.

El artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivos del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

La Procuraduría administrará las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo, podrá solicitar del presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

Concluido el desahogo de las pruebas, la procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes.

El procedimiento por Infracciones a la Ley puede derivarse de una reclamación presentada por el consumidor, en la que no logro llegar a un acuerdo conciliatorio, o puede derivarse de una denuncia.

El procedimiento se inicia con la notificación que se le hace al presunto infractor de los hechos materia de la reclamación, la cual deberá de ser en forma personal y, además, tenga oportunidad de poder aportar las pruebas necesarias para su defensa. En dicha notificación se le hace de su conocimiento que tiene un término de diez hábiles para que ofrezca pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez que la autoridad admita las pruebas, deberá señalar al oferente el término dentro del cual tendrá que practicarlas. Después se le señala un plazo de dos días hábiles para que formule y presente sus alegatos; Dentro de un término de 15 días siguientes deberá la Procuraduría emitir su resolución administrativa, en la que se determinará si se cometió o no alguna infracción a la ley, y por lo tanto según el caso se impondrá una sanción administrativa.

La resolución administrativa que se dicte debe de estar fundada y motivada de acuerdo a lo que dispone el artículo 16 constitucional y de acuerdo con los criterios que establece la propia ley.

La Procuraduría Federal del Consumidor esta facultada para solicitar al consumidor o a quién haya presentado la denuncia, de los cuales se derive el procedimiento por infracciones a la ley, para que aporten pruebas y puedan demostrar que existe una infracción a la ley.

Aquí es claro que, de alguna forma, cumple con un papel importante la Procuraduría Federal del Consumidor, porque si no hubo conciliación ni compromiso arbitral, o cuando el proveedor o prestador de servicios no asistió a las audiencias de conciliación que establece la ley de la materia y el consumidor siempre estuvo atento a lo que le señalara la autoridad, esta última deberá analizar los hechos, motivos de la reclamación, para determinar si efectivamente hubo violación a la ley.

CAPÍTULO IV

SOBRE LAS GESTIONES ANTE LA PROFECO

4.1.- Mecanismos e instrumentos de ejecución de las decisiones de la PROFECO

En lo que respecta a los mecanismos e instrumentos con que el Estado cuenta para hacer cumplir sus decisiones, específicamente en el tema que se aborda en este estudio de tesis recepcional, podemos señalar que consisten, entre otras, en sanciones y medios de apremio a disposición de la Procuraduría Federal del Consumidor que se aplican cuando sus resoluciones no se acatan voluntariamente por los obligados.

Para el maestro Eduardo Pallares, toda infracción es considerada violación a la ley o a una norma jurídica en general.³⁵ Por otra parte, se dice que el concepto infracción proviene del latín *infractio*, quebrantamiento de la ley o pacto. Que es la contravención a las normas de carácter administrativo, derivada de una acción u omisión.³⁶

Así, de acuerdo con la última acepción, es posible afirmar que el daño causado por la infracción o ilícito administrativo a la colectividad o al interés general, tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica un castigo, consistente en una sanción administrativa.

³⁵ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, Vigésima Tercera Edición, México 1997, p. 420.

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, /UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Décima Primera Edición, México 1998, p. 1710.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la sanción administrativa significa el castigo que las autoridades administrativas imponen a los infractores de la ley. Es decir, a toda infracción se presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo

Para Garrido Falla, la sanción administrativa no deberá considerársele como un castigo, sino un medio represivo que se pone en marcha, como consecuencia precisamente de que la obligación no se ha cumplido.³⁷

La naturaleza de la sanción administrativa, cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos: Por un lado, se advierten caracteres preventivos, represivos, correctivos o disciplinarios.

Predomina, sin embargo, la idea de que en el castigo o pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración, a su poder ejemplificador o meramente correctivo.

Mediante la imposición de sanciones, mueve al estado el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, es decir, se pretende castigar siempre a quien no obedece. Si tal fuere el caso, no debe ser así.

