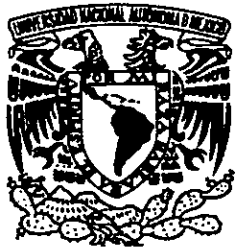


11
2 Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**LA JURISDICCION DE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN CUANTO A LA
COERCIBILIDAD DE LA EJECUCION DE SUS
CONVENIOS Y RESOLUCIONES.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MOISES ALVAREZ TROYA

29-03

ASESOR: LIC. FELIX EDMUNDO REYNOSO VAZQUEZ.



**TESTIS CON MEXICO
FALLA DE ORIGEN**

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Gracias por darme la vida, salud y fuerza necesaria para llegar a la culminación de mis sueños y metas.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, "CAMPUS ARAGON".

A la cual debo mi formación profesional, con mi reconocimiento y eterna gratitud.

A MIS PADRES

A ellos a quien sobre todas las cosas es debido agradecer por darme su amor constante por darme lo mejor de sí mismos y haber logrado la consecución de esta meta.

Por el amor y confianza que han depositado en mí como un pequeño muestra de agradecimiento es unido e presente trabajo.

EN HONOR A LA MEMORIA DE MI PADRE.

A quien debo el apoyo, confianza y esfuerzo que me brindo para realizar mis grandes sueños, gracias a su ejemplo de trabajo, perseverancia y esmero; me enseñó que se logran las metas que se fijan en la vida, con esfuerzo, dedicación, puntualidad y respeto.

A MI MADRE.

Agradezco que esto no es suficiente para mostrar mi agradecimiento. Por su apoyo materno y paternal que me ha permitido crecer toda a vida. A ella que ha sabido superar todos los obstáculos que el destino le ha puesto y que ha tenido a cargo y responsabilidad de ser una buena madre.

A EYMA LUISA ROBLES - UZAR.

Por ser el amor que acompaña este sueño. Porque es el amor de mi vida. Por aceptarme como soy y creer en nuestra relación. Porque siempre está presente en los buenos y malos momentos. Porque me ha enseñado a ver las cosas positivamente y hacer reflexiones sobre las que son difíciles pero no imposibles. Porque forma parte de mí y es especial e importante en mi vida.

"Si te quiero es por cosas de amor, no por cobicia y todo. Y en la vida cada a cada somos muchos más que cosas."

Maria Beredetti.

A MIS HERMANOS.

Gracias por brindarme su agradable compañía a lo largo de mi vida. Por encontrarme en ustedes el apoyo paternal y materno en los momentos en que los necesité. Por darme la oportunidad de cumplir un sueño que ahora se hace realidad y poseerme cada día su ayuda, cariño paternal y desinteresado. Para que este trabajo sirva como estímulo y guía en su vida futura.

**LA JURISDICCIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN
CUANTO A LA CORCIBILIDAD DE LA EJECUCIÓN DE SUS CONVENIOS Y
RESOLUCIONES.**

Introducción

1.- El Ombudsman.....	1
a) Origen.....	1
b) La influencia del Ombudsman en Europa.....	11
c) El surgimiento del Ombudsman en América Latina	36
2.- La Procuraduría Federal del Consumidor como consecuencia del Ombudsman Sueco	42
3.- La Ley Federal de Protección al Consumidor.....	52
a) Exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor ...	52
b) Reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor desde 1992	56
4.- Ambito de validez de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	61

**CAPÍTULO SEGUNDO.
LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

1.- Concepto	66
2.- Naturaleza Jurídica.....	69
a) Fundamento Constitucional.....	69
b) Facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de Comercio	72
c) Como Organismo Descentralizado.....	79
d) Ubicación dentro del Derecho Público.....	88
3.- Facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor derivada de la Ley.....	92

**CAPÍTULO TERCERO.
LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR.**

1.- Procedimiento Conciliatorio.....	98
2.- Procedimiento Arbitral.....	103
3.- Procedimiento por Infracción a la Ley.....	118

CAPÍTULO CUARTO.
LA COERCIBILIDAD DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ANTE
SUS CONVENIOS Y RESOLUCIONES.

1.- Resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor y su Ejecutoriedad.....	121
a) Laudos.....	121
b) Convenios.....	131
c) Resolución Administrativa.....	145
2.- Análisis comparativo entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismos Descentralizados	156
3.- Propuesta en cuanto a la ejecución de convenios y resoluciones emitidas por la Procuraduría.....	164
Conclusiones.....	178
Bibliografía.....	181

INTRODUCCION

El Neoliberalismo que se implementó en México en el sexenio de 1988-1994, trajo consigo la modernización de la vida nacional y la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la Sociedad, por lo que México se ha desarrollado en términos cuantitativos, así como en su complejidad; esto se puede comprobar en la aparente homogeneidad de la sociedad, la cual ha cambiado a una pluralidad en el ámbito de sus relaciones. La pluralidad existente en los ámbitos social, productivo y cultural, no sólo refleja un desarrollo, sino un universo de problemas.

México, no sólo ha sido observador a la influencia de los acontecimientos que sacuden al mundo, prueba de ello la tenemos en los problemas actuales suscitados con las bolsas de valores en Asia, la caída en los precios del petróleo, etc. Las tendencias de la apertura económica, el uso de los medios de comunicación, los avances científicos y tecnológicos, tienen un impacto directo sobre la vida nacional cuyas consecuencias no se conocen con detalle y menos aun con profundidad.

La inserción de México, en este contexto, debe realizarse atendiendo al mismo tiempo, los viejos rezagos en cuanto a su estructura y los nuevos desafíos que la realidad actual plantea. Por tal motivo el Estado, tiene que reformar estructuras que en su momento respondieron a situaciones específicas, por lo que la realidad actual comienza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir con sus

finalidades; por tal motivo el Estado debe crear instituciones ágiles y adecuadas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

Es por ello, que la presente tesis, trata de aportar a esta Universidad y a su alumnado, la necesidad de hacer una reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor; la que considero que es de suma importancia para promover y proteger los derechos del consumidor, consagrados en la misma, con la finalidad de lograr mejor equidad en las relaciones de consumo, ya que la vida cotidiana está regida por éstas.

Mi iniciativa para reformar, se inscribe en el marco de nuestro Derecho Social que tiene su origen en el mandato del Constituyente de 1917.

Asimismo, el Estado para estar acorde a los cambios tiene necesidad, de modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en una sociedad y en las realidades internas e internacionales.

Una de las reformas importantes, que se ha dado en los últimos años, a la Ley Federal de Protección al Consumidor, es la que se dio en 1992, en la que se habló de la necesidad original de contar con dos Organismos, que posteriormente, se convirtieron en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificultaron la labor de solucionar los problemas de la población consumidora. Asimismo con

está reforma se fusionaron ambos organismos, creando de esta forma una nueva Procuraduría Federal del Consumidor.

México, en su actualidad, requiere de organismos dinámicos que afronten los problemas; que la realidad le exige y cuente con la jurisdicción suficiente para que sea partícipe de los cambios y que fortalezca su vocación Federal a través de la desconcentración.

La reforma que propongo a la Legislación Federal de Protección a los Consumidores, pretende con ello que tenga una fuerza jurisdiccional, para poder ejecutar sus acuerdos y resoluciones de una manera tan eficaz que los consumidores, no tengan que acudir ante una autoridad judicial, para dar solución a su conflicto; así buscando simplificar trámites y procedimientos, para la aplicación de sus distintas disposiciones.

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO

1. El Ombudsman.
 - a).- Origen.
 - b).- La influencia del Ombudsman en Europa.
 - c).- El surgimiento del Ombudsman en Latinoamérica.
- 2.- La Procuraduría Federal del Consumidor como consecuencia del Ombudsman sueco.
- 3.- La Ley Federal de Protección al Consumidor.
 - a).- Exposición de Motivos de la Ley Federal de protección al Consumidor de 1992.
 - b).- Reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, desde 1992.
- 4.- Ámbito de validez de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

1. EL OMBUDSMAN.

a).- Origen.

La figura del Ombudsman surge en Suecia y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta, durante la cual el rey controlaba de igual manera a los funcionarios y a los jueces. Se establecen como antecedentes la figura del llamado *Preboste* de la Corona creada por el rey en el siglo XVI, su finalidad y función, era y es aún el vigilar, bajo la autoridad suprema del rey, el buen funcionamiento y administración de la justicia en el reino.

Así la función del Preboste de la Corona, se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la administración de justicia sobre todo para informar al rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre se impartía.

Carlos XII, en 1713, busca una fórmula para controlar no sólo la judicatura sino también a la administración del reino mediante un decreto del 26 de Octubre de 1713, en el que se instituye un *Konungens Hogsta Ombudsman*, quien ejercía la función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos efectuaren sus tareas debidamente.

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica proviene del derecho constitucional Sueco. La palabra Ombudsman "es un

vocablo sueco que significa representante, delegado o mandatario.”¹ Otros autores agregan - comisionado o representante del Parlamento - y en consecuencia en un último término, como protector de los derechos de los ciudadanos.

En 1719 los cambios que hubo en las relaciones de poder hicieron que se le denominase *Justitie Kansler* (Canciller de Justicia), quien estuvo dotado de amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de Justicia. El origen del *Justitie Kansler* depende cada vez más estrechamente de la Corona, excepto en el lapso de aumento de poder de la Dieta en 1760, hasta el punto de que la Constitución de Gustavo Adolfo en 1771, se le considero definitivamente como órgano de la Corona nombrado por el rey, situación que se mantiene hasta la Constitución de 1809 en que cambia radicalmente.

Hasta esta primera etapa del *Justitie Kansler* era sin duda, su labor principal la de inspección para conducir no sólo a una información que se le proporcionaba al rey sino también a una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieron acreedores a la misma. Posteriormente en 1776 el Parlamento decide que el *Justitie Kansler* ya no será nombrado por el rey, sino que lo harán los Estamentos,² y por un periodo de tiempo que comprendía hasta la reunión siguiente de la Cámara; pudiendo pasar varios años para que se reuniera, lo que daba una posición fuerte al Ombudsman. Era un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el rey en cuyo nombre se administraba e impartía justicia.

¹ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, S.A., México 1993. página 2268.

² ESTAMENTOS Estados o cuerpos colegados.

Ya que el Ombudsman no dependía del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las anomalías, que descubriera, se vio en la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones.

Gustavo III en 1772, dicta una nueva Ley en virtud de la cual el Justitie Kansler (JK) pasa nuevamente a depender del rey, y del absolutismo real no se libera Suecia hasta que en 1806 el Parlamento (Riksdag) vuelve a la plenitud de sus poderes y se promulga la nueva Constitución del 6 de junio de 1809 en la que se institucionalizo, por primera vez, la figura del Justitie Ombudsman que lo transforma en un órgano nombrado por el Parlamento con una doble finalidad que se conserva a la fecha; a) supervisa el funcionamiento de la administración y b) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración.

Desde 1809 quedan perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la administración: El Canciller de Justicia (JK) quien vuelve a ser funcionario al servicio del rey, ya que es quien lo designa y quien actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado desde el punto legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos del incumplimiento del deber o abuso de autoridad y el Justitie Ombudsman (JO), que surge como respuesta a una necesidad de contar con una figura independiente en forma total del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración pública.

Una vez que surge el Justitie Ombudsman (JO), una de sus características principales, es su radical desconexión con el rey y su cercana relación con el Parlamento (Riksdag), que es el órgano que lo designa, en nombre de quien actúa y ante quien es responsable, debiéndole presentar un informe de su actividad fiscalizadora sobre la administración y la justicia, conserva su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darle directivas generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora, y en el ejercicio de su cargo es independiente. Esta independencia se haya garantizada además por el hecho de ser él mismo, jefe de su personal nombrándolo y despidiéndole según lo considere necesario.

Un Ombudsman es un investigador imparcial, no nada más del propio Parlamento, sino también de los partidos políticos. Su cargo está regulado por la Constitución. El (JO) es designado por un período de cuatro años, y sólo puede, ser destituido a petición de la comisión parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta. El Ombudsman debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal.

El Ombudsman, durante el desempeño de sus funciones, no puede ocupar ningún otro cargo, con lo que se pretende evitar una dependencia indirecta del rey o de la administración.

Al principio el Justitie Ombudsman (JO) era un órgano Unipersonal. Sin embargo con el transcurso del tiempo Suecia sufrió como el resto del mundo Occidental el imparable proceso del aumento desmedido de la actividad administrativa. Este aumento desmedido de la administración en el

siglo veinte, hizo que se concentrase más la burocracia. En 1915 la actitud del Ombudsman, hizo su trabajo tan agobiante que se designo el Militie Ombudsman (MO), para las fuerzas armadas, que tenía como misión principal controlar la administración militar e investigar todas las quejas de los soldados y oficiales que tuvieron en relación con su servicio en el ejercito y las posibles transgresiones de sus derechos individuales durante su permanencia en el mismo. El Constante aumento del trabajo ha provocado que en 1965 una comisión gubernamental recomendara con el fin de reducir el trabajo al Ombudsman para los asuntos civiles, la supervisión de los jueces, los funcionarios de prisiones y la policía fuese transferida al Ombudsman para los asuntos militares. El conocido Ombudsman para los asuntos sociales el Sr. Bexelius propuso que se dividiesen en tres Ombudsman distintos, las funciones que hasta entonces desempeñaban los dos Ombudsman existentes. A principios de 1967 el gobierno presentó una proposición de la ley estableciendo estas diferencias. El Parlamento decidió en favor de las propuesta de Bexelius, con la Ley del 29 de diciembre de 1967, se reorganizó la institución desapareciendo el (MO) y creando una Institución Colegiada de tres Ombudsman de igual categoría, los cuales se distribuyeron internamente los asuntos materia de la institución, incluyendo los de carácter militar.

“La elección no se realiza realmente de forma directa por todo el Riksdag, sino indirectamente a través de una comisión constituida. De acuerdo con la citada Ley del 29 de diciembre de 1967. Los tres Ombudsman son designados por 48 electores, nombrados por mitad por cada una de las Cámaras del Parlamento, entre los cuales deben figurar los representantes de diversas tendencias políticas, y si bien los comisionados dependen del mismo

Parlamento que los puede destituir en casos extremos, lo que nunca ha ocurrido.”³

Así el Ombudsman, como ya se hizo mención tiene la facultad de emitirle al Parlamento, sus informes en cualquier momento. Los cuatro Ombudsman presentan un informe anual conjunto que expone y comenta las cosas más importantes que han tratado. Este informe es tomado en consideración por una comisión parlamentaria establecida para este fin, que actúa en consecuencia. En mayo de 1976 este sistema experimentó otra reorganización instaurando cuatro Ombudsman, siendo el administrativo quien toma las decisiones sobre la orientación general de las actividades, Todos ellos tienen una oficina y un equipo de asesores en común, pero cada uno de ellos está especializado en distintas materias y decide independientemente sobre las cosas que se le presentan. El titular administrativo está encargado de los temas impositivos y de la ejecución de las sentencias. Un segundo Ombudsman supervisa los tribunales, la fiscalía, la política y las cárceles. Un tercero está encargado de los asuntos sociales y de la educación. Mientras que el cuarto supervisa las fuerzas armadas, y los actos de las autoridades locales.

Ya existe en Suecia una clara separación entre gobierno y administración , una separación orgánica claramente definida entre la función política y la administración. El rey como jefe del Estado, queda por completo al margen de cualquier tipo de fiscalización por parte del (JO), así como los ministros en el desarrollo de su labor política.

³ FIN Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Colección Manuales 1991 5* . Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos, página. 192.

La actividad primordial del Ombudsman consistente en vigilar el modo en que los tribunales y los organismos administrativos observan y aplican las leyes del país, en particular las que tocan a la garantías de la libertad, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos. Asimismo supervisa la actuación de prácticamente todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales, e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, pero sin embargo, realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios. No tiene facultades para supervisar a los miembros de la mesa directiva del Banco Central.

Sus funciones del Ombudman no sólo son, controlar las relaciones administrado - funcionario, sino también las quejas de esté en su relación interna con la Administración.

Con el tiempo, el ámbito de competencia originalmente reducido a la Administración Central y sus funcionarios sufren una importante modificación al incluirse en el mismo a los funcionarios de la administración local (1966). Quedando fuera del control del Ombudsman los miembros de los Consejos municipales.

El Ombudsman extiende su campo de actuación sobre los jueces, Tribunales e Iglesia. La supervisión del Ombudsman, no se restringe a examinar la actuación de un juez o tribunal desde una perspectiva formal solamente, en la práctica se ocupa casi exclusivamente de cuestiones de naturaleza formal, tales como retardo en las diligencias comportamiento impropio y que los procesos se lleven a cabo en un tiempo razonable.

Hoy en día el Ombudsman controla el Ministerio fiscal, los magistrados de jurisdicciones inferiores, las autoridades penitenciarias, así como las de policía y, en general toda la administración de justicia.

Por otro lado el Ombudsman no puede anular o corregir la decisión del funcionario público sino simplemente recomienda que la decisión sea rectificadada en uno u otro sentido, o bien que los procedimientos administrativos sean notificados, inclusive sugiere reformas a la legislación; su principal arma es su poder para criticar la actividad o negligencia, la forma inadecuada o impropia como los servidores públicos resolvieron.

El Ombudsman puede actuar a petición de parte o de oficio. Su actuación de oficio es sumamente importante ya que es consecuencia de su obligación de vigilancia que puede ser resultado de sus periódicas visitas de inspección que realiza a todos los organismos administrativos, judiciales y militares a lo largo del país o simplemente de la lectura del periódico.

Tiene el Ombudsman que dedicar 30 días al año para realizar inspecciones que también pueden ser encargadas a personas de la oficina para llevarlas a cabo en los Tribunales, prisiones, dependencias de la administración Central, regional o local, a autoridades militares, hospitales, escuelas y demás organismos públicos. Las observaciones que hace durante sus inspecciones generalmente lo han llevado a sugerir reformas legislativas al respecto.

El método de iniciar su acción contra las decisiones administrativas es a diferencia de los procesos jurisdiccionales, directo,

informal, rápido, y económico. Lo único que debe hacer quien presenta la queja es escribir una carta. Para mayor seguridad las cartas se envían al Ombudsman desde las cárceles, los centros asistenciales o los hospitales mentales, no pueden ser abiertos ni por los funcionarios, ni por los directores. No se celebra ninguna audiencia "vista", como sucede en un juicio y todo el trabajo del Ombudsman se hace casi siempre por correo. Este solicita y analiza todos los documentos y cuando no ve justificada una queja, pide al departamento correspondiente una explicación. Si la explicación resulta insatisfactoria, puede reconvenir al funcionario e intentar que se ponga remedio a la situación. Cuando lo considere necesario, puede así mismo, recomendar cambios en las leyes o sugerir las normas precisas para que desaparezcan esas injusticias o anomalías. Dado que el procedimiento es sumamente informal y sencillo, los cuatro Ombudsman suecos tienen un proceso y un equipo de trabajo muy reducido.

Una de las características del sistema del Ombudsman, es que, puede terminar resolviendo muchos de los asuntos de menor monto; pues en muchos de los asuntos sólo se necesita que se le explique al ciudadano afectado las razones por las que la administración ha tomado una decisión contra lo que él reclama.

Resultado de las investigaciones del Ombudsman, éste puede dirigir al responsable ministerial proponiendo que sanciones a uno o varios de los funcionarios, o en casos más serios, puede llevar ante los tribunales a ese funcionario o funcionarios que hayan cometido una acción ilícita.

Por último los Ombudsman están convencidos de que son especialmente responsables de las cuestiones relacionadas con la libertad de los ciudadanos en algunas de las múltiples instituciones creadas por los modernos Estados. Un aspecto que a menudo se olvida comentar de la actividad del Ombudsman es que con frecuencia rechaza las quejas injustificadas.

El Ombudsman, es la expresión clara de que en una democracia real, la sociedad cuenta con una institución cuyo objetivo es proteger a los ciudadanos contra los propios organismos de la sociedad y que todos y cada uno, aun los más pobres y desamparados, tienen derecho a presentar sus quejas contra las autoridades que será investigada y juzgada por una agencia imparcial.

SUECIA

“DENOMINACIÓN: OMBUDSMAN

CONSTITUCIÓN: 1975

CAPÍTULO: 12. PODER DEL CONTRALOR

ARTÍCULOS: 6 y 8.

Constitución de 1975.