³⁷ Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Madrid, México, 1971, p 196.

Sería error grave servirse de la sanción administrativa (multa), como camino o fuente importante de recursos tributarios para el Estado. Por ello, la política sancionadora de la administración debe orientarse a elegir la sanción que logre frenar las prácticas infractoras que dañan al interés colectivo. En la legislación administrativa, la multa es un mero paliativo político que utiliza la Administración Federal como muestra de su ineficacia para poner orden en la vida económica del país y el efecto en los infractores, resulta muchas veces inocua.

Es posible clasificar las sanciones administrativas en varios rubros:

- Económicas (multas). Se tiene considerada como la reina de las sanciones.
- El decomiso.
- La clausura.
- La cancelación de permisos.
- El arresto por un término de 36 horas.

La Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad administrativa tiene la facultad de sancionar a quienes cometen infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Asimismo, el art. 25 de la ley de la materia señala que la Procuraduría podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- Multa por el equivalente de uno hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el D.F.
- En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo; y
- El auxilio de la fuerza pública.

Las leyes de carácter administrativo, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tiene como objeto asegurar el orden público, otorgándole a los ciudadanos derechos y obligaciones, y limitando la actuación de las personas que en ocasiones no acatan las normas de carácter general. En tales casos, cuando la legislación es objeto de incumplimiento o violación, el estado interviene para hacer respetar el derecho, a través de la potestad sancionaria de la Administración Pública que tiene los siguientes supuestos.

- Por la infracción de una norma administrativa, generalmente una autoridad administrativa es sancionadora.
- El acto u omisión que da lugar a la infracción de la norma, viola disposiciones de carácter administrativo.
- La infracción, puede ser atribuida tanto a personas físicas como a personas morales.
- A la sanción que se aplica por alguna infracción administrativa, se conoce como multa.

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad administrativa sólo puede sancionar las infracciones mediante la imposición de multas o el arresto hasta por 36 horas.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, los medios de apremio son instrumentos que la ley establece para que la autoridad competente pueda hacer cumplir coactivamente sus determinaciones, la imposición de los medios de apremio tiene como objetivos hacer cumplir coactivamente las determinaciones de la autoridad competente, es decir, obtener la realización de la conducta requerida.³⁸

³⁸ Ovalle Favea, José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial Mc. Graw Hill, México 1995, Segunda Edición Actualizada, Serie Jurídica, p. 59.

Esto quiere decir que si la autoridad ordena a alguien comparecer a alguna audiencia de conciliación o rendir un informe por escrito, y el ordenado no acata la instrucción establecida, la Procuraduría podrá hacer efectivo el apercibimiento con el que citó y, en ese caso, los medios de apremio consisten en multa hasta por 200 veces el salario mínimo general vigente en el D.F., y si persiste la infracción de no cumplir con lo ordenado por la autoridad, su conducta puede llegar a constituir el tipo del delito de desobediencia al mandato legítimo de autoridad, previsto en el art. 178 del Código Penal para el Distrito Federal, en donde la persona responsable del desacato podrá ser acreedora a una sanción penal.

Respecto a la posibilidad de que la Procuraduría de la Defensa del Consumidor pueda recurrir al auxilio de la fuerza pública, para obligar a alguien a presentarse a alguna audiencia que previamente se le citó, en la práctica no se lleva a cabo.

En los contados casos en que en alguna delegación de la PROFECO se ha utilizado la fuerza pública, es cuando existe desorden por parte del consumidor o del proveedor cuya conducta no se pueda controlar, únicos casos en que se ha pedido la intervención de la fuerza pública para poner orden.

El artículo 3 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que a falta de competencia específica de determinada dependencia de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la ley y a la Procuraduría

vigilar el exacto cumplimiento de lo dispuesto en la propia ley y, en caso necesario, sancionar su incumplimiento.

Asimismo, el art. 125 de la ley en cita contempla que las infracciones a lo dispuesto en esa ley serán sancionadas por la Procuraduría.