Incluida en la “Ley de Instrumento de Gobierno”, Capítulo 12 “Poder del Contralor”.

Artículo 6. El Riksdag debe elegir uno o más Ombudsmännena a efecto de supervisar, según las instrucciones formuladas por aquél, la aplicación de las leyes y otras normas a los servidores públicos. Un

Ombudsman puede iniciar procedimientos legales en los casos señalados en sus instrucciones.

Un Ombudsman puede hallarse presente en las deliberaciones de un tribunal o autoridad administrativa y debe tener acceso a las minutas y otros documentos de cualquier tribunal o autoridad. Cualquier tribunal o autoridad administrativa, así como cualquier funcionario civil del Estado o de una municipalidad, debe suministrar al Ombudsman aquella información o informes que aquél les pida a tal efecto, también incumbe una obligación para cualquier persona que se halle bajo la autoridad supervisora del Ombudsman. Cualquier miembro del Ministerio Público debe asistir al Ombudsman si lo requiere.”⁴

b) La influencia del Ombudsman en Europa.

FINLANDIA.

“Hasta hace pocos años el mundo de habla inglesa sabía muy poco de la oficina del Ombudsman que existía en los países nórdicos. A pesar de que Suecia tenía esta figura desde 1809 y Finlandia a partir de 1919, fue solamente a partir de su creación en Dinamarca en 1955, y su implantación en Noruega y Nueva Zelanda en 1969, cuando se empezó a conocer el significado de este baluarte del sistema democrático contra la tiranía del funcionariado.”⁵

⁴ Aguilar Cuevas, Magdalena. *Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado*, Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993, página 15

⁵ Rowat Donald C. *El Ombudsman* El Defensor en el Mundo, Traducción y Apéndice Carlos Grimer de Grado, Editorial Teide S.A. 1990, página 13.

La historia de Finlandia tiene dos influencias claras que están determinadas, puesto que estuvo sometido al dominio del reino de Suecia primero, y posteriormente por la Rusia Zarista, cuando a consecuencia de la paz que estableció Friederic Shamn en 1809, Finlandia pasó a manos de Rusia, como Gran Ducado autónomo y constitucional. Ambos hechos repercuten en la configuración del Ombudsman finés moderno.

El Rey Carlos XII, en 1713, que había estado durante doce años fuera (de Suecia que comprendía Finlandia), ordenó la creación de un supremo representante nombrado por él llamado, Högste Obdusmannen, a fin de vigilar los funcionarios del gobierno, el cumplimiento de las leyes y estatutos, y que los servidores públicos cumplan sus obligaciones. En 1719 el nombre del cargo se cambio por el de "Canciller de Justicia", (Justitiekansler). Las legislaciones subsiguientes sobre la cancillería establecían las obligaciones del Justitie kansler (JK), las que mantuvieron prácticamente sus funciones de control y de vigilancia.

Posteriormente el JK dejó de ser nombrado por el rey, así como ser un agente del ejecutivo, pasando a detentar un puesto de confianza de los cuatro Estamentos cuyos cuerpos representativos son los que lo designan. En este periodo el JK se convierte en un auténtico defensor del ciudadano.

Durante la dominación rusa el JK era designado por el Gobernador General, nombrado éste a su vez por el Zar, para controlar la actividad del gobierno y administración, bajo la denominación de Prokurator. En 1812, le confieren competencia para controlar los Tribunales, la administración, la situación de los presos y detenidos.

Teniendo una amarga experiencia de los intentos de opresión por parte de Rusia, Finlandia obtiene su independencia y en su afán de dar mayor protección a los ciudadanos, en la medida que las autoridades cada día intervenían más en la vida de los individuos, se introdujo en su Constitución de 1919, la institución del Ombudsman (JO).

“El propio canciller (JK), es nombrado en la actualidad por el Presidente de la República, durante un plazo indeterminado y debe rendir al titular del ejecutivo un informe anual de sus actividades en tanto que el Ombudsman es designado por votación mayoritaria de los miembros del Parlamento (Riksdag), en un principio sólo por un año, con posibles reelecciones y a partir de la reforma legislativa de 1933, por tres años y finalmente en 1957 la duración del cargo se elevó a cuatro años que coincide con el período actual del órgano legislativo.

De acuerdo con la citada reforma de 1933, se dividieron algunas de las actividades de ambos funcionarios, ya que el Ombudsman había incrementado su prestigio, que en sus comienzos era inferior a la del Canciller.”⁶ Con la reforma el JK tenía que remitir parte de las quejas al JO. Esto le permitió al Canciller para que reforzara sus atribuciones y tuviera el papel de auténtico asesor jurídico del gobierno y que se le conociera como “Jurista de la Corona”.

⁶ Fix Zamudio, op cit pág. 103

Las características principales del Ombudsman Finés, son:

- a) El Ombudsman es elegido por los miembros del Parlamento (Riksdag), por votación mayoritaria y se integra por un sólo funcionario. Con la reforma constitucional de 1971, se creó el cargo de Ombudsman Adjunto.
- b) La competencia abarca la fiscalización tanto de la Administración Central, como la local y municipal, la Iglesia Luterana, los Tribunales de Justicia y las Fuerzas Armadas.
- c) Como ya se mencionó con anterioridad, la duración en su cargo es de cuatro de años, por lo que coincide con el período del órgano legislativo y no puede ser removido por una causa, salvo la comisión de una falta grave.
- d) La institución del Ombudsman funciona con un máximo criterio de liberalidad en la recepción de quejas. Ya que las quejas deben ser presentadas ante el Ombudsman por escrito, sin embargo en la práctica el quejoso se puede presentar en la oficina del Ombudsman y formularla oralmente y esta será resumida por escrito, por uno de los miembros de la oficina.

Un punto muy importante del Ombudsman finés, son las inspecciones que realiza en las Instituciones Penitenciarias, Fuerzas Armadas, Campos de Trabajo, Comisarías de Policía, Tribunales, Gobierno Local, Hospitales, Autoridades Municipales, etcétera, ya que efectúa verificaciones esporádicas.

Independientemente de las Inspecciones periódicas, multa a funcionarios. El informe que presenta al Parlamento es un instrumento de primera magnitud, ya que la publicidad del mismo y su directa conexión con los medios de información social, completan el cuadro de los medios de control preventivos y represivos de que está dotado. Los referidos informes anuales, por lo general contienen: estadísticas, generalidades de su actividad inspectora, ejemplos de quejas formuladas y que medidas se adoptaron.

El informe elaborado por el JO comprende un anexo, el que se presenta al Parlamento, una relación de acuerdos adoptados por el órgano legislativo y que nunca fueron cumplidos o llevados a cabo por el gobierno, así como una relación de los que si fueron cumplidos.

FINLANDIA.

"DENOMINACIÓN: OMBUDSMAN DEL PARLAMENTO.

CONSTITUCIÓN: 17 DE JULIO DE 1919.

ARTÍCULOS: 49, (SECCION I).

Constitución promulgada el 17 de diciembre de 1919, con enmienda introducida el 15 de enero de 1971.

Artículo 49.- Sección I.- En cada período regular de sesiones del Parlamento y de acuerdo con el procedimiento previsto para la elección del presidente mismo, se elegirá por el plazo de 4 años a una persona conocida como eminente experta en las leyes, a efecto de supervisar, como Ombudsman del Parlamento, de acuerdo con las instrucciones que éste le dé, difunda dichas leyes en el fundamento de los tribunales y de otra autoridad.

Si el Ombudsman falleciere o siguiere en su cargo antes del final del plazo de duración del mismo, el Parlamento podrá elegir un nuevo Ombudsman, para que sirva por el resto del plazo.

De acuerdo con el mismo procedimiento y por el mismo plazo, deberá ser elegido un Ombudsman asistente, el cual asistirá al Ombudsman y si fuere necesario lo sustituirá un diputado , que si fuere necesario asumirá las obligaciones del Ombudsman asistente, si éste se hallare impedido de hacerlo. El Ombudsman debe presentar un informe anual al Parlamento sobre el desempeño de su cargo, sobre el estado de aplicación de las leyes y sobre los efectos que haya encontrado en la legislación ...”⁷

DINAMARCA.

La institución del Ombudsman implantada en Dinamarca, se inspira claramente en los modelos originales de Suecia y Finlandia, por más que en lo esencial es idéntica al original, se introdujeron sin embargo algunos cambios significativos y son precisamente estos nuevos cambios hechos en Dinamarca, los que han servido de modelo para el resto del mundo.

Esta existencia del Ombudsman danés se debió a que después de la Segunda Guerra Mundial aumentaron considerablemente las funciones de las autoridades administrativas, y los recursos existentes en el Derecho danés no ofrecían una protección suficiente, a los ciudadanos contra los errores, arbitrariedades o abuso de poder de las autoridades. Por lo que el Comité

⁷ Aguilar Magdalena, op. cit., página 12.

Parlamentario en el año de 1946, propuso el establecimiento de un Ombudsman siguiendo el modelo sueco. El Comité Parlamentario falló a favor de instituir la figura del Ombudsman con algunas modificaciones al modelo original. Como resultado de la propuesta del Comité, la Constitución danesa revisada el 5 de junio de 1952 en el artículo 55 establecía que una Ley dispondrá que el Folketing (Parlamento) designe una o dos personas, que no sean miembros del Parlamento para vigilar la administración civil y militar del Estado.

La Ley del Ombudsman de la que a cabo de hacer mención, fue expedida el 11 de septiembre de 1954, complementada por las Instrucciones de la Asamblea Legislativa del 22 de marzo de 1956 y que posteriormente fueron sustituidos por las expedidas por el Folketing el 9 de febrero de 1962.

El Ombudsman danés es designado cada cuatro años por el Parlamento, es decir por la duración del periodo legislativo, y que puede ser reelecto. Es independiente tanto del gobierno como del órgano legislativo, ya que este no puede darle instrucciones de carácter particular, sino directivas generales, pero en cambio el citado funcionario debe enviar al Parlamento un informe anual de sus actividades. La elección del Ombudsman, se hace después de cada elección legislativa que se efectúa aproximadamente cada cuatro años. Además existe una comisión parlamentaria que es la que vigila la independencia del Ombudsman en el ejercicio de sus funciones. Esta comisión especial para el Ombudsman determina las reglas para el cumplimiento de su gestión y la que recibe su informe anual, así como sus dictámenes y los comunica al Parlamento.

La Competencia del Ombudsman danés alcanza sólo a la administración civil y militar y no a la Administración de Justicia de acuerdo con el principio de separación de poderes. El Ombudsman danés posee una independencia de gestión respecto del Parlamento y del gobierno, ya que tiene total discrecionalidad para controlar a toda la administración inclusive la local, además a partir de 1962 no puede controlar los actos de administrativos de los ministros. Queda fuera de su competencia las deliberaciones del Consejo de Ministros, que son secretos, tanto el JO como para el Folketing.

Se excluye de la competencia del Ombudsman, las deliberaciones del Consejo Municipal, del Jefe del Estado y de los Tribunales de Justicia.

Una marcada diferencia existente con el régimen sueco, es que la responsabilidad del funcionario judicial o administrativo alcanza la patrimonial y aún la penal, mientras que con el Ombudsman danés se buscará excepcionalmente la reparación del daño, por lo que su control es perfectamente preventivo y no represivo.

El Ombudsman inicia la acción de oficio o a iniciativa de parte, y además se puede hacer en forma escrita o en forma oral.

Envía un informe anual al Parlamento en el que da cuenta de su actuación, mencionando globalmente los actos más destacados o interesantes, las propuestas más substanciales y los nombres de los funcionario encausados "o regañados" en aquellos asuntos que fueron importantes. El informe es publicado y dado a conocer, además del informe anual, la ley prevé que el JO

puede dirigir al Folketing o a los ministros informes especiales, en caso de que tenga conocimiento de faltas o negligencias graves o en caso de que observe importantes lagunas legislativas.

El Ombudsman dispone de un presupuesto, para los gastos de oficina aprobado por el Folketing expresamente.

DINAMARCA

"DENOMINACIÓN: FOLKETING.

CONSTITUCIÓN: 5 DE JUNIO DE 1953.

PARTE: V.

TÍTULO: STATUS OF MEMBERS OF THE FOLKETING.

ARTÍCULO: 55.

ARTÍCULO 55.- La Ley regulará la elección del Parlamento (Folketing) de una o de dos personas que no sean miembros para controlar la administración civil y militar del Estado."⁸

NORUEGA.

Noruega es el país que después de Suecia y Finlandia, tuvo la necesidad de estructurar una nueva vía de control de sus poderes, a pesar de que es uno de los pocos países que no reconocen el derecho de sus ciudadanos a recurrir a la Comisión de Derechos del Hombre. En 1946 el Tillitomanskomité hace estudios preliminares y con la Ley del 21 de abril de 1952 el Parlamento Noruego (Storting), instituyó un Ombudsman Militar (Forsuaret), en 1962 se

⁸ *Ibidem*, pág. 8

instituyó un Ombudsman Civil (*Sivil Ombudsman for Forvaltningen*), de acuerdo con la ley del 22 de junio y las instrucciones del 8 de noviembre del mismo año.

El Ombudsman Militar está formado por un Comité compuesto por siete miembros, las solicitudes se dirigen por los oficiales y demás funcionarios, de aquí pasan a ser procesados por el Ombudsman quien asume las tareas de instrucción, recepción de denuncias, etc., dando cuenta después al cuerpo colegiado en reunión plenaria. La misión principal del Ombudsman es contribuir a salvaguardar los derechos del personal de las Fuerzas Armadas y se esforzará también en acrecentar la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Como cualquier otra Institución del Ombudsman, este o sus auxiliares pueden actuar de oficio. Además manda un informe anual al órgano legislativo y al Ministro de la Defensa, así también resuelve las consultas que le presenta la Comisión Militar Parlamentaria, el Ministro de la Defensa y el Comité del Comandante, en materias de su competencia.

El "*Sivil Ombudsman*" es elegido por el Storting (Parlamento) por un periodo de cuatro años, debe ser un jurista de reconocido prestigio sin relación con ningún partido político cuyo deber es asegurar que la Administración Pública no cometa injurias contra los ciudadanos y que las decisiones de los funcionarios y órganos del Estado no dañen a los ciudadanos ni descuiden o incurran en error.

Su competencia se extiende a la Administración Central y Local, y a la iglesia. Está excluido de investigar a los órganos judiciales y tampoco

puede conocer los actos del Rey en Consejo. Los ministros se encuentran sometidos a la posible fiscalización del Ombudsman aunque este no puede actuar sobre los acuerdos del Consejo de Ministros ya que quien realiza esta función es el Parlamento.

Cuando la denuncia es contra un órgano administrativo el Storting (Parlamento) este tiene que decir si procede la intervención del Ombudsman o no.

La Competencia del Ombudsman noruego, es más limitada que la sueca, y aun más que la danesa, la característica principal del Ombudsman noruego es que su actuación es preventiva.

El plazo para interponer o presentar la queja es de un año, contados a partir de la fecha en que se produjo o notificó el acto de la misma, debiendo agotar previamente todos los recursos que en la vía interna jerárquica de la administración puedan interponerse.

Es uno de los procedimientos más sencillos ya que carece de formalidades, toda vez, se necesita firmar la queja y aportar el mayor número de pruebas posibles.

Como característica especial de todos los Ombudsman, su actuación es a iniciativa de parte, también puede actuar de oficio a partir de las informaciones aparecidas en los periódicos y que considera deben ser investigadas, o bien como resultado de sus diversas giras de inspección.

El Ombudsman tiene una especial protección garantizada, por las personas que se encuentran privadas de su libertad, en penitenciarias, comisarías, de policía, hospitales psiquiátricos, etc.

No posee el poder de sancionar ni perseguir penalmente a los funcionarios. Debe limitarse a expresar sobre los hechos objeto de su competencia. Esto lo hace a través de su informe anual al Parlamento, en el que se plasman sugerencias, tanto de una resolución como de una indemnización, al ciudadano perjudicado, estas surten su eficacia por temor a la crítica a su informe, pero la eficacia depende a quien es dirigida, quien decidirá si quiere hacerle caso.

NORUEGA.

“DENOMINACIÓN: OMBUDSMAN.

LEY: LEY SOBRE EL OMBUDSMAN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL 22 DE JUNIO DE 1962.

Ley sobre el Ombudsman para la Administración, del 22 de junio de 1962, modificada por la ley del 22 de marzo de 1968 y 8 de febrero de 1980.

Artículo 10.- Después de cada elección del Parlamento (Storting), éste elige un Ombudsman para la Administración. Su mandato dura cuatro años, a partir del 1 de enero del año siguiente a sus elecciones.

El Ombudsman debe poseer los requisitos exigidos para ser juez del Tribunal Supremo.

No puede ser miembro del Parlamento.

Si el Ombudsman falleciere u obtuviera incapacidad para el cargo, el Parlamento elegirá nuevo Ombudsman para el tiempo restante del periodo vacante. Lo mismo ocurre si se presenta la dimisión de su cargo o si el Parlamento, por una mayoría de dos tercios como mínimo de los votos emitidos, decide destituirle.

Si el Ombudsman esta temporalmente imposibilitado para el ejercicio de su cargo por enfermedad u otras causas, el Parlamento puede elegir un suplente para remplazarlo durante ese periodo.”⁹

ALEMANIA.

Al igual que en los países anteriores, el Ombudsman escandinavo ha influenciado decisivamente para la creación de instituciones similares, sin bien con aspectos peculiares, en el derecho europeo continental; y entre las más significativas podemos mencionar el Comisionado Parlamentario de Alemania, en la cual también ha establecido un Comisionado para la protección de los derechos de los ciudadanos.

El Ombudsman militar, se instauró cuando se creo el nuevo ejercito alemán en 1956. Fue evidente que se tomo de muestra los modelos de los Ombudsman militares establecidos en Suecia y en Noruega, se reformo el 19 de marzo de 1956 el artículo 45 bis de la Ley Fundamental de la República

⁹ Ibidem, pág. 67.

Federal de Alemania, para introducir al Comisionado Parlamentario de la Defensa (Wehrbeauftragte des Bundestages) precepto que fue reglamentado por la Ley del 26 de junio de 1957.

La finalidad del Ombudsman militar, era mantener el control del parlamento sobre el ejército y garantizar que las fuerzas armadas se comportaran según los valores del nuevo espíritu democrático del ciudadano con uniforme.

De acuerdo con la Constitución este peculiar órgano Parlamentario tiene el poder de supervisar la Conducta de las fuerzas armadas y proteger los derechos de los soldados. Uno de los rasgos característicos de este organismo, copiado del análogo existente en Suecia, es que puede recibir las quejas directamente de los soldados sin ninguna graduación sobre la forma en que les tratan sus oficiales superiores. Una vez recibida la queja el Ombudsman tiene la facultad de investigar sobre ellos a cualquier nivel de las fuerzas armadas o del ministro de Defensa y comprobar los archivos y documentos más importantes. Puede también por su propia iniciativa visitar de oficio la tropa la oficialidad y los servicios administrativos de las fuerzas armadas, si hay noticias de que se ha violado algún derecho de los soldados. Tienen la obligación de enviar un informe por lo menos una vez al año sobre sus actividades y las quejas que ha recibido, así como hacer recomendaciones para mejorar las condiciones de vida con que se ha encontrado.”¹⁰

¹⁰ Rowat, Donal, op. cit.,pág. 37.

El Comisionado Federal alemán, fiscaliza a las fuerzas armadas, inspecciona, recibe quejas del personal militar y formula recomendaciones a los funcionarios respectivos. Posee autonomía respecto de la Cámara Federal (Bundestag), que lo elige por un plazo de cinco años, siendo que el poder legislativo es de cuatro, la elección es por mayoría de sus miembros, y la que puede destituir o reelegir por la misma mayoría, pero en cambio no está facultado para darle instrucciones específicas. El Comisionado está obligado a rendir un informe anual que se somete a dictamen del Comité de la Defensa de la propia Cámara.

Así el ombudsman, como órgano de control parlamentario, recibe instrucciones precisas del órgano legislativo para realizar investigaciones y presentar informes en relación con la actividad de las fuerzas armadas, y en esta materia está sometido a las directivas del citado Comité de la Defensa de la Cámara Federal, por lo que en este sentido, posee una autonomía menor en relación con la primera actividad.

ALEMANIA.

"DENOMINACIÓN: OMBUDSMAN.

CONSTITUCIÓN: 1949.