En los dos artículos anteriores se fundamenta la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer sanciones, cuya imposición será regulada por la ley de la siguiente manera:

- Se impondrán multas desde una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el D.F., cuando sean violados los artículos. 11, 15, 16, 18, 60 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionados en los artículos 127 y 128.
- Serán sancionadas con multa por el equivalente por una hasta ochocientas veces el salario mínimo de acuerdo a lo previsto en el artículo 126 del ordenamiento legal de la materia.
- El artículo 127 de la ley en cita, establece que las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7,13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 80, 87, 91, 93 y 95 serán sancionadas con multa hasta por el

equivalente de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

- El artículo 128 de la mencionada ley establece que las infracciones a lo dispuesto por los artículos 8, 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80 y 121 serán sancionadas con multa por el equivalente de una hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por 15 días.
- Tratándose de alimentos básicos, sujetos a precios máximos, procederá a dicha clausura, previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de 24 horas, para que manifieste lo que a su derecho convenga.
- El artículo 129 señala que en caso de reincidencia, se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127, y 128; y proceder a la clausura del establecimiento hasta por treinta días y en el caso de las infracciones a que las se refiere el artículo 128, inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

La ley dice que hay reincidencia: cuando el infractor incurre en dos o más violaciones del mismo precepto legal, durante el transcurso de un año, contando a partir del día en que se cometió la primera infracción.

De acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, la ley prevé las sanciones de tres maneras:

- La multa, que es hasta de dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y que se puede duplicar en caso de reincidencia.
- La clausura hasta por 15 días, y que en caso de reincidencia se duplica el término de la sanción.
- El arresto administrativo hasta por 36 horas.

José Ovalle Favela en sus comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que algunas personas han controvertido la constitucionalidad de la clausura, por no estar prevista en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, se debe tenerse presente que este precepto constitucional se refiere exclusivamente a la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía en cuyo caso, efectivamente, sólo se pueden imponer la multa o el arresto, no así la clausura, pero es evidente que la

Ley Federal de Protección al Consumidor no es un reglamento gubernativo ni de policía, sino una Ley Federal Administrativa, por lo que sus sanciones no tienen por qué limitarse a las previstas en el citado artículo 21 constitucional.³⁹

Sobre este tema, conviene tener en cuenta el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria pronunciada el 24 de abril de 1973, con motivo del amparo en revisión 2209/70, promovido por Rafael González Murillo:

*... aún cuando es cierto que el artículo 21 de la Constitución Federal dispone también que corresponde a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones o los reglamentos gubernativos y de policía, castigo que sólo puede consistir en multas o arresto; la disposición debe interpretarse en el sentido de que delimita en términos generales la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas, disponiendo que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas. La disposición no debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a las leyes administrativas. En efecto, no es posible jurídicamente decir que sólo las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 ya mencionado, multa o arresto, sean las únicas que puedan ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de estas es muy amplio y no se limita a esos casos pues el orden jurídico mexicano también puede imponer sanciones por violación a las leyes administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Pesca Estatuye como sanción administrativa el decomiso de los productos capturados, cuando existe

³⁹ Ovalle Favela, José, Op Cit , P 242.

razón para privar de los bienes que poseen los particulares". (Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vol. 52, primera parte, página 53).⁴⁰

Cuando no se cumplen las determinaciones hechas por la autoridad, ésta tiene la facultad de imponer las medidas de apremio que considere necesarias para hacerse obedecer, las que se aplican durante la etapa del procedimiento conciliatorio, ya que su imposición tiene por finalidad hacer cumplir coactivamente la determinación de la autoridad.

El artículo 131 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que las sanciones por infracciones a la ley y disposiciones derivadas, se impondrán indistintamente con base en:

- Las actas levantadas por ley;
- Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- La publicidad o infracción de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o
- Por cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

⁴⁰ IDEM.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas conforme a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el ordenamiento respectivo.