PARTE: I. DERECHOS FUNDAMENTALES

CAPÍTULO: III. EL PARLAMENTO FEDERAL (BUNDESTAG).

ARTÍCULO: 45 B.

I. Derechos Fundamentales.

III. El Parlamento Federal (Bundestag)

Artículo 45 B.- Para defender los derechos fundamentales y con carácter de órgano auxiliar del Parlamento Federal en el ejercicio del control parlamentario, se nombrará a un Comisionado del Parlamento Federal de Asuntos de Defensa. La Reglamentación se hará por la ley Federal.¹¹

FRANCIA.

Existe una institución equivalente a la del Ombudsman, conocida en Francia con el nombre de Mediateur (Mediador), fue introducida por medio de la ley del 3 de enero de 1973, que posteriormente fue reformada el 24 de diciembre de 1976. En un principio fue recibida con escepticismo, ya que se le consideraba como una institución innecesaria, ya que se consideraba que el Consejo del Estado (Conseil D' Etat), y los tribunales administrativos proporcionaban una protección eficiente y eran considerados como instituciones adecuadas para la protección del ciudadano contra la arbitrariedad, ya que estas no impedían la actividad administrativa.

La institución francesa al igual que otros países se inspira, en el modelo implantado en Suecia y Finlandia, con la diferencia de que el Mediador es nombrado por decreto del Consejo de Ministros, por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección, inclusive no puede ser removido del cargo salvo impedimento debidamente comprobado y resuelto por el Consejo de Estado, además que no está sujeto a órdenes o sugerencias de ninguna autoridad; esto hace que la institución francesa sea autónoma.

¹¹ Aguilar, Magdalena, op. cit., página 7

Es así que toda persona moral o física, que tenga un cierto interés jurídico y estime interponer queja, en contra de cualquier organismo de la administración Estatal, de las colectividades públicas territoriales, establecimientos públicos o cualquier otro organismo investido de función de servicio público; le podrá dirigir su reclamación a un diputado o senador, quien lo remitirá al Mediador, si este estima que así lo amerite. Para la procedencia de la reclamación se debe de haber realizado las gestiones necesarias ante los organismos competentes, o bien de otra manera, aceptar todo procedimiento establecido en ley. La reclamación no interrumpe los términos para interponer los recursos que proceden ante la justicia administrativa.

El Mediador, para realizar la investigación tiene acceso a toda la documentación necesaria y las autoridades están obligadas a darle facilidades en el desempeño de sus funciones.

De igual manera, el Mediador está facultado según dispone su ley, para formular recomendaciones; proponer; requerir; realizar un informe especial entregado al Presidente y al Parlamento, publicado en el Diario Oficial y dado al público en general. Esté debe utilizar la equidad siempre que no sea notoriamente contraria al derecho.

Está obligado por ley el Mediador a rendir informes anuales, los cuales se presentan al Presidente de la República y al Parlamento, mostrando la complejidad del papel del Mediador y los efectos de sus intervenciones, las cuales consisten: en descongelar expedientes que no marchan, corregir los errores administrativos, suavizar el comportamiento de las autoridades, sugerir medidas que mejoren los servicios de las autoridades. Al igual que

algunas instituciones el Ombudsman propone reformas a leyes y reglamentos. La institución Francesa es así, un jurista, un conciliador, y un reformador, que pone su influencia y su prestigio al servicio de lo que es el Derecho Francés, el cual les llama "los administrados" o sea todos los particulares que tienen contacto con la administración pública, que sufren sus abusos, sus errores, su negligencia o la simple aplicación deshumanizada de leyes y reglamentos. El desarrollo de la institución francesa, ha hecho del Mediador un verdadero regulador de la función administrativa.

A obtenido el Mediador, resultados de sus análisis, como puede ser proponer medidas que remedien los problemas, localizar los males en el cuerpo de la administración, así como clasificarlos jurídica y estadísticamente. Con esta clasificación, se permite distinguir dos grandes grupos: mal funcionamiento de la administración pública por conducta irregular y la que resulta de los textos jurídicos mismos.

Se ha criticado, la institución del Mediador, pero a pesar de esto ha sido provechosa y ha desarrollado en colaboración con el Consejo de Estado que le concierne el principio de legalidad. El Mediador va más allá gracias al apoyo que recibe de la opinión pública gracias a la claridad y justicia de su actuación.

FRANCIA.

"DENOMINACIÓN: MEDIADOR.

LEY: NÚM. 73-6, DEL 3 DE ENERO DE 1973, REFORMADA POR LA LEY DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1976.

Artículo 1º.- Un Mediador recibirá, en las condiciones fijadas por la presente ley, las reclamaciones que se refieren en sus relaciones con los administrados, al funcionamiento de las administraciones del Estado, de las colectividades públicas territoriales, de los establecimientos públicos y de todo otro organismo encargado de una función de servicio público. Dentro de los límites de las atribuciones, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad."¹²

PORTUGAL.

La institución surge como una reacción contra la dictadura existente y la falta de instrumentos protectores de los derechos humanos.

Fue creada por decreto de Ley Nº 212/75 del 21 de abril de 1975, reformada en febrero de 1976 y en noviembre de 1977.

Recibe el nombre de Proveedor de Justicia, es un órgano público independiente, cuya función principal es la defensa de los intereses legítimos de los ciudadanos, asegurando a través de medios informales de justicia, la legalidad y el perfeccionamiento de la actividad de la administración pública.

El Promotor de Justicia, es designado por la Asamblea de la República, por un periodo de cuatros años pudiendo ser reelecto por una sola vez. Tiene la misma categoría que la de un Ministro de Estado. El Proveedor de Justicia será ayudado por una o dos Adjuntos que él mismo nombra.

¹² *Ibidem.* pág. 45

Su competencia abarca la administración central, regional y local, servicios públicos, empresas públicas y personas colectivas de derecho público: quedan excluidas de su competencia los órganos de Soberanía, las Asambleas y Gobiernos Regionales.

Dirige recomendaciones para que se corrijan los actos administrativos ilegales o injustos, señala las deficiencias en la legislación y sugiere las reformas legislativas necesarias; emitir dictámenes sobre cualquier asunto relacionado con su actividad, compete también al Proveedor de Justicia solicitar la inconstitucionalidad de cualquier norma, esta facultad la ha ejercitado con frecuencia.

Para la realización de sus funciones el Proveedor cuenta con facultades para realizar las investigaciones que considere necesarias o convenientes, efectúa visitas de inspección a cualquier dependencia de la Administración Pública y solicita la información que considere conveniente.

El proveedor de justicia, no puede anular, revocar o modificar las actas de los Poderes Públicos y su intervención no suspende el transcurso de los plazos. Debe enviar anualmente un informe detallado de sus actividades a la Asamblea de la República.

Asimismo Proveedor de Justicia puede actuar en base a las quejas presentadas por los ciudadanos, individuos o colectivamente, o por iniciativa propia, pueden presentarse las quejas oralmente o por escrito, no existe plazo para presentarla.

PORTUGAL.

“DENOMINACIÓN: PROVEEDOR DE JUSTICIA.

CONSTITUCIÓN: 1975.

PARTE: I. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES.

TÍTULO: I. PRINCIPIOS GENERALES.

ARTÍCULO: 23. DEL PROVEEDOR DE JUSTICIA.

Principios Fundamentales.

Parte I

Derechos y Deberes Fundamentales.

Título I

Principios Generales.

Artículo 23. (Proveedor de Justicia).

1.- Los ciudadanos podrán formular quejas por acción u omisión de los poderes públicos al Proveedor de Justicia, quien las apreciará sin poder decisorio, dirigiendo, a los órganos competentes, las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.

2.- La actividad del Proveedor de Justicia será independiente de los medios graciables y contenciosos previstos en la Constitución y en las leyes.

3.- El proveedor de la justicia será designado por la Asamblea de la República.”¹³

¹³ Ibidem, pág. 14.

ESPAÑA.

En 1971 se planteó la posibilidad de establecer un Ombudsman en España. No obstante y después de grandes debates al respecto el artículo 54 de la Constitución del 29 de diciembre de 1978 estableció la figura del defensor del Pueblo.

La Constitución define al Defensor del Pueblo y establece: que la misión principal de éste es defender los derechos, fundamentales y que se trata de una institución constitucional, regulada por una ley orgánica. El defensor es designado por las Cortes Generales como un alto comisionado con poder para supervisar la administración y tiene que rendir cuenta ante ellas.

En junio de 1979 el Partido Socialista Español, presentó un proyecto de ley orgánica que regula claramente la institución del Defensor del Pueblo. Esta iniciativa se concretizó en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo el día 6 de abril de 1981.

Se establece en la Ley, Orgánica que el Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un periodo de cinco años, de la proposición formulada conjuntamente por las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado a los Plenos de las Cámaras. Estas Comisiones son las encargadas de estudiar los informes del Defensor e informar al Pleno sobre la actividad del Defensor del Pueblo.

El alto Comisionado tiene poder y facultad de quien lo comisiona o envía, para ejecutar algún encargo, pero esta relación entre las Cortes y el

Defensor, no implica que se convierta ésta en un órgano auxiliar o simplemente mandatario que ha de cumplir las órdenes que emanan del superior.

Así el Defensor del Pueblo tiene también otras facultades con las que refuerza su capacidad de control eficaz y de impulso jurisdiccional; si considera que existe violación de los derechos constitucionales puede interponer ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad y de amparo.

Por lo tanto el Defensor del Pueblo, refuerza su autonomía y su libertad, goza de inviolabilidad y de inmunidad. No puede ser detenido por las actuaciones que emprenda en cumplimiento de su misión. Esta regla también es aplicable a los dos Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones.

El Defensor del Pueblo puede designar libremente, dentro de los límites presupuestarios, al personal necesario para el servicio de la institución y aprobar las instrucciones de orden interno para el mejor funcionamiento de los servicios.

La Ley Orgánica, establece que el Defensor del Pueblo tiene facultades para iniciar y perseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos.

Su Competencia del Defensor del Pueblo se extiende a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas. Las quejas en contra de la administración de justicia serán dirigidos al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, para que este caso sea investigado.

En cuanto a la Administración Militar, el Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en la Constitución Española, sin que con ello afecte la esfera de la Defensa Nacional.

El Defensor del Pueblo garantizará la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco de un Estado Social y democrático de Derecho.

Podrán dirigirse al Defensor del Pueblo cualquier persona física o moral sin excepción, así como la misma administración y demás funcionarios públicos, pidiendo su intervención del Defensor para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en la Administración pública que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos en el ámbito de sus competencias.

Las quejas podrán presentarse por escrito, firmadas por el interesado, con datos personales, en un plazo máximo de un año contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma. Asimismo la correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo desde cualquier centro de detención, internación o custodia no podrá ser objeto de

censura de ningún tipo, ni podrá existir interferencia en las conversaciones entre el Defensor o sus delegados con las mismas personas antes citadas.

ESPAÑA.

“DENOMINACIÓN: DEFENSOR DEL PUEBLO.

COSTITUCIÓN: 1798.

TÍTULO: PRIMERO DE LAS GARANTÍAS DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

CAPÍTULO: IV

ARTÍCULO: 54

Capítulo IV. De las Garantías, de las Libertades, y Derechos Fundamentales.

Artículo 54.- Una ley orgánica regulará la Institución del Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, podrá supervisar las actividades de administración, dando cuenta a las Cortes Generales.”¹⁴

c) El surgimiento del Ombudsman en Latinoamérica.

Este punto tiene como propósito exponer una visión general de lo que es el Ombudsman en países de latinoamérica.

¹⁴ Ibidem, pág. 9.

La mayoría de los países en vías de desarrollo han imitado disposiciones legislativas de países industrializados para la implantación del Ombudsman, también lo es cierto que aquéllos no se han olvidado de sus peculiaridades.

Las características del Ombudsman en países de Latinoamérica muestra característica a saber:

- a) La principal motivación, es la tutela de los derechos humanos y colectivos;
- b) La preponderancia del Poder Ejecutivo, sobre los otros poderes estatales que es la característica de los países menos industrializados;
- c) El bajo nivel cultural de la población es países latinoamericanos, el Ombudsman actúa como pedagogo de tal forma que instruya a la población sobre los derechos que tiene frente a la administración.
- d) La burocracia de los países latinoamericanos, es menos eficiente que la de países Europeos o demócratas liberales.

ARGENTINA.

Ha sido sin lugar a dudas el país latinoamericano donde más a proliferado, se ha propuesto tanto a nivel federal como local, aunque en este último se ha concretizado.

El primer proyecto de ley se apoyó en el estudio elaborado por Miguel M. Padilla y presentado a la Cámara de Diputados en 1975, por un grupo de legisladores argentinos. En este proyecto se sugería la creación del

Ombudsman bajo la denominación de Comisionado del Congreso. Esta iniciativa no se tramitó debido al golpe de Estado que se suscitó en marzo de 1976.

“En 1984 fue presentada una iniciativa de ley senatorial por Eduardo Menem y Libardo Sánchez. En ella se propone la creación de la Defensoría del Pueblo como delegado del Poder Legislativo, para proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad.”¹⁵

La elección del Defensor del Pueblo; se llevaría a cabo en dos etapas: primeramente, se integrarán dos comisiones camarales (una por cada Cámara), las cuales formarán una terna de candidatos; la segunda etapa, es la del escrutinio, la cual se realiza en sesión plenaria del Congreso de la Nación. El nombramiento del Defensor del Pueblo, será por lo menos con dos tercios del total de votos. Con este proyecto, se pretende la independencia funcional a la Defensoría del Pueblo.

A la oficina del Defensor del Pueblo, puede acudir toda persona física o moral, que se considere lesionada en sus derechos, por actos u omisiones de la administración pública nacional. Las reclamaciones se presentarán por escrito en el que se indicará sólo su identificación y su domicilio.

De la competencia se excluye al Poder Legislativo y Judicial, lo mismo que a la municipalidad de Buenos Aires.

¹⁵ Venegas Alvarez, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución En comiable?* Editorial UNAM. México 1988. página 98.

El Procedimiento seguido ante el Defensor del Pueblo es de carácter sumario e informal. Y las resoluciones que emitirá el Defensor del Pueblo, serán de carácter persuasivo.

En este proyecto por último se establece que el Defensor del Pueblo, tendrá que rendir un informe anual de las labores ante el Congreso de la Nación, como ya es característico en el modelo Sueco del Ombudsman.

Durante 1985 un diputado presento ante su respectiva Cámara un proyecto legislativo, para un Defensor del Pueblo, con la mismas características del Ombudsman escandinavo.

Por otra parte el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, a nivel local implemento un Ombudsman denominado Contraloría General Comunal cuyo promotor fue el doctor Facundo Suárez Lastra, Presidente de mencionado Consejo.

Así las nuevas constituciones de las provincias argentinas, se ha establecido la institución, como en San Juan, Salta y Córdoba por citar algunas ciudades.

COLOMBIA.

En Colombia la doctrina, ha señalado que desde el siglo pasado, se ha interesado en establecer la Institución del Ombudsman o alguna figura similar.

Por primer vez en 1855 se sugería crear un órgano independiente de los tres poderes estatales, con la finalidad de proteger a las minorías y velar por el debido respeto a los derechos individuales. En este Proyecto de Constitución para la República de Colombia se prevía implantar un poder estatal especial, el poder cooperativo, con características semejantes a las del Ombudsman Escandinavo. Las Características del Proyecto es que es un Órgano Independiente del Poder Ejecutivo, y de los otros poderes, con la finalidad de tutelar los derechos individuales y políticos. Su competencia se extendía a todos los integrantes de los otros poderes estatales.

Durante 1964 el presidente del Senado de la República, planteó la necesidad de incluir en la Constitución un Ombudsman, bajo la denominación de Procurador del Congreso para la Administración, con la finalidad de supervisar el cumplimiento de las reglas administrativas, para proteger al ciudadano en sus derechos frente a la administración.

En agosto de 1970, se expidió un decreto estableciendo un servicio de información administrativa, para tramitar ante los funcionarios responsables las iniciativas, sugerencias y reclamaciones que presentaran los particulares.

Posteriormente el 25 de agosto de se creó la Comisión de Quejas y Reclamos adscrita a la presidencia de la República. Esto fue un paso definitivo para la posible implantación de la institución escandinava en Colombia.

Más tarde en 1976, se presentó una iniciativa de reforma constitucional con la mira de crear un Procurador Parlamentario.

Todo lo expuesto hasta aquí expresado es indicio de un interés doctrinal y legislativo por implantar un Ombudsman en Colombia, pero estas ideas no han sido puestas en práctica.

GUATEMALA.

De este país conocemos sólo antecedentes doctrinales respecto a la implantación del Ombudsman. El primero que conocimos fue en 1984, donde se presentó una ponencia intitulada "Hacia una efectiva protección de los Derechos Humanos en Guatemala", donde se recomienda instituir al Procurador de los Derechos Humanos con propósitos preventivos y de resarcimiento. El segundo intento por instituir la figura del Ombudsman en Guatemala, fue la de introducir la figura denominada Constitución y Orden Democrático en el año de 1984. La finalidad era introducir una nueva Constitución en la cual se incluya un Defensor del Ciudadano, con el doble propósito: que custodie el adecuado funcionamiento de la administración pública de tal forma que complete a los demás mecanismos de control, por otro lado que sea un tutor de los derechos humanos.

La figura del Defensor del Ciudadano sería un delegado del Congreso pero con autonomía. Finalmente, tenemos noticia de que en Guatemala se estableció la figura del Procurador de los Derechos Humanos.

PUERTO RICO.

La Cámara de Representantes de Puerto Rico, estudio sobre la conveniencia de establecer un Ombudsman en Puerto Rico. La mayoría de las peticiones se inclinaron por una institución muy semejante a la establecida en los países nórdicos.

“La Comisión de Derechos Civiles presentó el proyecto de ley núm. 784 (marzo de 1967), en el que se proveía de un Ombudsman que seria nombrado por el Poder Legislativo; quedando fuera de su competencia, los miembros del Poder Judicial, del gobierno municipal así como el gobernador.”¹⁶

En el año de 1969 un miembro de la Cámara de representantes presentó otra iniciativa semejante a su antecesora, a la cual los funcionarios se opusieron como a la anterior.

El partido mayoritario de la Cámara de representantes dio a conocer un nuevo bosquejo legislativo. En el que se sugirió un Ombudsman nombrado por el Ejecutivo, propuesta que finalmente fue aprobada el 30 de junio de 1977.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 109

2. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO CONSECUENCIA DEL OMBUDSMAN SUECO.

Para hablar de la Procuraduría Federal del Consumidor, como consecuencia del Ombudsman sueco, primero tenemos que referirnos a la Ley que se le dio su origen que es la Ley Federal de Protección al Consumidor creada el 18 de diciembre de 1975 y publicada el 22 de diciembre de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación, la cual responde al desarrollo del Movimiento Mundial de Protección al Consumidor, cuyas manifestaciones aparecen a finales del siglo pasado, como respuesta a la creciente actividad industrial, traducida en un aparato de comercialización de sus productos, dirigida, no ya a cubrir la demanda sino a provocarla

En este Movimiento Mundial de Protección al Consumidor, se centro particularmente en Europa, para que posteriormente fuera adoptado en México.

Se crearon algunos principios en los que el legislador mexicano se inspiró, tomando experiencias protectoras del Consumidor, obtenidas en países como Suecia, país de gran tradición en la protección de los intereses del ciudadano.

El Movimiento Mundial de Protección al Consumidor, ha adoptado algunos postulados fundamentales, los que México ha tratado de seguir, y que son:

1. "Protección y asistencia a los consumidores;

2. Protección contra productos peligrosos;
3. Protección contra los ataques a los intereses económicos del consumidor;
4. Reparación de daños;
5. Derecho a la información;
6. Derecho a la educación; y
7. Derecho a la representación y consulta.¹⁷

Se puede agregar un postulado, que es el que reclama el derecho a la educación de los adultos en el terreno del Consumo.

Estos principios existentes en Suecia, han dado origen a otro tipo de personas a las que se les llama Ombudsman, que no son nombrados por el Parlamento, pero que también cumplen funciones de protección al ciudadano, en terrenos diferentes y con características propias bien diferenciadas. Una de estas figuras es la Unión de Comerciantes, quien tiene un Ombudsman de la Libertad de Empresa, de los consumidores, para la igualdad de sexos, de la prensa, patrocinado por las organizaciones de los medios de comunicación social.

Así, tenemos al Ombudsman de los Consumidores quien es designado por el gobierno, el cual entró en funciones por primera vez en 1971, con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al Consumidor: la de Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios. La Ley de Prácticas Comerciales tiene por objeto proteger al público contra la publicidad, la cual debe corresponder a lo que en

¹⁷ Bocerra Calletti, Rodolfo, *La Protección de los Consumidores*. México 1989. Editorial Ediciones Eca, página 16

efecto es el producto, en este contexto rige el principio de la inversión de la carga probatoria, en virtud del cual la persona responsable de cualquier práctica comercial tiene que probar la veracidad de la información: afirmaciones y promesas presentadas tanto en la publicidad, como en el empaque, deben corresponder con la realidad del producto. A su vez, la Ley sobre las Condiciones Contractuales Impropias, busca hacer desaparecer cláusulas que beneficien sólo al vendedor sin que a veces el comprador pueda darse cuenta; así tenemos muchas veces en contratos de adhesión cláusulas que aparecen con letra diminuta que no se alcanza a leer y la gente omite leerlas y la sorpresa viene cuando estas cláusulas se las aplican.

“La principal misión del Ombudsman es controlar las formas de publicidad proteger y defender al Consumidor frente a prácticas, abusivas y engañosas.”¹⁸

Las quejas pueden presentarse por escrito, oralmente o incluso por teléfono. Actúa a petición de parte ofendida o de oficio.

Su actividad investigadora tiende a solucionar amistosamente los casos que le son presentados pero puede en determinadas ocasiones presentar el caso ante el Tribunal del Mercado, cuyas resoluciones son inapelables y generalmente van acompañadas de sanciones económicas muy elevadas.

Además de estas poderosas armas de control en manos del Ombudsman de los Consumidores, la publicidad que se da a todas sus actuaciones es a tal grado importante que la prensa tiene libre acceso a las

¹⁸ Cf., Donald C. Rowat. *El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1973. Prólogo Daniel Escalante, páginas 11 y 12.

denuncias presentadas, a la investigación y a las oficinas del Ombudsman para dar a conocer al público las cosas que consideren importantes.

Otra figura similar es la del Ombudsman de la Libertad Económica, el cual fue creado en 1954, que regula el libre juego de la oferta y la demanda, el "buen juego" del tráfico comercial y el respeto de las reglas que rigen el sistema económico de Suecia.

Este Ombudsman designado por el Gobierno, puede actuar a iniciativa de parte o de oficio. Su actividad tiende sobre todo a la negociación con la parte infractora para hacerle comprender que su actividad es inadmisibles, cuenta con la posibilidad de transferir el asunto al Tribunal de Mercado que puede imponer prohibiciones a la empresa, vedándole la aplicación de determinadas prácticas comerciales restrictivas o bien ordenarle el suministro de mercancías en condiciones equivalentes a las ofrecidas por otras empresas. Puede así mismo decretar un precio máximo para determinada mercancía. Las prohibiciones o los requerimientos pueden ser impuestos bajo pena de multa administrativa.

Dos tipos de prácticas comerciales están esencialmente prohibidas y vigilada su infracción por este Ombudsman; los precios impuestos y las ofertas de precios, a no ser que estas últimas beneficien especialmente al consumidor.

En consecuencia a las instituciones antes referida, el esquema de la protección al Consumidor en México quedó constituido sobre la base de tres elementos formados por; 1) La Ley Federal de Protección al Consumidor;

2) La Procuraduría Federal del Consumidor; y 3) El Instituto Nacional del Consumidor.

Antes de que se creará la institución de protección al consumidor en México ya se conocían algunos antecedentes.

Los aztecas fueron quienes en doscientos años se convirtieron en el más poderoso imperio de Mesoamérica, como herederos del acervo cultural, y tuvieron la habilidad de aprovechar todas esas manifestaciones para perfeccionarlas a través de diversas instituciones.

Además de contar con centros de enseñanza, estructuras guerreras, las bellas artes, instituciones políticas y jurídicas, se caracterizaron por desarrollar una institución de la protección al consumidor. Recordemos el gran mercado azteca de Tlaltelolco, en donde, en tres sitios, unos jueces resuelven los problemas suscitados entre proveedores y consumidores a esto se le considero justicia pronta y expedita, en el lugar mismo de los hechos.

Así, los aztecas no nada más resolvieron los problemas, crearon dentro de su sistema jurídico la regulación de las relaciones entre proveedores y consumidores.

Las consecuencias provocadas por la conquista se tradujo en la modificación y la erradicación de todos las manifestaciones culturales existentes, entre ellas la estructura jurídica azteca, por lo que en nuestro sistema actual de Derecho, la protección al consumidor se ha nutrido,

exclusivamente de las raíces originadas por el Movimiento Mundial de Protección al Consumidor.

Los grandes cambios mundiales que se han experimentado en el último siglo han afectado, lo mismo el desarrollo de las Instituciones de gobierno, que los hábitos cotidianos de los pueblos y de sus economías con la aparición de un nuevo actor social: el consumidor, que ha ingresado a la lucha con la meta de defender, lo que considera un derecho legítimo. La organización y fuerza actual de los consumidores es una realidad palpable y activa que no pueden pasar por alto, y desatender los gobiernos de las naciones.

Por eso en muchas partes del mundo operan instituciones públicas que se encargan de apoyar la organización del consumo y proteger los derechos de quienes, en forma colectiva o individual acuden a los diferentes mercados en busca de una satisfacción de necesidades.

México, después de la Segunda Guerra Mundial y bajo el Gobierno del Licenciado Miguel Alemán Valdés (1946 - 1952), la industria y la importación creció rápidamente al igual que el hábil comercio, por lo que crearon necesidades aparentemente imprescindibles. Los hogares mexicanos se convirtieron en ansiosos consumidores, y creció la oferta y la demanda.

Con el incremento de la oferta y la demanda, propició que creciera la explosión demográfica en el Distrito Federal y la zona conurbada, creándose tanto fraccionamientos, como colonias proletarias. El negocio de terrenos consistía en vender dos o más veces el mismo lote de construcción

mediante la firma de contratos hechos por el vendedor, donde las ventajas eran para este último.

Al término del sexenio del Lic. Miguel Alemán y con el Gobierno del Lic. Adolfo Ruiz Cortines (1951 - 1958), el Ingeniero Cesar Cervales, político que propaga la defensa de los derechos de los consumidores, obtuvo apoyo para fundar la Cámara Defensora del Consumidor en donde se formaban quejas y abusos de comerciantes y se organizaban grandes grupos de consumidores que recurrían ante las autoridades del Distrito Federal y la Secretaría de la Economía Nacional. Desafortunadamente pronto falleció el político y así se extinguió la Cámara.

Durante 1972 y 1973, se fundó el Comité Nacional de Protección al Salario, que duró aproximadamente dos años, sus siglas fueron CONAMPROS, este comité estaba apoyado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, integrado por: 10 representantes de Organizaciones Obreras; diez representantes de Dependencias Oficiales; 1 Director Técnico; 1 Secretario y un Coordinador.

El objetivo del Comité Nacional de Protección al Salario, era buscar mecanismos para la protección del salario del trabajador, se abrió la Oficina Nacional de Quejas, donde se recibieron quejas en contra de comerciantes abusivos, que pudieran resolver con la amenaza de dar cuenta al Representante de la Secretaría de Hacienda o de la Tesorería del Distrito Federal, que formaban parte del comité, para la aplicación de visitas de inspección a los negocios citados.

Una vez que fue publicada la Ley Federal de Protección al Consumidor, desapareció la Oficina Nacional de Quejas, más no así el CONANPROS. Como consecuencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el 22 de diciembre de 1975, se produjo el efecto inmediato de crear un instrumento legal a favor de los consumidores de toda la República, que los protegiera contra proveedores por violaciones en sus tratos económicos.

Esta ley creó dos organismos la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, que establecieron delegaciones en todo el país.

Pero a partir del 5 de febrero de 1976, que entra en vigencia la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recoge la Organización Internacional de Uniones de Consumidores consistente en; seguridad, información; elección, audiencia, reclamación, educación, regulándolas en un texto, y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar, y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores.

Se establece en la ley como irrenunciables y de orden público los derechos que confiere y contempla fenómenos tan significativos en la problemática que genera el consumo, como publicidad, las operaciones de crédito, prestaciones de servicios, ventas a domicilio, la dignidad en el trato y la responsabilidad en que incurren los sujetos que consultan.

Con anterioridad se encontraban dispersos una diversidad de textos legales, y ahora se encuentran en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Sólo era posible hacer visible en la práctica los postulados de la Ley con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor; como órgano de ejecución y del Instituto Nacional del Consumidor como defensor de sus postulados.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado con funciones de autoridad, jurídica y patrimonio propio, tiene como objetivo defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos. Estas facultades asimilan a esta institución, en cierta forma con la figura del Ombudsman. Sin embargo, no tienen obligación de rendir informes específicos anuales, que es una forma importante y efectiva de ejercer presión moral y que le permite señalar errores y corregir las deficiencias.

El 8 de febrero de 1985 el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas legales que subsanaron las imprecisiones en el texto de la ley que fortalecen e incrementan las funciones de la Procuraduría.

En las nuevas fórmulas se regulan fenómenos comerciales tan novedosos como el autofinanciamiento y el tiempo compartido. Se adicionaron los capítulos de publicidad, operaciones de crédito disposiciones generales y sanciones a fin de reglamentar en forma más estricta las actividades que en torno a ellas se desarrollan.

Se señala en el nuevo texto un campo más vasto a la Procuraduría para fortalecer sus funciones, se destaca fundamentalmente el

carácter de autoridad a la institución para hacer cumplir la ley. Asimismo se agilizan todos los procedimientos y se crea un procedimiento administrativo, que sin invadir funciones jurisdiccionales, sirve para sancionar a los infractores de los derechos del consumidor y se instituye el Registro Público de Contratos de Adhesión, la organización de consumidores se robustece y puede intervenir la Procuraduría en conflictos generados por el arrendamiento de inmuebles - habitación.

En las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1989 se le transfiere a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad en materia de inspección y vigilancia de precios y tarifas, así como la de imponer las sanciones en los casos de incumplimiento, que anteriormente tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Es de aquí de donde parto para el fundamento de la presente tesis. Así mismo se le concede hacer público los excitativos que haga a las autoridades para que tomen las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular. Se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, estableciendo las atribuciones delegadas que tendrán y las sanciones que aplicaran de acuerdo a la ley correspondiente.

3. LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

a).- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El Gobierno Federal expidió el 22 de diciembre de 1975 la "Ley Federal de Protección al Consumidor, que entro en vigor en toda la República el 5 de febrero de 1976.

Diecisiete años más tarde fue promulgada la nueva Ley en comento, el 25 de noviembre de 1992, el titular del Poder Ejecutivo sometió a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En la exposición de motivos correspondiente se advierte que la finalidad de está propuesta se inscribe dentro del deber velar porque la actividad del consumo se rija mediante principios de equidad que aseguren la concordia entre el crecimiento económico y la justicia social. Para ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores.

De los comentarios que surgieron en relación con las normas, se señalo: "La presente iniciativa que someto a la consideración de este H. Congreso de la Unión, propone la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor que el Ejecutivo a mi cargo estima de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr

una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país.”¹⁹ Se habla de una iniciativa, una reforma y de adición, a la ley en comento, que bien pueden configurar una nueva ley. Más que oportuna, la iniciativa es necesaria. La ley vigente fue expedida hace aproximadamente hace 20 años y existe acuerdo en que las condiciones económicas y sociales se han modificado en forma radical y vertiginosa a lo largo de este tiempo. Esto nos lleva a concluir que en términos estructurales existe hoy una economía más abierta que la sustento el modelo de desarrollo que siguió el país en varias décadas.

Se hace indispensable que las autoridades establezcan formas de defensa eficaces y actuales para los consumidores que son la parte más débil y vulnerable en la relación comercial. El proyecto propone una reforma administrativa de las Instituciones encargadas de proteger al consumidor y plantea una función entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, con ello se busca evitar la duplicidad de funciones y lograr unidad, la Procuraduría apoya sus acciones en los estudios e investigaciones que emprenda en las campañas de orientación que lleve a cabo, y en las actividades que realice como perito y consultar en materia de bienes y servicios.

El Congreso de la Unión, menciona, que valora pertinentemente, la medida en fusión del debilitamiento progresivo que venía padeciendo el Instituto Nacional del Consumidor en sus funciones de información y orientación al público, contrastando con el prestigio creciente y la ampliación de espacios que ha logrado la Procuraduría Federal del Consumidor en la

¹⁹ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Doc. 18 LV 92 P.D (I).

confianza de los mexicanos y el apoyo definitivo a la vigencia del pacto, en la defensa del precio justo. Creemos que la Procuraduría Federal del Consumidor podrá desempeñar con más eficacia sus funciones, en base a sus experiencias acumuladas y al nuevo, cúmulo de atribuciones que se le otorgan en la información al consumidor.

Por otra parte la iniciativa, propone, la defensa de los consumidores en el marco de las nuevas formas de relación económica que han sido introducidas por la transformación científica y tecnológica. En este caso tendría facultades para ordenar la suspensión de publicidad que confunda o engañe a los consumidores, así obligar a que se corrija la información. Así mismo busca extender la protección a aquellos casos en que los cobros se hacen en forma automática, sea en recibo telefónico, en una tarjeta de crédito o mediante otros procedimientos similares.

La realidad del México actual es importante, la tarea no sólo es de actualizar la norma legal y de volver más eficiente el amparo administrativo encargado de aplicarla sino también de formar, crear y organizar lo que bien podría llamarse una verdadera cultura de consumo. En la que sea necesario a los consumidores para que ejerzan su derecho de elegir, o de optar por los productos de mejor calidad, mejor precio y a ejercer este derecho con un sano sentido nacionalista. Esto es que frente a dos productos de semejante calidad y precio, sea capaz de elegir el producto mexicano porque al hacerlo estará protegiendo las fuentes de trabajo para las familias mexicanas.

Se propone con la iniciativa, la modificación de los servicios denominados tiempo compartidos, donde se prevé que sólo podrán ofrecerse a

la venta, previa notificación de la SECOFI e inscripción en el Registro Público de Contratos de Adhesión, dependiente de la Procuraduría Federal del Consumidor, que constituye una respuesta normativa a un repetido y justo reclamo ciudadano.

En relación con los contratos de adhesión , en la legislación actual sólo existen referencias poco claras sobre el particular. El nuevo proyecto busca evitar la inclusión de cláusulas abusivas para el consumidor en los contratos de adhesión y fortalecer las acciones de carácter preventivo.

Paralelamente se crea el comité Asesor para auxiliar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en la protección del consumidor, mediante la concurrencia de los sectores productivos y organizaciones de consumidores responsables de un mejor encuentro entre la oferta y la demanda de bienes y servicios.

La iniciativa que referimos fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y se publicó en el Diario Oficial de Federación del 24 de Diciembre de 1992, y entro en vigor al día siguiente de su publicación. Abrogando la anterior ley de 1975.

Por tal manera la Ley Federal de Protección al Consumidor, quedo integrada por 149 artículos que incluyen 6 transitorios. Estos preceptos se agrupan en 15 capítulos, que abarcan un panorama integral de instituciones procedimientos, y reglas necesarias para brindar a los consumidores, la protección que con rango de garantía individual consagra nuestra Constitución.

b) Reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor desde 1992.

Primera Reforma:

El día 21 de julio de 1993, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal; y a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de arrendamiento de inmuebles en el Distrito Federal y que entraron en vigor a los 90 días de su publicación.

De la Ley Federal de Protección al Consumidor, se reformó especialmente su artículo 73, supliendo las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor para intervenir en asuntos de arrendamiento inmobiliario de casas habitación en el Distrito Federal; a fin de evitar la duplicidad de instancias y dejar a los jueces y magistrados locales la competencia exclusiva de estos asuntos.

Estas reformas obedecen a un conjunto de acciones de política económica y social del Ejecutivo Federal, encaminados a la solución del problema de la vivienda que continuaron a los procesos relativos: de la terminación de contratos de arrendamiento, que fueron materia de los decretos de Descongelación de rentas, la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Segunda Reforma:

Posteriormente el Congreso de la Unión, emitió un decreto por el se modificaron los artículos transitorios de la reforma antes referida, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de septiembre de 1993, con el propósito de diferir la entrada en vigor de las disposiciones anteriormente aprobadas, para quien son arrendatarios de vivienda, precisando un nuevo plazo genérico de cinco años para su entrada en vigor, en el caso de viviendas que se encuentran arrendadas al 19 de octubre de 1993.

Así las disposiciones publicas el día 21 de julio de 1993; entrarán en vigor, hasta el día 19 de octubre de 1998, salvo las siguientes excepciones:

- a) Los inmuebles que no se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993;
- b) Los inmuebles que se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993, siempre que sean para uso distinto del habitacional, o
- c) Los inmuebles de nueva construcción siempre que el aviso de terminación sea posterior al 19 de octubre de 1993.

Se dejan a salvo los derechos adquiridos conforme a la legislación vigente por los arrendatarios de vivienda. Así en los Juicios y Procedimientos en trámite, o que se inicien antes del 19 de octubre de 1998, derivados del contrato de arrendamiento de inmuebles para vivienda y sus prórrogas que no se encuentren en alguna de las tres excepciones señaladas anteriormente, se regirán hasta su terminación por los preceptos del Código de

Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigentes hasta esta fecha.

Tercera Reforma:

Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Artículos: se reforman los artículos 7º y 58 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Nuevamente el 5 de agosto de 1994 la Ley Federal de Protección al Consumidor se reformó, particularmente los artículos 7º y 58, adicionando a este último un segundo párrafo. Estas reformas buscan atender de una manera más equitativa las necesidades de las personas con discapacidad, en donde nuestro país busca incorporar al sistema jurídico, normas específicas en materia de personas con discapacidad, México ha destacado por su intervención en la Declaración de Derechos de las personas con Discapacidad promulgada por la Organización de las Naciones Unidas en 1975, del Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad que aprobó esa Organización en 1982.

Se planteó la modificación al artículo 7º, que se ubica en el capítulo de disposiciones generales y señala la obligación de cumplir con las condiciones conforme a las cuales hubiere hecho alguna oferta o asumido algún compromiso contractual, y se adiciona que, "ningún proveedor bajo

ninguna circunstancia podrá negar bienes o servicios a personas con discapacidad.

Así mismo se plantea la reforma del artículo 58, que se ubica en el capítulo relativo a la prestación de servicios a los consumidores. En esencia señala que las personas discapacitadas no podrán ser objeto de discriminación o reserva por parte de los Proveedores de bienes y servicios, salvo que pudiera afectarse su seguridad. También precisa que no se cobraran cuotas distintas o extraordinarias a las normales, a los discapacitados por los implementos que requieran para su uso personal, incluyendo el perro guía en caso de invidente. Se le adiciona a este artículo un segundo párrafo para precisar que los proveedores tienen la obligación de dar las facilidades que requieren las personas discapacitadas para utilizar los bienes o servicios que ofrezcan; esas previsiones se ajustarán a la Norma Oficial Mexicana aplicable.

Estas reformas entran en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dispone el artículo segundo transitorio que a partir de la publicación de la Norma Oficial Federal Mexicana, sobre facilidades y dispositivos para las personas con discapacidad, los proveedores contarán con un plazo de tres años para atender las provisiones que dispone el segundo párrafo del artículo 58 . Al término del plazo los proveedores que no cumplan serán sancionadas por la propia Ley Federal de Protección al Consumidor.

Cuarta Reforma:

La última reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1996, por iniciativa del Titular del Ejecutivo Federal. Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, por Decreto de Ley de los sistemas de ahorro para el retiro y de reformas y adiciones a las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de seguros, para regular las agrupaciones financieras de instituciones de crédito, del mercado de valores y Federal de Protección al Consumidor.

El Decreto en mención en su artículo sexto, señala la reforma al artículo 5° de la Ley Federal de Protección al Consumidor que se ubica dentro del Capítulo Relativo a las Disposiciones Generales, y que establece quienes quedan exceptuados del ámbito de esta Ley incorporando a los ya establecidos los Sistemas del Ahorro para el Retiro.

Con esto concluye los logros de la Procuraduría y de la Ley en comento, desde su creación hasta la fecha son el resultado de la persistencia de los consumidores por conseguir el resto de sus derechos y del esfuerzo de la Institución para hacerlos posibles.