La Procuraduría, para imponer sanciones, tomará en cuenta:

- La condición económica del infractor;
- El carácter intencional de la infracción;
- Si es reincidente;
- La gravedad de la infracción; y
- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general:

La autoridad que haya impuesto alguna sanción de las que señala la ley, podrá, condonarla, reducirla o conmutarla. En tal sentido, se entiende por tales conceptos lo siguiente:

- Condonar la sanción es extinguirla por completo.
- Reducir la sanción, está orientada a que se pague menos de lo que se haya impuesto al principio.

- Conmutar la sanción es hacer un cambio de castigo por otro.

Estos tres criterios se podrán llevar a cabo por la autoridad, siempre y cuando se le haya dado solución o cumplimiento a la reclamación del consumidor, y de acuerdo a las circunstancias.

La Procuraduría tiene la facultad de condonar, reducir o conmutar la sanción, siempre que lo haga conforme a lo que estipula la ley, debiendo expresar motivos, circunstancias o razones que justifiquen la condonación, reducción o conmutación de la sanción administrativa impuesta.

Cuando es impuesta una sanción administrativa, como es el caso de la multa, la Procuraduría deberá de realizar oficio en el que especifique el importe de la multa y el motivo que la causó, el que deberá ser dirigido a la Tesorería del Distrito Federal o la Tesorería Municipal que corresponda, para que mediante procedimiento administrativo de ejecución se requiera el pago al causante, y en caso de que se niegue a hacerlo, el mandamiento de ejecución para el embargo de bienes suficientes que garanticen el pago requerido y, en su caso, el remate del bien y la aplicación del producto al pago del interés fiscal.

Primeramente, se requerirá al deudor que efectúe el pago dentro del término de tres días siguientes a la notificación, apercibido que, de no hacerlo, se le

embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.⁴¹

La Procuraduría, como se demostró en los preceptos legales invocados, está facultada para imponer las sanciones correspondientes, las que podrá condonar, reducir y conmutar de acuerdo a lo establecido por el artículo 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

4.2. - Eficiencia y eficacia de la PROFECO en la solución de controversias.

La Procuraduría Federal del Consumidor desde sus inicios siempre ha obtenido resultados positivos, lo que se comprueba con los datos siguientes; del año de 1976 al año de 1981 atendió un total de tres millones once mil asuntos en el ámbito nacional. El 32% de los consumidores atendidos han sido personas de bajos ingresos, a su vez realiza campañas de verificación de precios, normas de calidad y otras características de bienes y servicios.

Mediante una serie de estudios socioeconómicos (115 documentos entre 1976 y 1981), se analiza y propone toda clase de medidas encaminadas a proteger a los consumidores. Hasta 1981, se constituyeron cuatro mil setecientos

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1977, p 78.

cuarenta y seis comités de defensa del consumidor, en toda la República, los que representaron a más tres millones de personas.

Organizó reuniones con organizaciones colectivas a las que asistieron, aproximadamente, setecientas cuarenta y dos mil personas; mediante la distribución de material informativo, se ha logrado concientizar, a la población consumidora de los derechos que en su favor otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como la forma de ejercerlos.

La Procuraduría cuenta con un sistema en computación para atender con eficiencia y rapidez los asuntos que se le presenten a la autoridad y un sistema integral de informática, en las oficinas centrales, y en el interior de la República.

Se han instalado módulos de información y quejas, que atienden un promedio de sesenta mil personas por mes. Se realizan cursos permanentes de capacitación del personal en todas las áreas del organismo, con el objeto de perfeccionar los esfuerzos y la productividad en atención a consumidores.

La Procuraduría a beneficiado a la población en tres aspectos:

- En lo económico, como protectora del salario y del patrimonio de los consumidores, sobre todo con la gente de escasos recursos.

- En lo político, al equilibrar las relaciones entre consumidores y proveedores.
- En lo social, al encontrar plena vigencia la ley federal de protección al consumidor en la solución que se le presentan ida con ida en el tráfico comercial, mediante una intervención eficiente.