4. AMBITO DE VALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Como las normas regulan la conducta humana, y ésta tiene un lugar en el tiempo y en el espacio, las normas son validas para cierto tiempo y para un espacio determinado.

Así, "el ámbito de validez de las normas del derecho, debe ser considerado según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal esta constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula; y el personal, por los sujetos a quienes obliga."²⁰

Ambito Espacial de Validez.

En nuestro país existen, si nos aplicamos al criterio de Hans Kelsen, respecto del ámbito espacial, tres categorías de leyes a saber: federales, locales y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos que se refiere nuestra Constitución en sus artículos 39, 40 y 41 relativos a la Soberanía Nacional y a la forma de Gobierno.

Podemos afirmar, que el ámbito espacial de validez de los preceptos que conforman a la Ley Federal de Protección al consumidor, son generales y que de acuerdo al criterio mexicano, pertenecen a la categoría de

²⁰ Hans Kelsen, cit. pos., Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragesimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., página 80.

Federales, de conformidad a lo establecido por el artículo 133 Constitucional, por lo que tienen validez en toda la República Mexicana.

Artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece: “La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas en contrario...”

La excepción la encontrábamos en el artículo 73 de la ley en comento, que daba competencia en materia de arrendamiento de inmuebles a casa habitación exclusivamente en el Distrito Federal.

Ambito Temporal de Validez

La validez de una norma puede iniciar en un momento y terminar en otro. Así según Kelsen, las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada (su ámbito temporal de validez se encuentra establecido) o indeterminadas (el ámbito de vigencia, no se ha fijado).

Por lo tanto, las normas que conforman la Ley Federal de Protección al Consumidor, las podemos configurar dentro del segundo grupo, es decir, que el ámbito temporal de validez de las disposiciones de la ley en estudio, es indeterminado en virtud de que sólo pierde su vigencia, cuando es abrogada expresamente.

Ambito Material de Validez.

Los preceptos de derecho, pueden clasificarse de acuerdo con la índole de la materia que regulan, desde este punto de vista, los preceptos jurídicos pueden agruparse en reglas de derecho público y de derecho privado, esto es lo que constituye la esfera material de validez de la norma.

Ambito Personal de Validez.

Siguiendo con lo que establece Kelsen, respecto de la clasificación de las normas jurídicas, se dividen en genéricas e individualizadas. Son genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada, por el concepto sujeto, de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros, individualmente determinados, de la clase designada por el concepto sujeto de la norma jurídica que sirve de base.

De lo anterior se deduce, que las normas de la Ley Federal de Protección al Consumidor son genéricas y los sujetos comprendidos dentro de la clase designada por el concepto jurídico de esta norma jurídica son: los consumidores y los proveedores.

CAPÍTULO SEGUNDO.
LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. Concepto.
2. Naturaleza Jurídica.
 - a) Fundamento Constitucional.
 - b) Facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de Comercio.
 - c) Como Organismo Descentralizado.
 - d) Ubicación dentro del Derecho Público.
3. Facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor derivada de la Ley.

LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La necesidad de diseñar un esquema jurídico - administrativo que auspiciara el encuentro de un órgano de prevención de equilibrio que interviniera en forma constructiva entre proveedores de bienes y servicios y consumidores, ofreciendo una mejor solución para encontrar el justo medio que pusiera fin a sus diferencias, ocasionó que a partir del 5 de febrero de 1976, (adviniera, naciera o surgiera) a la vista institucional de México la Procuraduría Federal del Consumidor, que es precisamente la Institución encargada de procurar la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En consecuencia el 22 de diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que da origen a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Y el 5 de Febrero de 1976, se inicio en México una nueva forma de procurar y administrar la justicia al ciudadano mexicano en su carácter de consumidor con la instauración en la Ciudad de México de las Oficinas Centrales.

Posteriormente se puso en marcha el programa de desconcentración territorial con la inauguración de las representaciones Federales en Puebla, Monterrey y Guadalajara. En la actualidad cuenta con cuarenta y seis representaciones en el interior del país, conocidas con el nombre de delegaciones y subdelegaciones; a su vez se encuentran funcionando catorce delegaciones metropolitanas y siete en la zona centro.

Lo anterior con la finalidad de que en cada Delegación Política exista una representación de la Procuraduría y el consumidor no tenga que desplazarse de su lugar de origen hasta las oficinas centrales.

Para poder iniciar y hablar del concepto de Procuraduría es indispensable hablar de los problemas fundamentales que se plantea en cualquier sistema democrático, el cual es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a la justicia.

Siendo el Estado quien debería proporcionar u otorgar la primer garantía de los derechos del hombre, y en algunos casos lo es, en la actualidad todavía constituye el origen de las mayores y más grandes violaciones de los libertadores y derechos de los individuos.

El crecimiento del Estado, la abrumadora complejidad burocrática y el debilitamiento de las posibilidades reales que los individuos tienen que hacer vales y respetar sus derechos, ha provocado en muchos países, en particular en México, la creación de instrumentos nuevos para la defensa y protección de los derechos del hombre a través de sus múltiples variantes, como el Ombudsman escandinavo.

En México, a pesar de los procesos reformadores de la constitución y leyes orientadas a una mayor tutela para el mexicano, que se ha visto atendidos recientemente, es evidente y claro que estos procesos son insuficientes. Los instrumentos jurídicos de protección de los administrados que existen: recursos internos, el proceso ante los tribunales administrativos y judiciales, los servicios de asistencias legal a los particulares de menores, recursos como son los defensores de oficio y procuradurías como la agraria,

social o la del trabajo; la supresión de formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales, resultan prolongados, costosos y demasiado complicados para el ciudadano común y corriente.

Las nuevas demandas de justicia a las necesidades sociales y económicos, hacen indispensable la creación de nuevos instrumentos de control jurídico en la actividad administrativa, para una mejor, más simple, menos formal y más rápida y eficaz justicia de los derechos del individuo frente al Poder Público.

En México se han dado los primeros pasos, creando la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, figura análoga dentro de la categoría de Ombudsman Ejecutivo para promover y proteger los derechos de la población consumidora.

1.- CONCEPTO

Es indispensable en primer término establecer cual es el significado de la Procuraduría.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos define al Procurador de la siguiente manera " es el oficio o cargo de procurador; es decir llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. La procuraduría es también la oficina en donde se despacha el procurador.

Es procurador, no solamente el titular de una dependencia encargada de administrar justicia, sino también el abogado o licenciado en

derecho que defiende ante los tribunales, en forma oral y escrita, los intereses de las personas que le encomienden sus asuntos."²¹

Así la Procuración es la profesión del Procurador, pero para poder entender la función de estos profesionales comenzaremos por adelantar que toda persona puede actuar ante los tribunales para gestionar la defensa de sus derechos de dos maneras: personalmente y por representante a quien se le da el nombre de procurador.

Concretamente podemos decir que el procurador es un representante convencional para actuar en un juicio es decir, una persona que representa a otra ante los tribunales, para efectos de gestionar la tramitación de un proceso en el que su representante sea parte.

Por otra parte se le define técnicamente a la Procuraduría Federal del Consumidor , como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, antes se establecía en el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ahora se encuentra plasmado en el artículo 20 de la Nueva Ley del Consumidor.

En consecuencia la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo al que el legislador atribuyó funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo evidente que el legislador optó por este

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P - Z. Sexta Edición , Editorial Porrúa. S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México. página

tipo de organización, para asegurar su independencia, cumpliendo así con otra de las recomendaciones del Movimiento Mundial de Protección al Consumidor, la que propone que el organismo al que se encargue velar por la protección del consumidor, tenga la independencia suficiente para combatir, incluso, las tendencias adversas del Estado.

A la Procuraduría Federal del Consumidor quedo encomendada, la tarea de velar por el cumplimiento de la ley para lo cual se le dotó de facultades de autoridad que le permitieran realizar inspecciones, solicitar documentos y datos, así como citar compulsivamente a proveedores y consumidores, por una sola vez o más, para procurar la conciliación de sus intereses. Su función primordial es velar constante por el cumplimiento de la ley y la protección al consumidor.

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

Algunos Tribunales Colegiados que han conocido de amparos en los que discute el carácter de autoridad de la Procuraduría, la cual han resuelto que el rango de autoridad de ella es indudable, en razón de que la misma Ley le da esa categoría, habiéndose aceptado también por una parte de dichos tribunales, que tiene facultades sancionadoras.

JURISPRUDENCIA

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR,
AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL
AMPARO.-** La Procuraduría Federal del

Consumidor si es autoridad para los efectos del amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al establecer que "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora"; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado ordenamiento legal y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59, fracción X, tiene facultad para excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985 libro sexto Tribunales Colegiados, pp. 102 - 103.

2. NATURALEZA JURÍDICA.

a) Fundamento Constitucional.

Como nosotros sabemos, las leyes se crean con el propósito de hacer efectivos los preceptos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estas leyes se encuentran conforme a los principios que establece nuestra Constitución.

Para determinar el fundamento jurídico de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es necesario tomar en cuenta de donde emana la citada ley.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se expone que el Presidente de la República Mexicana Lic. Luis Echeverría Álvarez de acuerdo a las facultades que le confiere el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentó un proyecto de Ley al Congreso de la Unión, mismo que como se señaló fue aprobado el día 18 de diciembre de 1975, por este organismo.

El artículo 28 Constitucional fue objeto de una serie de reformas integrales que enmarcaron expresamente los principios de la participación del Estado en la vida Económica. Dispone que "en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...". De este precepto ya existe una ley de nombre, la Ley de Monopolios, la cual trata de evitar el perjuicio social que ocasionan las prácticas que buscan el control de los bienes y servicios con el fin de encarecerlos ficticiamente, así como toda ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Uno de los novedosos cambios que el nuevo artículo 28 constitucional aborda, es el consistente en declarar que las leyes fijaran bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos materias o productos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como alza de

precios. Así mismo este precepto declara en el citado párrafo que "la ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses". A la Ley que hace referencia este precepto, es la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El artículo 73, fracción, X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye al Congreso de la Unión la Facultad "para legislar en toda la República, sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123...".

La fracción XXIX-E de este precepto constitucional le otorga facultades al Congreso de la Unión para "expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios...".

Conforme a lo dispuesto por la fracción XXX, del precepto legal antes referido, el Poder Legislativo esta facultado: "para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión...".

Los motivos que han originado la creación de esta fracción XXX, han sido por la gran importancia que tiene la actividad comercial que por ser tan compleja la actividad económica esta se manifiesta en la mayor parte de

las relaciones de la población Mexicana, así el Congreso de la Unión al legislar en esta materia, le da el atributo de la Uniformidad, que de otra manera, las diversas leyes de las legislaturas de los Estados que expidieran, provocaría la confusión y el entorpecimiento del desarrollo económico del país.

Así con los fundamentos constitucionales antes señalados, el Congreso de la Unión , expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975 y que en su momento constituyó el primer ordenamiento legal expedido para atender los problemas que afectan a la población en su calidad de consumidores de bienes y servicios que fue abrogada por la ley del mismo nombre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 vigente hasta la fecha.

Con la expedición de la multicitada Ley Federal de Protección al Consumidor, resalta la superioridad del interés colectivo sobre el particular y reafirma el deber Constitucional que el Gobierno tiene que velar por la libertad del mayor número de la población para que no sea sacrificado por la acumulación del poder económico y social en pequeños grupos.

b) Facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.

Aspectos Generales.

El Poder Legislativo Federal Mexicano, en lo tocante a su forma de actuar y hasta llegar a su funcionamiento actual previsto desde 1917,

dentro de los regímenes establecidos en los artículos 73, 74 y 76 Constitucionales, ha pasado por varias etapas.

Desde nuestro nacer a la vida constitucional aquel 22 de octubre de 1814 cuando aún no éramos o alcanzábamos nuestra independencia, la vocación democrática de nuestro pueblo hubiera de quedar plasmado en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la cual era sancionada ese mismo día en Apatzingán como fruto optimo de las labores del patrimonio y ejemplar Congreso de Anáhuac, se establecía ya un sistema de colaboración en el que se confería al Legislativo como Representante más directo de la voluntad e intereses populares frente al muy escaso poder que se confería al Ejecutivo y Judicial.

Se demarca el claro predominio de la Asamblea Legislativa sobre las otras dos, ya que el Legislativo nombraba a los individuos que debían integrar al propio Ejecutivo - Supremo Gobierno (Triunvirato) -.

Por otra parte, se califica al de Apatzingán como un régimen asambleísta o convencionistas, frente al parlamento o al presidencialismo.

En 1824, esta hegemonía legislativa de Apatzingán se vio muy reducida. Ya no más un Supremo Congreso, que había impulsado Don José María Morelos y Pavón, el modelo estadounidense que necesariamente hubo de proyectarse en la primera Constitución del México independiente, traería entre los tres poderes clásicos al sistema presidencialista, que daría al Ejecutivo tan grande autonomía política que de hecho llegó a colocarse, desde aquel entonces, aun sobre el legislativo.

Consecuentemente con el sistema federal que introdujo la carta de 1824, deposita ya en dos Cámaras: Diputados y Senadores, la función legislativa: integradas ambas por representantes populares, mientras que la Cámara de Diputados es representante popular y representa al Congreso de manera absoluta, tanto directa como indirectamente, la Cámara de Senadores su representación la hace indirectamente, ya que directamente serían representantes de las entidades federativas. Así queda trazado el principio fundamental de la organización del Poder Legislativo dentro de un sistema federal. En el nacimiento del federalismo mexicano conviene destacar el hecho de que si éste apareció un tanto a la inversa de como lo fue en los Estados Unidos a través de un Estado central que se fragmentó dando lugar a los Estados - miembros, como una excepción a la regla que sería la soberanía del Estado Federal, no se hizo así y desde un principio se establecieron facultades expresas al congreso general reservándose las demás, tácitamente, para las legislaturas locales.

La aparición del Federalismo entre nosotros fue determinante para que México no sea hoy un Estado Compuesto por "Estados libres y soberanos", sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y políticas propias, creadas *a posteriori* en los documentos constitucionales en que el pueblo a través de sus representantes elegidos en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. Así surgen las notas distintas del federalismo mexicano; en las que se señala "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". A este tipo de facultades se le conoce con el nombre de "facultades expresas y limitadas".

La dualidad Diputados-Senadores, del órgano legislativo federal nació con la aparición misma del federalismo entre nosotros; más indisolublemente ligada a él puesto que el cuerpo senatorial no responde, por ejemplo y fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro del citado sistema, no desapareció con las "Siete Leyes" de 1836 aún cuando con éstas el federalismo que apenas había surgido es sustituido por el Centralista. La Cámara de Senadores de acuerdo con la instauración del régimen centralista en 1836 no sería más la representación del *pacto federal*; los Estados habían desaparecido y el territorio nacional se dividió en departamentos: el Senado paso a ser una simple Cámara revisora, que se limitaba a probar o desaprobar las determinaciones tomadas por la Cámara de Diputados, la cual era integrada Aristocráticamente por 24 diputados quienes eran designados por los llamadas "juntas departamentales" sin que el pueblo tuviera participación alguna en su conformación.

El carácter aristocrático del Senado Centralista, había de acentuarse considerablemente con las Bases Orgánicas de 1843, ya que no podía iniciar leyes, y estaba limitado a un simple carácter revisor.

No deja de tener particular significado que a la instauración del Centralismo, tanto en las Siete Leyes de 1836, en cuanto a las Bases Orgánicas de 1843, además del señalamiento de las facultades del Congreso General, se establecían expresamente prohibiciones en dicho sentido en los artículos 64 y 67, respectivamente, de una y otra.

Fueron los caracteres decididamente aristocráticos fundamentalmente los que llevarían a nuestros constituyentes de 1856 a

establecer en 30 fracciones al artículo 64 del proyecto de Constitución logrando estructurar ya el capítulo referente a las facultades del Congreso, dando a éstas su actual fisonomía, al dar nacimiento al Legislativo Unicameral que llegara a consignar la Constitución de 1857, la cual consigna de nueva cuenta el sistema federal de gobierno, la Cámara de Senadores desaparece y la Cámara de Diputados integra al Poder Legislativo Federal; fue hasta 1874 cuando fue restablecido el Senado no solamente para lograr el equilibrio de poderes, un tanto roto a consecuencia de aquella Cámara única, sino como una verdadera necesidad acorde con el sistema federal.

Los constituyentes de 1856 - 1857 dieron nacimiento a un Poder Legislativo que integrado únicamente con la Cámara de Diputados llegaría a representar una franca supremacía sobre el tradicional sistema de división de poderes. El carácter unicameral del Congreso, llegaría a estimar, que era necesario integrar este cuerpo nuevamente, con las dos Cámaras tradicionales: Diputados y Senadores ya que era demasiado la fuerza que, en deliberado desequilibrio de poderes se había conferido a esta asamblea única dotándola de facultades que sobrepasaban la naturaleza de la función legislativa.

Fundamentalmente fueron estas las razones invocadas en la convocatoria del 14 de agosto 1867, que aunque no pasó de ser un fallido intento de plebiscito influyó a efecto de que se integrara con dos Cámaras el Poder Legislativo, ya que una significaría un control y un freno para la otra.

Nuestros Constituyentes de 1917, dieron origen a un sistema *sui generis* de coordinación y complementación entre los poderes públicos aún sistema un tanto híbrido que habría de convertir a nuestro país políticamente

hablando, en el prototipo de un acentuado presidencialismo que hoy por hoy tiende a ser objeto de imitación.

Clasificación de las funciones de los órganos legislativos

De la manera como actúan las Cámaras federales, sus facultades pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) *Facultades del Congreso de la Unión:* se ejercitan separadamente y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Así el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Estas facultades del Congreso de la Unión se encuentran enumeradas en su mayoría en el artículo 73.

b) *Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras:* se ejercitan separadamente pero no sucesivamente, por cada una de ellas, el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde la misma y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara, éstas se encuentran en los artículos 74 y 76 Constitucionales, que establecen las respectivas para la Cámara de Diputados y Senadores.

c) *Facultades del Congreso como asamblea única:* Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra ley suprema, son las consignados en los artículos 84 y 85 (designación del Presidente de la República cuando falta el titular), 87 (protesta del

Presidente de la República al tomar posesión de su cargo) y 69 (apertura de sesiones ordinarias). Salvo en el caso de los primeros artículos en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral, en los demás casos no tiene nombre especial.

d) *Facultades comunes de las dos Cámaras:* Son las que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades pero a diferencias de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva. El artículo 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.

De lo anterior se desprende, que el poder público se fracciona por tres conceptos: por la distribución de competencias entre la federación y los Estados, por la distribución de competencias entre los tres Poderes Federales, y por la distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión.

La fundamentación Constitucional de la rectoría económica del Estado específicamente en lo que confiere a la rama de comercio, se integra por el artículo 28 y 73 los que algunos autores llaman "El Capítulo económico", agregando los artículos 25, 26, y 27 Constitucionales.

El artículo 28 fue objeto de una reforma integral que enmarcó expresamente los principios de la participación del Estado en la Economía señalando que el Estado contará con los organismos y empresas que refiere

para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, "Las leyes fijaran bases para que se señalen precios máximos a los artículos materiales o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materiales o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencias en el abasto así, como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Por último las fracciones XXIX-E y X del artículo 73 Constitucional facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes para la programación, promoción concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; (fracción XXIX-F); aquellas que impidan el establecimiento de restricciones en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, (fracción IX); para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

c) Como Organismo Descentralizado.

Para poder entender este punto diré, que en México la organización administrativa federal se divide en dos grandes grupos o ramas, la centralizada y la paraestatal referida ambas a la materia Federal de acuerdo en el artículo 90 constitucional que establece: La Administración Pública

Federal, será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con el fin de tomar decisiones y agilizar el funcionamiento de la actividad administrativa, con la propósito de que sea eficiente y útil.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1981, las entidades de la administración pública paraestatal fueron agrupadas por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo sean realizadas según correspondan por su materia, a través de las Secretarías de Estado.

El último acuerdo presidencial fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 3 de Septiembre de 1982 y en él se estableció que la Procuraduría Federal del Consumidor se agrupa dentro del sector que corresponde a la Secretaría de Comercio (artículo único inciso g).