Las causas que más ocasionan reclamaciones son el aumento de precios, incumplimiento de condiciones contractuales, cobros indebidos, ocultamiento de productos alimenticios y defectos o vicios de fabricación en los bienes.

Uno de los problemas más graves que corrigió la Procuraduría, durante el periodo en comento, fue el servicio de telefonía, ya que el proveedor (TELMEX) no cumplía con lo contratado, que entre otros rubros, principalmente eran el suministrar el servicio normal telefónico con calidad y regularidad; no instalaba líneas nuevas y se presentaban frecuentes errores de cobro por el servicio medido, problemas que llegaron a tal punto que los representantes del prestador de servicios acudían diariamente a atender las reclamaciones, hechas por los consumidores afectados, entre 10 ó 12 quejas diarias, en promedio. De los procedimientos por reclamación que se encontraban en procedimiento conciliatorio, más de la mitad correspondían a TELMEX,

Actualmente, el índice de quejas ha bajado gracias a la intervención de la Procuraduría, aunque es menester señalar que los datos últimos corresponden a información de la Delegación de Tlalnepantla.

Hasta la fecha, en la Delegación de Tlalnepantla existen tres comités de defensa de protección al consumidor y 122 grupos de organizaciones de consumidores, las que trabajan con el objetivo de enseñar a la población consumidora cómo hacer valer sus derechos, cómo aprovechar el ingreso económico familiar y denunciar todo abuso por parte de los proveedores o prestadores de servicio, además de mantener comunicación con la Procuraduría y la organización de actividades de difusión, información y orientación.

Durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998, la Delegación de la Procuraduría Federal del Consumidor en Tlalnepantla ha atendido:

- 356 Quejas escritas recibidas en contra de proveedor de bienes.
- 1349 Quejas personales recibidas en contra de proveedor de bienes.
- 513 Quejas escritas recibidas en contra de prestadores de servicios.
- 3026 Quejas personales recibidas en contra de prestadores de servicios.

- 1444 Conciliaciones telefónicas.
- 16 Conciliaciones concluidas por convenio.
- 1039 Conciliaciones telefónicas concluidas por desistimiento.
- 16 Conciliaciones telefónicas remitidas al procedimiento conciliatorio para su seguimiento normal.
- 3596 Expedientes ingresados para su procedimiento conciliatorio. 1327 Medidas de apremio se impusieron durante el procedimiento conciliatorio.
- 434 Resoluciones se dictaron con multa.

Al procedimiento arbitral no se remitió ningún expediente.

A lo largo de más de 20 años de vida, la Procuraduría Federal del Consumidor ha desarrollado una sólida reputación en torno a su eficacia en la conciliación como medio para solucionar controversias. De hecho más del 80 por ciento de las reclamaciones que se presentan en la Institución se resuelven de manera satisfactoria mediante convenio celebrados entre proveedores y consumidores, como lo manifiesta el c. Procurador Lic. Fernando Lerdo de Tejada

en la presentación del seminario titulado "El Arbitraje en las Relaciones de Consumo."⁴²

4.3. – Vías de apremio para obligar a proveedores a comparecer.

En el contexto de los derechos sociales, y con relación a la protección del derecho al consumo de los mexicanos, destaca la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque está orientada a proteger y tutelar los derechos e intereses de los ciudadanos, especialmente con respecto al uso o disfrute de bienes y de la prestación de servicios.

Silverio R. Alvarado menciona que toda ley es un conjunto sistematizado de mandatos y ordenamientos, orientados a condicionar acciones humanas.⁴³

Es necesario precisar que la eficacia de estas normas, en este caso a la ley federal de protección al consumidor, se puede lograr en cierta medida cuando la mayoría de la población se preocupe más por alcanzar en sus relaciones comerciales condiciones de seriedad; es necesario que toda organización social como sindicatos, asociaciones civiles, de colonos, partidos políticos, etc., hagan conciencia sobre la necesidad de que la ciudadanía se organice y que cotidianamente vea y promueva la aplicación de las normas jurídicas en materia de consumo.