El régimen de la centralización administrativa o de organización administrativa centralizada se puede reducir de dos formas siguientes: el régimen de centralización propiamente dicho y el sistema de centralización administrativa con desconcentración.

Conforme a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se estructura jerárquicamente de la siguiente manera:

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CENTRALIZADA

- I. Presidente de la República.
- II. Secretarías de Estado.
- III. Departamentos Administrativos
- IV. Consejería Jurídica del Ejecutivo

PARAESTATAL

- I. Organismos Descentralizados.
- II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- III. Fideicomisos.

Estas formas se definen de la siguiente manera:

La centralización administrativa: existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos núcleos pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentran el Jefe Supremo de la Administración Pública.

Desconcentración: consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Descentralización: Tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

El sistema de Empresas de Participación Estatal, es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

Con el crecimiento desorbitado de las necesidades de carácter público que en la actualidad tiene obligación de satisfacer el Estado, ha surgido una forma de organización administrativa diferente a la Centralizada, denominada Descentralización, la cual busca fundamentalmente dos fines:

- a) Aligerar un tanto al Estado de las cargas que le impone actualmente la colectividad.
- b) Satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz.

Para Olivera Toro J. "La Descentralización persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la Organización Centralizada y la Descentralizada."²²

La Descentralización Administrativa día a día, va tomando mayor importancia en los Estados contemporáneos y en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Centralizada una relación diversa de jerarquía, pero sin que

²² Olivera Toro Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, página 306.

dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Por lo cual la Descentralización satisface las ideas democráticas y la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de interés local.

En el Diario Oficial de la Federal del 14 de mayo de 1986, fue publicada la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que con vigencia a partir del día siguiente a su publicación abrogó la Ley Para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal. En la que se reconoce en su artículo 2º como Entidades Paraestatales las que con tal carácter determinan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45.

Han sido varios los autores que han elaborado clasificaciones de la descentralización administrativa:

“León Duguit, consideraba las siguientes formas de descentralización administrativa:

- a) La Regional.
- b) La Funcionalista.
- c) La Patrimonial.
- d) La Concesión.”²³

²³ León Duguit, cit. pos., Olivera Toro J. *Ibidem*, pág. 307

"El Maestro Gabino Fraga, considera la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por Servicio.
- b) Descentralización por Colaboración.
- c) Descentralización por Región."²⁴

Por parte del Doctor Serra Rojas, establece una clasificación más simple considerando que solo existe:

- "a) La Descentralización Administrativa Territorial o Regional.
- b) La Descentralización Administrativa por Servicio."²⁵

El Doctor Andrés Serra Rojas no considera a la descentralización por colaboración parte de la administración pública, ya que dice que sólo es una entidad probada de colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa cuyo fin es manejar los intereses colectivos de la población radicada en determinada circunscripción territorial.

Se considera que "la descentralización regional significa la posibilidad de una gestión más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado"²⁶

²⁴ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Trigesima segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, página 199.

²⁵ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1998, páginas 777 y 778.

²⁶ Báez Martínez Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, México 1990, página 83.

Así la descentralización por servicio; es el medio o forma que a partir del derecho administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Por su naturaleza la Procuraduría Federal del Consumidor, responde en su estructura al esquema de los organismos Descentralizados por servicio, modalidad adoptada para el ejercicio de actividades especializadas al servicio de la colectividad. "Cabe señalar que la descentralización por colaboración ha sido excluida como forma de la descentralización"²⁷

En cuanto, a la Descentralización por colaboración, el poder público se descarga de alguna de sus labores, otorgando facultades de consulta, de decisión o ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que se caracterizan por no formar parte de la administración.

Se decide que es característica esencial de la descentralización la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos Descentralizados.

Puede decirse que no siempre que un organismo cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio, será un órgano descentralizado, como ocurre con el Departamento del Distrito Federal, el cual es un órgano centralizado.

²⁷ Pérez de León E. Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989 página. 186

El otorgamiento de personalidad y de patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el concederle una verdadera autonomía orgánica.

Entendiéndose por Autonomía Técnica: Que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La Autonomía Orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

Desde el punto del régimen administrativo de estos organismos descentralizados deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la Administración Central.

Puesto que, los organismos Descentralizados constituyen un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden.

Conforme a lo expuesto, la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 20 establece: "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio."

Así como se acaba de mencionar el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "Son organismos

Descentralizados las entidades por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Con esta definición legal y con base en lo que establece el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las características de la Procuraduría como organismo descentralizado, son las siguientes:

- 1) Tiene personalidad jurídica diversa de la administración central;
- 2) Pose un patrimonio propio, que se integra en los términos previstos en el artículo 23 de la ley;
- 3) Tiene funciones de autoridad administrativa, ya que puede emitir actos unilaterales imperativos y coercibles en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley.;
- 4) El servicio o la función social que le atribuye la ley consiste en:
 - a) Promover y proteger los derechos de los consumidores y;
 - b) Procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

En el ámbito doctrinal, algunos sostienen como Barrera Graf, que la Procuraduría es un organismo descentralizado no constituye una forma de descentralización por servicio ni realiza un servicio público o de orden técnico, tampoco tiene una fuente propia de ingresos.

A la fecha algunos Tribunales Colegiados han resuelto este problema o controversia, que el rango de autoridad de ella es indudable, en

razón de que la misma ley en su artículo 57 y ahora en su artículo 20 le dan esa categoría, habiéndose aceptado también por parte de los referidos tribunales que tiene facultad sancionadora.

d) Ubicación dentro del Derecho Público.

Uno de los temas más discutidos por los juristas es el de la distinción entre el derecho privado y el derecho público.

Existen varias teorías que tratan de hacer distinción entre uno y otro derecho, pero las más importantes son la Teoría Romana y la Teoría de la Naturaleza de la Relación:

La Teoría Romana: es obra de los juristas romanos, en donde dividen a las normas jurídicas en dos grandes ramas del derecho privado y del derecho público. Ulpiano la expresó en el célebre pasaje "*Publicum jus est quod ad statum rei romance spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem*". Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado es el que concierne a la utilidad de los particulares. A esta teoría se le conoce con el nombre de la teoría del interés en juego. De esta manera el Derecho Público se distingue del Derecho Privado porque mientras el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo sólo se refiere al interés de los particulares.

Según la teoría del interés, la antítesis del derecho público y privado coincide en cierto sentido y consideraba en algunos de sus aspectos con la antítesis del derecho objetivo y subjetivo, señalada en la misma teoría

“El interés protegido, es decir, el derecho subjetivo es siempre el derecho individual; la protección del interés, es decir el derecho objetivo, es siempre el interés colectivo.”

Teoría de la Naturaleza de la Relación: está es la teoría más aceptada, y sostiene que el criterio que diferencia al derecho público del derecho privado no debe buscar en la índole de los intereses protegidos, sino en la naturaleza de las relaciones que las normas de aquellas establecen. Existen dos tipos de relación, una es de coordinación y la otra es de subordinación. La Relación de coordinación es cuando los sujetos que en ella figuran se encuentran colocados en un plano de igualdad, ejemplo: compraventa, hipoteca, usufructo, etc. Los preceptos del derecho dan origen a relaciones de subordinación cuando las personas no están consideradas jurídicamente iguales, es decir, cuando el Estado interviene en calidad de entidad soberana y un particular. Las relaciones de coordinación, o de igualdad no sólo pueden ser entre particulares, sino entre dos órganos del Estado, o entre un particular y el estado, cuando el último no interviene en su calidad de ente soberano, ejemplo, contrato de arrendamiento.

La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. La relación es de derecho público si se establece entre un particular y el Estado (cuando existe subordinación del primero al segundo), o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados Soberanos.

Por otra parte la Tesis de Roguin explica, la calidad con que el Estado interviene en la relación jurídica, y está puede determinarse examinando si la actividad del órgano del que se trate se encuentra sujeta a una legislación especial o a la leyes comunes. Si existe una legislación especial establecida con el propósito de regular la relación, ésta es de derecho público; si por el contrario el Estado se somete a una legislación ordinaria (por ejemplo compraventa o arrendamiento entre el Estado y un particular, de acuerdo con las normas del derecho común), la relación es de índole privada.

Aquí es preciso distinguir para un mejor entendimiento del tema, las normas de derecho público y de derecho privado, de las normas de orden público y de orden privado. En este sentido son de orden público aquellas normas que tienden a satisfacer una necesidad, colectiva o a procurar el bienestar de la comunidad o a remediar un mal social, y por el contrario, serán de orden privado si los motivos o fines de la norma no están los aspectos antes mencionados.

Como ejemplo diré que existen:

- Normas de derecho público y de orden privado;
- Normas de derecho público y de orden público;
- Normas de derecho privado y de orden privado; y
- Normas de derecho privado y de orden público.

Es importante determinar la naturaleza de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para ubicarla en la rama del derecho que le corresponde para ello se debe tomar en cuenta lo establecido por el artículo

primero del ordenamiento en cuestión ya que el mismo establece que " La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República".

Entendiéndose como de orden público: "la actuación individual y social del orden jurídico establecido en una sociedad." Sí se respeta este orden, sí tanto los particulares como las autoridades lo acatan debidamente, entonces se produce el orden público, que en definitiva consiste en no violar las leyes de derecho público.

De lo anterior podemos observar que forma parte del derecho público, ya que busca proteger intereses generales de la sociedad, además la calificación que el legislador hace de esta ley se orienta sobre todo a evitar la concesión de la medida cautelar de la suspensión en el juicio de amparo. Por otra parte la rama específica del Derecho Público a que corresponde la Ley Federal de Protección del Consumidor es al Derecho Administrativo, toda vez que "la aplicación y vigilancia de las disposiciones contenidas en la multicitada ley le corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor y a falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, expedir las normas oficiales mexicas previstas por la ley y a la Procuraduría vigilar se cumpla lo dispuesto en la propia ley y sancionar su incumplimiento. Así el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la administración pública entendiéndose por esta última, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción del intereses colectivos.

JURISPRUDENCIA PRECEDENTE.

ORDEN PUBLICO, LEYES DE.- El orden público que tiene en cuenta la ley y la jurisprudencia para establecer una norma sobre las nulidades radicales; no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados: para que el orden público esté interesado, es preciso que los intereses de que se trate sean de tal manera importantes que, no obstante el ningún perjuicio y aún la aquiescencia del interesado, el acto prohibido pueda causar un daño a la colectividad, al Estado o a la Nación.

Quinta Época: Tomo XXXVIII p. 1834. Díaz Rubin y Coags.

(Jurisprudencia a 1990, comparado a la de 1917_1985, México, Mayo Ediciones, 1991, libro quinto, criterios comunes pp. 314-315).

3. FACULTAD DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR DERIVADA DE LA LEY.

Antes de referirnos a las facultades o atributos de la Procuraduría Federal del Consumidor, es conveniente precisar la definición de facultad entendiendo está por: "La posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer"²⁸. Atribución de Facultades: Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines...Las atribuciones de facultades pueden derivarse de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario y ordinarios."²⁹

²⁸ Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*. Decimonovena Edición, Editorial Porrúa. S.A., México 1993, página 286.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH. Octava Edición, Editorial Porrúa .S.A. y UNAM. México 1995. página. 263 y 264.

Una vez señalado el concepto de facultad y tomando en consideración la jerarquía de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se instituye a la Procuraduría como "un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa encargada de proteger los derechos e intereses de los consumidores", y para facilitar la presentación de la reclamación por parte de los consumidores, el domicilio de la Procuraduría será la Ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así mismo contará con oficinas centrales, delegaciones y subdelegaciones.

Se incorpora a la Procuraduría las atribuciones que hasta el 24 de diciembre de 1992 habían sido desempeñados por el Instituto Nacional del Consumidor. Por consiguiente entre otros rubros a la referida Procuraduría le competarán conforme al artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor las siguientes atribuciones:

I.- 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;

II.- Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III.- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas y ante los proveedores;

IV.- Recopilar, elaborar procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor

un mejor conocimiento de los bienes y servicios que ofrecen en el mercado;

V.- Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;

VI.- Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;

VII.- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;

VIII.- Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;

IX.- Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones humanas;

X.- Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI.- Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII.- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

XIII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, 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 duplicación de funciones;

XIV.- Vigilar y verificar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Meteorología y Normalización;

XV.- Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión;

XVI.- Procurar la solución y diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

XVII.- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que pueden ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII.- Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores; proporcionándoles capacitación y asesoría;

XIX.- Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

XX.- Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicará dicha excitativa y

XXI.- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos."

En especial el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la Procuraduría otras atribuciones discrecionales que se ejercitaran previo análisis de su procedencia. Estas lo facultan para tener

legitimación procesal activa entre los tribunales competentes, acciones de grupo en representación de consumidores, para que los órganos en su caso dicten:

1. Sentencias que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados.
2. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionan daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

Así la ley establece que el Procurador Federal del Consumidor será designado por el Presidente de la República, entre sus atribuciones figura representar legalmente a la Institución; informar al Secretario de Comercio y Fomento Industrial sobre los asuntos de su competencia y expedir el estatuto orgánico de la Procuraduría a su cargo (Artículo 28 de la ley en cita).

Las atribuciones de la Procuraduría contenidas en el artículo 24 se dividen en tres grupos:

1.- Aquellas que se encontraban previstas en la ley de 1975, a las que podemos denominar tradicionales, contenidas en las fracciones I, II, III, XIII, XIV, XV; XVI, XVII, XVIII, XIX y XX, esta es una de las facultades típicas del Ombudsman del consumidor que permiten a la Procuraduría, buscar

soluciones con efectos generales, excitando o solicitando a las, autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen a los consumidores.

2.- Las funciones que corresponden al Instituto Nacional del Consumidor y que, por la extinción por fusión de dicho organismo con al Procuraduría ahora, se atribuyen a ésta (atribuciones ex INCO), las que quedan recogidas en las fracciones IV a IX del artículo 24.

3.- Las nuevas atribuciones que contemplan este precepto; fracción X y XII.

Además existen dos nuevas atribuciones muy importantes de la Procuraduría que se consignan fuera del artículo 24 de la ley en comento:

a) las acciones de grupo (artículo 26);

b) la suspensión de la publicidad que viole las disposiciones de la Ley (artículo 35).

CAPÍTULO TERCERO.
LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR.

1. Procedimiento Conciliatorio.
2. Procedimiento Arbitral.
3. Procedimiento por Infracción a la Ley

1. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

Dentro de las atribuciones anteriormente descritas de la Procuraduría y específicamente la contenida en la fracción XVI del artículo 26 de la Ley, establece tres procedimientos que se desprenden de este precepto: el conciliatorio, el arbitral, y por infracción a la ley; que se encuentran comprendidos dentro del capítulo décimo tercero de la ley, y que son materia del siguiente punto de estudio de este capítulo.

Concepto:

Se entiende por procedimiento al conjunto de formalidades o trámites a que está sujeto la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos, a diferencia del proceso este se distingue ya que el proceso se compone de tres fases; la fijación de la controversia o la contienda; la prueba o confirmación y los alegatos, por su parte el procedimiento abarca cuatro fases; las tres ya mencionadas y la cuarta que es la ejecución.

La conciliación se define como "Acuerdo o avenencia de partes que mediante renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual.

Los acuerdos conciliatorios celebrados por las partes ante el juez y homologados por éste tienen autoridad de cosa juzgada. Se procede a su

cumplimiento en la forma establecida para el trámite de la ejecución de sentencia."³⁰

"Acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo)."³¹

La conciliación y el arbitraje son fenómenos equivalentes jurisdiccionales que además del proceso jurisdiccional dirimen controversias.

Para el Maestro Cipriano Gómez Lara "la conciliación es una figura sin vida propia, pues si llega a triunfar, es decir, si a través de la conciliación se resuelve el litigio, llegaríamos a una figura autocompositiva; y si fracasa el intento conciliador, es decir, si lo que hay es una conciliación frustrada, lógicamente no tendríamos un equivalente jurisdiccional."³²

Procedimiento:

La Ley Federal de Protección al Consumidor en la Sección Segunda, Capítulo XIII, referente al Procedimiento Conciliatorio ante la Procuraduría, regulado por los artículos 111 al 116, se puede analizar de la siguiente manera:

³⁰ Moreno Rogelio Rodríguez, *Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales. Economía. Sociología Política. Finanzas y Comercio. Editorial Ediciones Depalma*, Buenos Aires 1976, página 105.

³¹ De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, op. cit., pág. 178.

³² Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Octava Edición, Editorial Harla, S.A. de C.V. México 1990, página 17.

Establece la ley que los consumidores que vean violados sus derechos podrán presentar sus reclamaciones ante la Procuraduría; estas podrán ser por escrito, orales o por cualquier otro medio idóneo, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- I Señalar nombre y firma del reclamante;
- II Descripción del bien o servicio que se reclama y la relación sucinta de los hechos;
- III Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o domicilio o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o en su defecto, el reclamante.

La Procuraduría notificará personalmente al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación.

Del mismo modo señalará día y hora para la celebración de una audiencia en la que procurará avenir a los intereses de las partes, la cual deberá tener por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor (artículo 111).

Además la conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

Para el caso de que el proveedor no se presente a la audiencia de conciliación o no rinda un informe relacionado con los hechos, se le

impondrá una "medida de apremio"³³ y se citará a una segunda audiencia en un plazo no mayor de diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante. Si por el contrario el reclamante es el que no acude a la audiencia de conciliación y no presenta dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos (artículo 112).

En la Audiencia el conciliador expondrá un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, los exhortará para ponerse de acuerdo en sus pretensiones o diferencias, aveniéndolos para llegar a un arreglo que ponga fin a la reclamación presentada. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución. (artículo 113).

El conciliador podrá en todo momento, requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la Ley.

Tanto el consumidor como el proveedor podrán aportar pruebas que consideren necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe respectivamente.

³³ Medio de Apremio: cualquier tipo de providencia tomada por autoridad judicial para intimar a cumplir aquello que es obligatorio.

El conciliador hasta en dos ocasiones podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia de conciliación. La que se reanudará a los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará un acta respectiva conforme a lo que establece el artículo 114 de la ley.

Se entiende por acta: "el instrumento o exposición escrita en la cual su autor refiere circunstancialmente un hecho o acto jurídico relatando la forma de este, acontecimiento, el estado de las cosas o las manifestaciones de voluntad de las partes que participaron en él. Todo ello con el fin de dejar testimonio escrito de lo actuado."³⁴

Si se celebra convenio entre el consumidor y el proveedor será aprobado por la Procuraduría, siempre y cuando, no vaya en contra de la ley, y el acuerdo que lo aprobó, no admitirá ningún recurso (artículo 115).

A su vez el artículo 116 de la ley en cita señala que en caso de no existir conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

³⁴ Moreno Rodríguez, op. cit., pág. 22.

A través de la experiencia adquirida por la Procuraduría durante la aplicación de la ley en vigor, sobre el procedimiento conciliatorio le permite ofrecer tanto a los consumidores como proveedores un procedimiento breve, fluido para solucionar sus problemas, en caso de persistir sus diferencias, también tiene facultades para actuar como árbitro independiente. Para tales efectos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contará con un listado de árbitros oficiales.

2.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL.

El Procedimiento conciliatorio se encuentra regulado en el Capítulo XIII, Sección Tercera y abarca los artículos 117 al 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, proponiendo a las partes a través de la Procuraduría, la solución al conflicto mediante un procedimiento sencillo, fluido y rápido.

Concepto: Se define al arbitraje como: "El procedimiento a través del cual dos o más personas someten a un tercero denominado árbitro, sus diferencias para que los resuelva conforme a derecho."³⁵

Arbitraje: "Facultad discrecional confiada a un sujeto u organismo extrajudicial al que las partes han sometido un litigio en virtud de una cláusula compromisoría para que decida según su leal saber y entender".

³⁵ Pallares Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1982. página 178.

Juicio Arbitral: decisión que adopta el árbitro, también denominado laudo."³⁶

Por su parte el Maestro Gómez Lara Cipriano, considera a parte del concepto ya estipulado "que el arbitraje es una institución útil que presenta en muchos casos una forma rápida y fácil de solución de conflictos, frente a los procesos jurisdiccionales establecidos por el Estado, los cuales frecuentemente son lentos, difíciles y costosos."³⁷

El arbitraje tiene como naturaleza ser una forma heterocompositiva de solucionar las controversias, por lo que es entendido como la forma paraprocesal de encomendar la solución del litigio aún tercero, que es un juez generosamente privado y a veces no profesional que se designa por las partes, o por la autoridad judicial.