⁴² Procuraduría Federal del Consumidor, El Arbitraje en las Relaciones de Consumo, Serie Los Libros del Consumidor, Editorial PROFECO, México 1997, p. 7.

⁴³ Álvarez del Castillo, Enrique, Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 982.

En este caso, la ley federal del consumidor puede racionalizar las relaciones de quienes ofertan bienes y servicios y de quienes los consumen.

El mecanismo que significa la acción de la Procuraduría como autoridad, alimentada en funciones y facultades jurisdiccionales que le aportó el Instituto Nacional del Consumidor al momento de fusionarse con ella, la que se refuerza por la gestoría de las organizaciones de consumidores y comités de defensa y protección de los consumidores, han favorecido para que busque convertirse en el instrumento de equilibrio económico nacional.

Mediante el equilibrio de la oferta y la demanda, conforme a tablas de consumo reales y convenientes tanto para los productores, como para comerciantes y consumidores, se puede generar mayor fluidez en los mecanismos productivos y financieros, coadyuvando a la estabilidad de precios de los productos, para que exista un mejor consumo y cuidado del bolsillo de los consumidores.

La Procuraduría, para cumplir con su objetivo, muchas veces necesita emplear medios de apremio para que se acaten sus disposiciones, desde que inició sus actividades hasta la fecha, ha obtenido resultados positivos, aun cuando el resultado es negativo para el consumidor en el procedimiento conciliatorio, ya que con frecuencia, no obstante encontrarse debidamente notificado el proveedor conforme a derecho, éste hace caso omiso de las disposiciones ordenadas por la

PROFECO, por lo que al hacerse efectivo los apercibimientos comentados y remitido el expediente a su etapa de infracciones a ley, el proveedor continúa con frecuencia en su rebeldía.

En la práctica, cuando esto sucede, el consumidor queda con su frustración reprimida al ver que su problema no tiene remedio en la instancia inicialmente elegida; por lo regular, el afectado no tiene los recursos necesarios económicos para hacer valer sus derechos ante la instancia judicial competente, o no la sigue porque teme tener mas problemas, perdida de tiempo, y dinero, entro otros inconvenientes.

El artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, menciona que cuando sea necesario empleará los medios de apremio consistentes en:

- Multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.
- El auxilio de la fuerza pública.

En la primera medida de apremio, las multas que impone la Procuraduría se aplican cuando no se cumple con los mandatos de la autoridad.

En la segunda medida de apremio, el auxilio de la fuerza pública, nos remite a una práctica inexistente, ya que el apremio no se emplea, pues se solicita sólo cuando existe algún desorden dentro de la delegación, ya sea por el consumidor o proveedor.

En virtud de que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene la facultad de emplear el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus actividades o funciones dentro de los procedimientos que le señala su propia ley, cuando un proveedor no se presenta o no se quiere presentar cuando se le solicita, la autoridad debe solicitar el auxilio de la fuerza pública para que, con su apoyo, se presente de forma personal el proveedor a la audiencia de conciliación y trate de llegar a un convenio con la parte consumidora.

Es sólo de esta manera como la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con los medios de apremio y la posibilidad para aplicarlos, con el fin de hacer acatar sus disposiciones y cumplir con el objetivo de su creación.

4.4.- Convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, menciona que los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, la que

podrá promoverse ante los tribunales competentes en vía de apremio o juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Por otra parte, el artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, menciona que las sentencias que causen ejecutoria, los convenios judiciales, los convenios celebrados ante la PROFECO, los laudos que emita dicha Procuraduría y los laudos o juicios de contadores, podrán promoverse por juicio ejecutivo de acuerdo al artículo 443 de dicho código.

Por otra parte, el artículo 500 de Código antes citado señala que procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por los terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo que sea.