Dentro de las formas heterocompositivas como ya se hizo mención existen propiamente dos: la que implica la intervención del órgano judicial y la del arbitraje.

En los dos casos existe la jurisdicción, que no es otra cosa que la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes una controversia mediante la aplicación de la ley general y abstracta al caso particular y concreto. Jurisdicción significa etimológicamente "decir el derecho".

³⁶ Garrone José Alberto. *Diccionario Jurídico Abeledo Perrot*. Tomo 1. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires 1986. página 179
³⁷ Gómez Lara, op. cit., pag. 34 y 35

El arbitraje constituye un proceso que no es jurisdiccional sino es un proceso seguido ante un tercero (arbitro), el cual no es autoridad, es decir, que se endereza ante un juez privado y a veces no profesional.

El origen histórico del arbitraje es tan antiguo como el derecho occidental. Debe estimarse que las primeras formas de jurisdicción en el derecho romano , en sus etapas primitivas de las acciones de la ley y del proceso formulario, contemplaban en rigor un verdadero proceso arbitral. Recuérdese que el funcionario estatal -el pretor- solamente expedía una fórmula que ponía en manos de los contendientes y estos tenían que acudir. ante el Juez Privado, normalmente era un senador romano, lo que dio calificativo a toda esta etapa primera de colusión del derecho romano que los propios romanos calificaron como el *ordo iudicuarum privatorum*.

El arbitraje siendo tan antiguo, no se conoce tanto, ya que hay épocas en que el arbitraje oscurece totalmente, desaparece y otras en que surge, resurge y crece opacando al enjuiciamiento oficial. Específicamente en Europa hasta 1923, por ejemplo el arbitraje estaba totalmente excluido, sobre todo del comercio interno, particularmente en Francia.

El comercio internacional llevó al arbitraje a un resurgimiento después de la Primera Guerra Mundial. Internamente un laudo en Francia, hasta 1923 era considerado un acto privado que para que se cumpliera era necesario demandar por la vía de un juicio ordinario el cumplimiento del compromiso que llevó al laudo.

En 1923 en Ginebra se firma la Primera Convención sobre arbitraje Internacional que se conoce como el Protocolo de Ginebra en virtud del cual se reconoce la validez de la cláusula compromisoria.

Se piensa que el arbitraje es una novedad en México y que es una forma moderna de resolver las controversias, nada más alejado de la realidad, es que se considera novedosa, ya que el arbitraje esta dentro de nuestra tradición jurídica desde hace siglos.

Así, el arbitraje se encontró reconocido en todas nuestras Constituciones desde el siglo pasado a excepción de la de 1857, en ellas se reconocía el derecho de los particulares para resolver sus controversias por medio del arbitraje. "La Constitución de 1857 no previó esta figura, porque el Código de Comercio entonces en vigor la contemplaba y reglamentaba, el constituyente no consideró por tal motivo que debía incluirla en su texto."

La Constitución de 1857 heredó a la Constitución de 1917 el no reglamentar el arbitraje, pero la Suprema Corte de Justicia ya lo ha considerado con apego y conforme a lo establecido por la misma.

El arbitraje en el Derecho Mexicano puede darse en materia civil o en materia mercantil.

En materia civil se encuentra reglamentado por la mayoría de los códigos de los Estados, mientras que en materia mercantil, el Código de Comercio originalmente no lo reglamento. El Código Federal de Procedimientos Civiles no contiene preceptos relativos al arbitraje.

En el año de 1989, se realizó una importante reforma al Código de Comercio para crear el título relativo al arbitraje comercial.

Posteriormente en 1993, se llevó a cabo una reforma todavía más ambiciosa en la cual el Código de Comercio incluyó en su texto la llamada "Ley Modelo de UNCITRAL". La cual fue concebida por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), es un Organismo de la ONU, esta ley se creó para ser aplicada en materia de arbitraje comercial internacional. La Ley Modelo, no es propiamente una ley sino un modelo de ley para que los países la adopten.

México se suscribe en 1971 a la Convención de la ONU, (Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras) y comienza a difundirse la cláusula compromisoria.

En algunos casos se le llama al arbitraje obligatorio y en otros, arbitraje forzado. Por ejemplo se le llama arbitraje obligatorio al de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el cual es un enjuiciamiento público al que históricamente se le ha dado el nombre de arbitraje. Existen en muchos campos oficiales o semioficiales o descentralizados. Entre ellos se pueden mencionar a la Comisión Bancaria, a la Comisión de Seguros y Fianzas, a la Bolsa de Valores, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Secretaría de Educación Pública, pero ninguno de ellos tiene facultad ejecutiva.

Para que exista el arbitraje es necesario que se de el compromiso, el cual ha sido definido como un contrato de naturaleza bilateral, oneroso, conmutativo, con formalidades restringidas y puede ser preparatorio

o principal. Se llama preparatorio porque se prepara cuando se firma un contrato en el que se esté previniendo la posibilidad del arbitraje y si una parte se rehusa entonces se le llama ante el juez. Esto es lo que lo han llamado el arbitraje obligatorio.

La mayoría de los autores mencionan que se debe pactar una cláusula contractual previendo la controversia futura o cuando ya surgió ésta. La primera se llama cláusula compromisoria y el segundo caso recibe el nombre de compromiso arbitral.

Para someter un asunto a un arbitraje se requiere capacidad de libre disposición del bien (que puede ser una cosa o un derecho), sobre el que se dirimirá el conflicto.

Se entiende por capacidad jurídica: la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones.

Así la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, por ejemplo, los menores e incapaces pueden pactar acuerdo de arbitraje por medio de sus representantes.

Por otra parte las personas morales pueden ejercitar todos los derechos y llevar a cabo los actos que sean necesarios para realizar su objeto. El límite de la capacidad de las personas morales son sus estatutos.

El árbitro requiere capacidad de pleno ejercicio de sus derechos (carácter *in tuitu personae* del árbitro; el arbitraje no se puede dar por medio

de apoderado. El desempeñar el cargo árbitro, reunir ciertas características, como lo es, que es un cargo personalísimo, obviamente el árbitro podrá auxiliarse de un secretario.

Al árbitro ante quien se va a llevar el arbitraje tiene jurisdicción exclusiva, sin que se pueda ir ante los tribunales. La competencia del Tribunal Arbitral, nace del propio, acuerdo arbitral, es decir, de las voluntad de las partes. Los límites de la competencia los establecen las partes.

Aunado a todo lo anterior las cualidades que debe tener el árbitro son, honorabilidad e independencia, profesionalismo, preparación y conocimiento sobre la materia que va a arbitrar, independencia e imparcialidad.

Las ventajas que se obtiene del arbitraje son: que si existen irregularidades fiscales de los litigantes, el árbitro no tiene la obligación de denunciarlas; el secreto, y la especialización.

El corolario de cualquier juicio es la sentencia. La sentencia en el procedimiento arbitral se conoce como laudo.

Los laudos ya referidos se pueden dictar en estricto derecho, es decir, *stricto juris*, cuando el árbitro no puede desatenderse de las reglas de derecho, sobre todo en cuanto al fondo, aplicando el derecho sustantivo que corresponde (derecho mercantil o civil). También si las partes lo autorizan y la ley lo permite, dictar su laudo en conciencia. Dictar el laudo en conciencia equivale a las expresiones del castellano antiguo "a verdad sabida y buena fe

guardada o a su real saber y entender". Los romanos lo llamaban en latín *ex aequo et bono*, lo que es equitativo y lo que es bueno. En estos casos el árbitro tiene discreción de formarse en su fuero interno, en su propia conciencia, aquella noción que a su juicio considere la más equitativa, la más apegada a la moral, a lo bueno y a lo justo, aunque no sea necesariamente de acuerdo con el derecho. En otras palabras, el árbitro actúa en carácter de justiciable ético, o "amigable componedor". El laudo en conciencia es tan válido como el laudo en estricto derecho cuando las partes así lo han autorizado.

Es muy importante mencionar que los asuntos que pueden someterse al arbitraje deberán estar libres de cualquier esfera de orden público o de interés público para que las partes tengan una libre disposición de los derechos respectivos. De esta manera el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 615 ha sustraído a la posibilidad de someterse al arbitraje:

- a) El derecho a recibir alimentos;
- b) El divorcio, ya sea voluntario o contencioso, excepto en lo concerniente a la separación de bienes y las demás cuestiones puramente pecuniarias;
- c) La nulidad del matrimonio; y
- d) El Estado Civil de las personas.

Una vez dictado el laudo este deberá cumplimentarse en su caso iniciar su cumplimentación.

A pesar de que los laudos mercantiles tienen sus sistema de ejecución según el propio Código de Comercio a través de un procedimiento

breve, los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor tienen un régimen privilegiado para su ejecución.

En el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles los considera como ejecutables de la misma forma que una sentencia judicial.

Por tanto, la ejecución de laudos dictados por la Procuraduría (al igual que la ejecución de laudos civiles), no requiere ningún incidente ni artículo y, por tanto, procede la vía de apremio como si se tratara de una sentencia o convenio celebrado en autos.

Lo anterior es en virtud de que por disposición expresa del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, se aplican a la ejecución de laudos dictados por la Procuraduría Federal del Consumidor las mismas reglas que para la ejecución de sentencias contenidas en los artículos 500 a 553 del propio cuerpo legal, artículo que contienen lo referente a la vida de apremio.

Para concluir con lo relacionado al arbitraje en sus aspectos generales recordaremos que el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridades y que por lo tanto no es viable para recurrir a los laudos dictados por particulares. El juicio de garantías sólo procedería en contra del acto o mandamiento judicial que le otorga ejecución coactiva.

Sin embargo cuando el laudo es dictado por una autoridad federal, actuando cómo árbitro designado por los interesados, a invitación de aquella, me parece que si procede el amparo.

Procedimiento.

La Procuraduría ha sido árbitro, y tiene su antecedente en la ley Federal de Protección al Consumidor del 5 de Febrero de 1976, en su artículo 59 fracción b), c), d) y e) cuando por primera vez delega facultades en materia de arbitraje a un Subprocurador Técnico y al Director General de Conciliación y Arbitraje mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de Federación del día 1 febrero de 1977. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el día 25 de diciembre de 1992, que abroga la anterior, este procedimiento sigue vigente y se le dedica un capítulo especial para su regulación.

El antecedente más reciente, respecto de la función de arbitraje la encontramos en el Reglamento y el Estatuto Orgánico, ambos de la Procuraduría Federal del Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 23 y 24 de agosto de 1994 respectivamente.

La Procuraduría contempla respecto al juicio arbitral; que podrá actuar como árbitro cuando así la sesionen los interesados y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previo y exhortará a las partes para que en el caso de haber conciliación, la designen como árbitro resaltando la imparcialidad de su actuación arbitral y que puede ser a elección de las partes en amigable composición o en estricto derecho (artículo 117)

El artículo 118 de la Ley Federal de Protección al Consumidor hace referencia a la institución arbitral. La designación del árbitro se hará constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalaran claramente

los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es de estricto derecho o en amigable composición.

Este artículo hace referencia al compromiso arbitral, que como he explicado, es el convenio que se celebra una vez surgida la controversia.

Sin embargo, es frecuente que las partes permanezcan en pugna irreconciliable después de un procedimiento conciliatorio y es difícil convencer a las partes de que se sometan al arbitraje. Hay un espíritu de pleito, de pelea y no como el que existe en el arbitraje de dar solución justa a la controversia de manera rápida, justa y conforme a derecho y tratando de evitar un procedimiento complicado. Es por esta razón que es preferible que las partes se pongan de acuerdo sobre el arbitraje antes de que el conflicto surja, de donde es la "Cláusula Compromisoria" la verdadera fuente de los arbitrajes.

El acta que se levanta para someterse al arbitraje de amigable composición debe reunir los siguientes elementos.

- 1 Los puntos esenciales que deberán ser objeto del arbitraje;
- 2 Señalar claramente que el tipo de arbitraje es en amigable composición;
- 3 El árbitro tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le plantean.
- 4 El árbitro tiene la libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada sin sujeción a las reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.

Como lo dispone el artículo 119 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula el arbitraje en amigable composición determinando que durante la tramitación del mismo "no habrá ni incidentes" (artículo 119).

Es de vital importancia, tomar en cuenta que el arbitraje en amigable composición debe ser impulsado, en virtud de que en el mismo se eviten formalidades, se simplifica el procedimiento y se reduce notoriamente su duración respecto al arbitraje en estricto derecho.

Ahora el acta para someterse al arbitraje de estricto derecho debe de contener , lo que establece el artículo 120 de la ley en cita.

- 1 Los puntos esenciales de la controversia u objeto del negocio arbitral;
- 2 Determinar que el tipo de arbitraje al que se esta sometido es de estricto derecho;
- 3 Ambas partes formularán compromiso arbitral, donde manifestarán expresamente su voluntad para someter el conflicto a la decisión y solución de la Procuraduría que los orientara e instruirá sobre el procedimiento, y con éste propósito pondrán a las partes una serie de reglas mismas que pueden ser modificadas o sustituidas por otras en forma convencional a elección de los interesados, en estos se estipularán la forma, el tiempo y el lugar, y si así lo pactan las partes, penas convencionales adjudicables a aquel que rompa o viole el compromiso, así como los recursos a los que renuncien en la tramitación del juicio arbitral. Aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposiciones expresa de este el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Evidentemente en materia de consumo, el arbitraje es mercantil y serán aplicables al mismo las reglas del Código de Comercio, en defecto de las normas contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, tal como lo señala el artículo 120 de la Ley en comento.

Es importante señalar la voluntad de las partes al someterse al arbitraje de la Procuraduría para la solución de su conflicto; así como para estar en la posibilidad de facultar a la misma para el caso de incumplimiento, como autoridad ejecutora.

- 4 Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de Revocación que deberá resolver por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas.

Durante el desarrollo del Juicio Arbitral, tanto en amigable composición como el de estricto derecho, es necesario que se haya fijado el negocio arbitral y las reglas del procedimiento donde se determinará la forma de la presentación de la demanda y los documentos que justifiquen la acción y en su caso la contestación, pruebas, su admisión y desahogo de aquellas que así lo requieran así como los alegatos para que una vez cumplidos se esté en la posibilidad de emitir el laudo arbitral correspondiente.

En ambos casos el laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o en su caso iniciar su cumplimiento dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario (artículo 121).

Los artículos 110 y 121 de la ley en comento, nos dicen, el primero de ellos que los convenios aprobados y los aludos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza juzgada y traen aparejada ejecución. Unos y otros podrán promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a la elección del interesado.

El citado dispositivo otorga a los aludos una doble vía de fuerza ejecutiva, quedando a opción del actor el intentar una u otra. Así el artículo 121, menciona que el laudo deberá cumplimentarse o en su caso iniciar su cumplimentación, dentro de los quince días siguientes a la notificación.

A mayor abundamiento, el artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, establece que tales convenios, es decir, aquellos celebrados ante al Procuraduría y los laudos que esta emite, motivaron ejecución, si el interesado no intentare la vía de apremio. Esta última procede a instancia de parte. La ejecución de las sentencias arbitrales (incluyendo los mencionados convenios y laudos dictados por la Procuraduría), se hará por el juez competente designado por las partes o en su defecto por el juez del lugar del juicio. La referida ejecución se efectuará conforme a las reglas generales de los juicios ejecutivos civiles, (artículos 504 y 505 del mismo Código). Los Laudos emitidos por la Procuraduría han recibido la preferencia del legislador procesal, sólo equiparable a las sentencias judiciales que han causado ejecutoria.

El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación (artículo 122).

De esta manera, existen formas para dar por terminado el arbitraje y son:

- El laudo;
- Desistimiento;
- Convenio entre las partes;
- De acuerdo a las reglas del procedimiento en ambos arbitrajes, la falta de presentación de la demanda.

El artículo 122 de la ley en cita establece "sin perjuicio de las funciones del arbitraje que pueda ejercer legalmente la Procuraduría, La Secretaría llevará una lista de árbitros independientes oficialmente reconocidos para actuar como tales. Los citados árbitros podrán actuar por designación de las partes o a petición del proveedor y del consumidor". Como podemos observar, en nuestra legislación vigente existe la posibilidad de que el arbitraje se lleve por árbitros particulares, con abogados capacitados, ya que hay un terreno fértil y positivo donde se le da al arbitraje una visión distinta. Finalmente la Procuraduría tiene las limitaciones de presupuesto y personal donde hay la posibilidad de llevar un cierto número de arbitrajes pero se ve rebasada y existe la posibilidad de que este excedente lo lleven los árbitros particulares, teniendo un efecto multiplicador, con la ventaja adicional de que las partes cuentan con al facultad de designar a sus propios árbitros sin que sea necesario nombrar únicamente árbitros de las listas de la propia Procuraduría y únicamente cuando las partes no se pongan de acuerdo al nombrar a los árbitros; la Procuraduría actuaría como autoridad nominadora, designando de una lista, gente calificada a un árbitro que haya encontrado previamente capacitado para ello.

3.- PROCEDIMIENTO POR INFRACCIÓN A LA LEY.

Este procedimiento esta regulado por el Capítulo XII, Sección cuarta de la Ley Federal de Protección al Consumidor, previsto en los artículos 123 y 124 de la ley en mención.

Concepto.

Se entiende por infracción, al acto realizado contra lo dispuesto en la norma; incumpliendo en un compromiso contraído.

Infracción: "del latín, que significa quebrantamiento de ley o pacto). Es la contravención a normas de carácter administrativo derivado de una omisión.

Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así la actuación de los individuos. Sin embargo hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracta, ya porque las cuestionan o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de las administración pública.

El Estado inicia un procedimiento de investigación de carácter administrativo, para que de conformidad con las formalidades de ley y

respetando las garantías constitucionales, se determine la existencia o no de una infracción administrativa que deberá ser sancionada."³⁸

Procedimiento.

En 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 notificara al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga. En este caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción que se disponga.

La Procuraduría admitirá 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 deshago de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días siguientes.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Por otra parte el artículo 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que: "La Procuraduría podrá solicitar al reclamante en

³⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo I-O pág. 1710, 1711

los procedimientos conciliatorio y arbitral o en su caso al denunciante, aporte pruebas a fin de acreditar la existencia.”

CAPÍTULO CUARTO.

LA COERCIBILIDAD DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ANTE SUS CONVENIOS Y RESOLUCIONES.

1. Resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor y su Ejecutoriedad.
 - a).- Laudos.
 - b).- Convenios.
 - c).- Resolución Administrativa.
2. Análisis comparativo entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismos Descentralizados.
3. Propuesta en cuanto a la ejecución de convenios y resoluciones emitidas por la Procuraduría.

RESOLUCIONES QUE EMITE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y SU EJECUTORIEDAD.

La función jurisdiccional se manifiesta tanto en la dirección del procedimiento como en su resolución definitiva. Ello implica que la Procuraduría Federal del Consumidor, como autoridad administrativa deba dirigir de alguna manera las diferentes etapas en que los procedimientos se manifiesten en parte porque le corresponde hacerlo de acuerdo a su naturaleza y funciones y en especial porque así lo establece la Constitución.

En ese andar del proceso, se puede plantear cuestiones de diferente grado. Algunas atienden simplemente a las necesidades de tramitar el procedimiento; otras a la resolución de cuestiones que se plantean por las partes y que exigen una determinación especial. Finalmente la Procuraduría debe resolver, en definitiva la cuestión de fondo.

Durante el desarrollo de los procedimientos celebrados en la Procuraduría, está puede dictar tres tipos de resoluciones, que son las siguientes:

a) Laudos.

La palabra laudo se reservó siempre para designar la resolución definitiva que pronuncian los árbitros. Tiene la equivalencia de una sentencia; sin embargo su sentido es diverso puesto que los laudos no obligan por sí, sino que es necesario que la autoridad jurisdiccional los sancione. La designación del árbitro por las partes en disenso se hace recaer sobre una persona de

méritos relevantes, que garantiza por sus propios valimientos que su resolución será justa. Por la justicia que encierra o puede encerrar su decisión esta constituye la respuesta a la confianza de las partes, la depositada en el árbitro; el laudo encomia justiprecia la conducta de los interesados y el proceder del árbitro. El laudo es una alabanza o una justipreciación a la recta conducta de los hombres.