Para el maestro Miguel Angel Zamora y Valencia, el convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.⁴⁴

De acuerdo con lo anterior, mediante los convenios se pueden realizar cuatro funciones; crear, transferir, modificar o extinguir, sin embargo, es de considerar que esa figura jurídica puede realizar y realiza, una función más, que es la de conservar derechos y obligaciones.

⁴⁴ Zamora y Valencia Miguel Angel, Contratos Civiles, Editorial Porrúa, México 1981, p. 15

En efecto, a través de un convenio se puede pactar la conservación de derechos y obligaciones, acuerdo al que no se puede asimilar a ninguna de las cuatro finalidades señaladas.⁴⁵

Esta disposición, será aplicable en la ejecución de convenios celebrados ante la PROFECO y de laudos emitidos por dicha Procuraduría.

Cuando se celebra un convenio ante la Procuraduría Federal del Consumidor y esta lo aprueba o emite un laudo, le da categoría de cosa juzgada lo que implica que trae aparejada ejecución, lo que quiere decir que si durante el procedimiento conciliatorio se llegó a un arreglo o convenio y este fue aprobado por la Procuraduría, en el caso de no ser cumplido por el proveedor, puede el consumidor llevarlo a un tribunal competente, demandando su cumplimiento, ya sea en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, toda vez que dicho convenio se elevó a la categoría de cosa juzgada, por lo que trae aparejada ejecución, y por tanto no tiene necesidad de iniciar juicio ordinario.

⁴⁵ Masnatta, Héctor, *la Autocontratación*, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1965, p. 17

CONCLUSIONES

Única: Al inicio de este estudio se señala la importancia que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor en la labor de atender la defensa de los derechos e intereses de los consumidores; y durante el desarrollo del tema de este estudio recepcional, se reconoce que las facultades atribuidas a la PROFECO limitan su función plena, toda vez que el margen de su actuación adolece del fortalecimiento necesario en algunas de sus atribuciones, consideradas primordiales para su óptimo funcionamiento.

La Procuraduría Federal del Consumidor es organismo de vital importancia en nuestro país, y al desempeñar la función de defender los intereses y derechos de los consumidores, que a fin de cuentas somos todos, se constituye en factor de protección a la parte débil en las relaciones comerciales, por lo que se considera un acierto su creación ya que desde sus inicios se han advertido resultados positivos lo que justifica la confianza que los consumidores le han dispensado.

El análisis de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, muestra que sus facultades de decisión se orienta a cumplir con la finalidad que señala el decreto del Ejecutivo para su creación dentro de la organización de la Administración Pública, como organismo descentralizado, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se concluye, que los procedimientos jurídico-administrativos que maneja la PROFECO, específicamente el conciliatorio, arbitral y por infracciones a la ley son un verdadero apoyo para los consumidores cuando lo solicitan, porque se han convertido en factor de equilibrio y agente que busca reducir la diferencia existente en las relaciones comerciales entre proveedores de bienes y servicios y el consumidor y coadyuvar a la solución de la problemática que en ese sentido pervive.

En cuanto a las vías de apremio que la PROFECO dispone para hacer cumplir sus determinaciones, podemos concluir que deben ser más rígidas que impliquen en caso necesario a la fuerza pública, ya que en la práctica regularmente sólo se aplican la amenaza de sanciones económicas y excepcionalmente se utiliza la fuerza pública como vía de apremio.

Por último se considera necesario fortalecer y ampliar las facultades de la PROFECO, sobre todo en lo que se refiere a la representación individual o en grupo de los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, a fin de que pueda intervenir directamente en juicio, después de agotarse el procedimiento iniciado ante la misma Procuraduría, sin que se haya obtenido resultado positivo, toda vez que por falta de más atribuciones la PROFECO ve disminuida su eficacia.

Única: Toda vez que las funciones a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor son insuficientes para actuar en instancias judiciales, es necesario ampliar sus facultades para que tenga competencia para representar en juicio a los consumidores, y que las actuaciones realizadas en su ámbito se aprovechen por el Tribunal jurisdiccional para dictar sentencia.

Para lograrlo, es necesario reformar la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de que la PROFECO esté facultada para asesorar, procurar y representar a los consumidores ante tribunales jurisdiccionales, autoridades administrativas y proveedores, en forma individual o en grupo, en donde deberá procurar la adopción de medidas benéficas a los intereses de los consumidores de conformidad con lo establecido por el artículo 24, fracciones II y III de la ley de la materia.

La propuesta, reforzará lo dispuesto en el artículo 5° del Reglamento de la PROFECO, en donde se establece que la representación, atención, trámite y resolución de la Procuraduría corresponde al Procurador, quién para mejor coordinación y desarrollo del trabajo podrá delegar atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de la Institución, y los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, de reformarse la Ley en los términos propuestos, cuando se agotara el procedimiento conciliatorio y por ende el procedimiento por infracciones a la ley, La Procuraduría podría representar al consumidor en la instancia competente, ya sea en la formulación y presentación de demandas, o mediante denuncia o querrela ante el Ministerio Público.

En cuanto a lo actuado dentro del procedimiento, ante la misma Procuraduría, serviría como antecedente para formular la demanda ante la instancia judicial competente en donde el consumidor podrá demostrar su dicho ante el juez.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ DEL CASTILLO ENRIQUE, Los Derechos del Pueblo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1978.
- BARRERA GRAF JORGE, La Ley de protección al Consumidor, Revista Jurídica No. 8 México, 1976.
- BECERRA BAUTISTA JOSE, El Proceso Civil en México, Porrúa, México, 1982.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1981.
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, México, 1999.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 28-parrafo III, sexta edición actualizada, editorial Mc. Graw Hill Interamericana editores S.A. de C.V., serie jurídica, México 1999.
- DE PINA VARA RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1984.
- DE PINA VARA RAFAEL. Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 1991.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXIII, Pres-Razo, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1991.
- GALINDO CAMACHO MIGUEL, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, tomo I, 2a. edición, México 1997.
- GARRIDO FALLA FERNANDO, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Madrid, México 1971.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, Trillas, México, 1987.
- GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO, Selecciones del Readers Digest, Tomo 1, México 1980.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG, La Administración Pública Para el Desarrollo Integral, Editorial Fondo de Cultura Económica.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS- UNAM, Diccionario jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998, Décima Primera Edición, Tomos I,II, III y IV.
- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Editorial Mc Graw Hill, México 1993.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, actualizada, artículo 45, Trigésima Cuarta edición, Ediciones Delma, México 1999.
- LOMELI LEONARDO y ZEBADUA EMILIO, La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982), Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- MASNATTA, HECTOR, La Autocontratación, Editorial DE PALMA, Buenos Aires, 1965
- MENDEZ JOSE S, ZORRILLA SANTIAGO y MONROY FIDEL Dinámica Social de las Organizaciones, Mc Graw Hill, México, 1993.
- OVALLE FAVELA JOSE, Comentarios a la ley federal de proteccion al consumidor, Editorial Mc Graw Hill, México, 1995, Segunda Edición Actualizada, Serie Jurídica.
- PADILLA R. JOSE, Sinopsis de Amparo, Cárdenas Editor y distribuidor, Primera reimpresión, México, 1985.
- PALLARES EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil ,Porrúa, México. 1997, Primera Reimpresion, México, 1985.
- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR "El Arbitraje en las Relaciones de Consumo", Serie Los Libros del Consumidor, Edit. PROFECO, México 1997.
- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR folleto: Antecedentes Históricos, Edit. PROFECO, México, 1998.
- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR "Manual de Servicios al Consumidor" México 1998.
- REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, México 1994.
- ZAMORA VALENCIA MIGUEL ANGEL, Contratos Civiles, Editorial Porrúa, México, 1981.

ANEXO A

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