Como sabemos el corolario de cualquier juicio es la sentencia. La sentencia en el procedimiento arbitral se conoce como laudo. El laudo es final y obligatorio cuando las partes pactan someterse al arbitraje, ya sea en forma previa al surgimiento del diferendo en la llamada cláusula compromisoria o en un acuerdo posterior (compromiso). En una u otra opción se pacta que el laudo que se dicta por los árbitros será inapelable; cabe decir que será final y vinculante para las partes. Al dictarse el laudo el adquiere lo que llámanos "autoridad de cosa juzgada" o fuerza ejecutiva.

El laudo puede formalmente diferenciarse entre el definitivo o final y aquellos que se dictan durante el procedimiento, o sea, los laudos parciales o interlocutorios. Sin embargo hay otros laudos que se dictan a posteriori y son los llamados laudos adicionales.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el laudo se puede dictar en estricto derecho, es decir, *stricto juris*, cuando el árbitro no puede desentenderse de las reglas de derecho. También si las partes lo autorizan y la ley lo permite se puede dictar un laudo en conciencia. Dictar el laudo en conciencia equivale a las expresiones del castellano antiguo "a verdad sabida

y buena fe guardaba" o a su "su leal saber y entender". Los romanos lo llamaban en latín *ex aequo et bono*.

En otras palabras el árbitro actúa en carácter de justiciable ético o "amigable componedor". El laudo en conciencia es tan válido como el laudo en estricto derecho cuando las partes así lo han autorizado.

La ley aplicable en el laudo es aquella que se designa por las partes. Se respeta el principio de autonomía de la voluntad. Las partes son las que eligen el derecho aplicable al fondo del litigio, sea en la cláusula compromisoria o en un acuerdo independiente. En ausencia de esa indicación consensual por las partes corresponderá entonces a los árbitros o a la autoridad judicial determinar la ley aplicable. Colocados en esta etapa hay dos vertientes de actuación:

- a) Las que siguen la mayor parte de las reglas internacionales, sobre todo aquellas que han recibido la influencia de las normas UNCITRAL y que remiten al Tribunal Arbitral a las normas de derecho internacional privado.
- b) Las reglas que como las del Código de Comercio evitan esa triangulación y no acuden a las normas de conflicto, sino que simplemente aplican aquella ley sustantiva que a juicio del Tribunal Arbitral tenga la mayor aproximación.

Anteriormente se mencionó que el laudo tiene la equivalencia de una sentencia a este respecto la doctrina se pregunta si las sentencias son

actos de voluntad o simples juicios lógicos sobre la aplicación de una norma general a un caso concreto, v. gr. la sentencia como hecho jurídico es acto de voluntad, independientemente de que implique el cumplimiento de un deber, otro ejemplo es el elemento esencial y característico de la sentencia es el juicio lógico; esto es, que la sentencia es esencialmente un acto de la mente del juez. Sin embargo hay que aclarar que puede haber sentencias que impliquen también un acto de voluntad del juez, pero que lo constante en la sentencia es el juicio lógico que "es esencia en el concepto de sentencia"

Si la sentencia es un juicio lógico, por ende al ser los laudos equivalentes a aquélla de igual forma son juicios lógicos, por lo cual resulta evidente que deberán seguir las reglas del silogismo: premisa mayor, premisa menor y conclusión, pero la sentencia y el laudo deben de cumplir también ciertos requisitos que se identifiquen al árbitro (Procuraduría) a las partes y a las circunstancias de tiempo y lugar en que el laudo se pronuncia.

Son características del laudo las siguientes:

- 1° Indicar el lugar y fecha en que se dicte haciendo referencia a las partes que se hayan comprometido en árbitros al igual que a los términos del compromiso.
- 2° De existir convenio para someter una cuestión al arbitraje, en el laudo deberá especificarse con absoluta claridad el contenido de las cláusulas en las que se encuentre comprendido el acuerdo respectivo, sin formular la interpretación respecto de las mismas.
- 3° Las cuestiones de hecho y los capítulos de derecho en que se funde la decisión deberán ser examinados en párrafos por separado a efecto de

distinguir las primeras de los segundos, en el momento que el examen se estime necesario por el árbitro de las normas jurídico aplicables.

- 4° En el laudo debe incluirse los razonamientos de equidad que se estimen procedentes redactándolos. Asimismo para lograr mejor claridad para comprensión de los interesados se incluirán - también - las disposiciones legales que apoyen dichos razonamientos haciéndose mención expresa de las mismas.
- 5° Las conclusiones se formularan de manera concreta y con la mayor precisión posible, para el cabal cumplimiento del laudo por las partes.
- 6° El laudo debe ir firmado por la persona o personas (árbitros) que lo hayan formulado a efecto de que asuman la responsabilidad de su contenido en cualquier eventualidad que pudiera presentarse.

En el laudo como en cualquier sentencia la premisa mayor estará dada por la norma reguladora de la relación conflictiva; la premisa menor por las circunstancias específicas de las partes y lo actuado en el procedimiento, tanto al formarse la controversia como de manera especial en la etapa probatoria y la conclusión, por los puntos resolutivos que enlazan las normas con los hechos.

En una primera parte el introito o proemio hace referencia con la frase "VISTOS LOS PRESENTES AUTOS".

La segunda parte suele llamarse "RESULTANDOS", expresa los antecedentes de la reclamación. Ya que fija la litis, enuncia las pruebas y resume los alegatos, si los hay.

La tercera parte denominada "CONSIDERANDOS", constituye las apreciaciones hechas por el árbitro.

Los puntos "RESOLUTIVOS" son simplemente las consecuencias que en este caso la Procuraduría extrae de las razones incluidas en los Considerandos y que determinan la absolución o la condena.

Son tres las cuestiones que deben dilucidarse en torno a la naturaleza de la resolución arbitral:

- 1 Precisamente su naturaleza;
- 2 Sus semejanzas y diferencias con la sentencia;
- 3 Los problemas relativos a la homologación y a la ejecución del laudo.

En cuanto a la naturaleza jurídica del laudo, se afirma que el laudo no es una sentencia, pero por otra parte se le pretende equiparar a aquella por constituir un acto que se impone a las partes contendientes como modo de solución imparcial que se tiene mediante el proceso.

Por lo que respecta a las SEMEJANZAS entre la sentencia y el laudo se pueden enunciar las siguientes:

- 1 Ambos resuelven un conflicto jurídico entre las partes.
- 2 Son emitidos por un tercero imparcial: árbitro y juez.
- 3 Culminan el procedimiento encaminado a la solución de fondo del conflicto.

- 4 Suponiendo que la decisión haya quedado firme las partes se encuentran obligadas a cumplirla.
- 5 Las partes pueden interponer apelación y alegar vicios de fondo y de procedimiento.
- 6 La ejecución se realiza por orden de un juez.
- 7 La apelación es llevada ante el Tribunal Superior de Justicia.

Refiriéndonos por otra parte a las principales DIFERENCIAS, se pueden enlistar de la siguiente manera:

LAUDO	SENTENCIA
a) Lo emite un particular.	a) La emite un Juez.
b) Aunque es obligatorio para las partes carece de ejecutabilidad e imperio.	b) Tiene el imperio de la potestad pública.
c) Necesita de la homologación para ser ejecutado.	c) No se necesita de la homologación para ser ejecutado.

La homologación y el exequátur constituyen el reconocimiento y la orden de ejecución de un laudo, es decir, tiene el efecto de darle ejecutabilidad al laudo para poder obtener el cumplimiento forzoso mediante el imperio de la autoridad estatal que se ejerce por los jueces ordinarios competentes.

Por otro lado las violaciones procesales deben hacerse valer a través de los recursos y medios de defensa que concedan las leyes que rijan el procedimiento arbitral.

Una vez que sea notificado el laudo de acuerdo con las normas establecidas en el reglamento aplicable, cualquiera de las partes podrá pedir

una interpretación del mismo o la corrección de los errores de cálculo tipográficos o de naturaleza similar, errores de ese tipo pueden ser rectificadas por el tribunal.

El laudo por sí mismo no es vinculante coercitivo. En primer lugar hay que saber si se trata de un laudo nacional o si estamos frente a un laudo internacional. En segundo término saber si se trata de un laudo de carácter mercantil o uno que no tenga ese carácter; en tal alternativa podría ser uno civil, administrativo o laboral.

El Código de Comercio reformado recientemente en el año de 1993, incorporó la legislación más actualizada en materia de Arbitraje Comercial, o sea, la Ley Modelo de UNCITRAL que establece las pautas para dar eficacia al laudo arbitral de naturaleza mercantil. Si no se tratara de un laudo comercial, si no de carácter civil se aplicará las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles o si la materia no es federal las del Código de la Entidad Federativa donde se este llevando a cabo la ejecución del laudo. En materia de comercio el Código de Comercio es el único aplicable y está vigente en todo el territorio nacional. Las disposiciones del Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio establecen que las mismas se aplicarán al arbitraje mercantil y al internacional cuando el lugar del arbitraje se encuentre en el territorio nacional.

¿Qué es lo que debe hacer la parte para que le reconozcan y ejecuten el laudo en el que resultó victoriosa?. Debe presentar el original del laudo o una copia certificada del mismo que demuestre su autenticidad.

Asimismo debe exhibir el original o en su defecto una copia debidamente certificada de la cláusula arbitral.

¿Qué defensa tiene la parte ante quien se invoca o se pretende ejecutar el laudo?. Tiene dos posibilidades: Primero pedir la nulidad del laudo y segundo, oponerse al reconocimiento y a la ejecución. La acción de nulidad del laudo está contenida en dos apartados del artículo 1457 del Código de Comercio. Al reformarse el Código de Comercio en el año de 1993 se incluyó el Capítulo VIII en el Título Sexto y ahora el artículo 1457 establece las causas por las que puede intentarse la acción de nulidad, son las siguientes:

- 1 Que se demuestre que existió incapacidad de alguna de las partes al firmar la cláusula arbitral o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la Ley a que las partes lo han sometido.
- 2 Que la parte condenada no haya sido notificada del nombramiento del arbitro o de las actuaciones arbitrales, impidiéndole en esa forma hacer valer sus derechos.
- 3 Es que se refiera a una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje o se exceda de los términos pactados en el mismo.
- 4 La composición del Tribunal Arbitral o al procedimiento seguido por los árbitros.

Por último el apartado Segundo del dispositivo en comento, agrega que el laudo también podrá ser nulo cuando el Juez comprueba que el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje o que el laudo es contrario al orden público.

El procedimiento de nulidad establecido en el Código de Comercio, remite un dispositivo del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 360) relativo a los incidentes. De conformidad con el mencionado artículo, una vez promovido el incidente el Juez correra traslado a las partes para que aprueben y aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez verificada la audiencia el tribunal dicta resolución. Esta no es objeto de recurso alguno.

Por lo que se refiere al reconocimiento y ejecución del laudo arbitral cualquiera que sea el país en que se haya dictado será reconocido como vinculante.

El procedimiento de reconocimiento y ejecución se sustanciará incidentalmente, en forma análoga a la prevista para la acción de nulidad, según el procedimiento sumario que establece el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La resolución del Juez no será objeto de recurso alguno.

Así también se dispone que una vez que las partes han sido notificadas del laudo se señalará día y hora para que las partes comparezcan a manifestar si se ha dado cumplimiento con lo expresado en el mismo, estando conformes las partes de que no de asistir a la audiencia antes referida se les impongan los medios de apremio previstos en el artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y en su caso iniciar el procedimiento previsto en el artículo 123 del ordenamiento legal antes invocado referente al procedimiento por infracciones a la ley, que ya quedó señalado con anterioridad.

El artículo 25 dispone que las medidas de apremio que podrá emplear la Procuraduría en el desempeño de sus funciones, son las siguientes:

- I Multa por el equivalente de uno hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrá imponerse nuevas multas.
- II El auxilio de la fuerza pública.

La Procuraduría en su calidad de árbitro una vez notificadas las partes del laudo, con fundamento en el artículo 121 de la Ley Federal de Protección al Consumidor relacionado con el cumplimiento del laudo arbitral celebrará una audiencia donde ambas partes comparecerán a exponer si se dio cumplimiento o no al laudo emitido dentro del término concedido para tal efecto y en caso de demostrar su incumplimiento con fundamento en los artículos 121, 123 y 128 del ordenamiento antes referido se iniciará el Procedimientos por Infracciones a la Ley (Ley Federal de Protección al Consumidor) y en consecuencia a la contraparte se le dejarán a salvo sus derechos para que los ejercite en la vía y forma que mejor le convenga.

Para el caso de inasistencia de ambas partes no obstante de estar notificadas se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer de acuerdo a sus intereses.

b) Convenios.

Por lo que respecta a los convenios celebrados ante la Procuraduría así como a los laudos emitidos por ella como se ha mencionado, se encuentran regulados por el artículo 110 de la Ley Federal de Protección al

Consumidor, el cual establece: "que los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría traen aparejada ejecución. Unos y otros podrán promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo a la elección del interesado."

Concepto de Convenio: Proviene del verbo convenir y éste del latín *CONVENIRE* ser de un mismo parecer ajuste o concierto entre dos o más personas.

Entendemos por convenio el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones (artículo 1972 del Código Civil).

Las definiciones doctrinales coinciden con la que estipula el ordenamiento civil. Es pues, un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones. Los contratos son una especie de este género.

Los convenios en el Derecho Romano eran considerados como una fuente de las obligaciones de inferior categoría de los contratos en virtud de que por sí solos no generaban obligaciones para ello, era necesario que:

- a) Estuvieran unidas a un contrato principal (*Pacta Adiecta*).
- b) Los ampara el derecho Pretorio (*Pacta Pretoria*).
- c) Los ampara el derecho Imperial (*Pacta Legitima*).

Para que surtieran efectos iban acompañados de palabras solemnes o menciones escritas y su cumplimiento se garantizaba a través de estipulaciones penales, de la entrega de arras, de la constitución de hipoteca o permuta o, la del aval de una tercera persona.

Todo convenio deberá hacerse por escrito y contener:

- Legitimación de las partes que lo celebran.
- Una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven.
- Señalar en las cláusulas la voluntad de las partes para otorgar de manera clara sus pretensiones y los derechos comprendidos en él y la forma de obligarse.
- Se requerirá al proveedor para que en el término que se señale y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 24, 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, acredite el cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en el convenio, apercibido en el caso de desacato se le impondrá la medida de apremio correspondiente y se iniciará el procedimiento por infracciones a la ley, establecido en el artículo 123 del Ordenamiento antes citado.

Una vez, celebrado el convenio y aprobado por la Procuraduría el acuerdo que lo apruebe no admitirá recurso alguno conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por otra parte la Procuraduría se encuentra facultada para aprobar los convenios que a su conocimiento expongan los consumidores y

proveedores sin que medie para ello reclamación, previa ratificación del mismo conforme a lo establecido por el artículo 110 del ordenamiento antes citado.

Las partes una vez notificado el laudo arbitral comparecerán a una audiencia en donde expresaran si se dio cumplimiento o no al laudo o convenio, en caso de incumplimiento se aplicaran las medidas de apremio señaladas y en su caso se iniciara el procedimiento previsto en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, relativo al procedimiento por infracciones a la ley y a la otra parte se le dejaran a salvo sus derechos para ejercitarlos en la vía y la firma que mejor la convengan a sus intereses.

La ley citada en su artículo 110 establece: "Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada la ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado."

Precepto que se encuentra apoyado por las diversas normas del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que a su letra establecen:

Artículo 444.- Las sentencias que causan ejecutoria y las convenios judiciales, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor los laudos que emita la propia Institución y los laudos o juicios de contadores, motivaran ejecución, si el interesado no intentare la vía de apremio.

Artículo 500.- Procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo que sea.

Esta disposición será aplicable en la ejecución de convenios celebrados por la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos emitidos por dicha Procuraduría.

Artículo 504.- La ejecución de las sentencias arbitrales, de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos dictados por ésta se hará por el Juez competente designado por las partes o, en su defecto por el Juez del lugar del juicio.

En relación con lo anterior vemos que tanto los convenios celebrados ante la Procuraduría y los laudos emitidos por esta constituyen títulos que traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo.

Antes de seguir con el tema es menester explicar que se entiende por JUICIO EJECUTIVO.

El vocablo juicio derivada de la palabra latina "*JUDICIUM*" que gramaticalmente (forense) alude al conocimiento de una causa en la cual el Juez ha de pronunciar la sentencia; el vocablo ejecutivo deriva de la palabra latina "*EXECUTIO*" y se refiere al procedimiento judicial con embargo y cuenta de bienes para el pago de deudas.

Es necesario mencionar las características del Juicio Ejecutivo;

1. Es un presupuesto del Juicio Ejecutivo que haya un título que lleve aparejada ejecución.
2. El significado del verbo aparejar es preparar disposiciones u ordenar las cosas de tal manera que sirvan a un destino o finalidad que ha de dárseles.
3. Por consiguiente "traer aparejada ejecución" significa que un título de crédito tenga los requisitos legales para sustentar el mandamiento de embargo de bienes, sin audiencia previa del poseedor de estos.
4. El juicio ejecutivo tiene por objeto principal el de hacer efectiva una obligación patrimonial previamente establecida mediante una prueba preconstituida de valor probatorio pleno que trae aparejada ejecución.

De todo lo antes expuesto podemos establecer que el Juicio Ejecutivo es:

El proceso jurisdiccional planteado por el acreedor ante el Juez, para obtener de éste sin audiencia del deudor demandado el despacho de una orden de embargo de bienes suficientes a garantizar la cantidad presuntamente adeudada, hecho el embargo el juzgador emplazará al demandado para oponerse a la ejecución en caso de que tuviere derecho para hacerla siempre que el acreedor cuente con un título que lleve aparejada la ejecución el juicio concluirá con la sentencia en la que se determinará si se procede o no al remate de los bienes embargados para el pago al acreedor.

Para que proceda el juicio ejecutivo se requiere:

- 1) Se requiere o es presupuesto de juicio ejecutivo que exista un título que lleve aparejada ejecución.
- 2) Por otro lado, es conveniente señalar que tienen fuerza ejecutiva para iniciar juicio ejecutivo:
 - * Las sentencias que causen ejecutoria;
 - * Los convenios judiciales;
 - * Los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor;
 - * Los laudos que emita la propia Procuraduría y;
 - * Los laudos o juicios de contadores.
- 3) Otro presupuesto o requisito indispensable para que se pueda instaurar el juicio ejecutivo es que la cantidad que se reclama sea líquida.

Si bien el procedimiento natural a seguir en la ejecución de las sentencias es la VIA DE APREMIO que establecen los artículos 500 y subsecuentes del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, los interesados pueden elegir para una sentencia entre la vía de apremio y el juicio ejecutivo. Si se optare por este último según lo establece el artículo 505 del ordenamiento antes citado, el juicio se seguirá conforme a las reglas de los juicios ejecutivos.

Entre el Juicio Ejecutivo y la Vía de Apremio existen diferencias no solamente de procedimiento sino substanciales mismas que se analizaran más adelante.

Por lo anterior, la naturaleza del Juicio Ejecutivo estriba en que antes de dar intervención alguna al demandado se practique el embargo precautorio de bienes suficientes a garantizar la cantidad reclamada.

Una vez realizado el embargo se emplazará al deudor en persona para que en un término no mayor de 9 días ocurra a hacer el pago o a oponer sus excepciones y defensas que tuviera. El Juicio se sigue con todos los trámites del Juicio Ordinario Civil.

Cabe señalar que la Vía Ejecutiva se estimará consentida si no se impugna mediante recurso de apelación que se haga valer en contra del auto admisorio de la demanda del Juicio Ejecutivo cuyo término para imponerse es de seis días por tratarse de Auto.

Por último, como aspecto importante del embargo es que el deudor esta facultado para consignar la cantidad que se reclama en el Juicio Ejecutivo, para evitar con ellos los gastos y molestias del embargo, en este caso se suspende el mismo (el embargo) y la cantidad se depositará conforme a la ley no obstante si la cantidad consignada no fuere suficiente para cubrir la deuda principal y los gastos, se practicará el embargo por lo que falte.

Los Juicios Ejecutivos se integran de dos secciones:

Primera.- Cuaderno Principal que contiene la demanda, la contestación, el juicio y la sentencia.

Segunda.- Esta sección contiene el auto de ejecución y todo lo relativo a esta como lo es la depositaria, sus incidentes, lo relativo a la mejora y reducción del embargo si los hubiere, el avalúo y el remate de bienes , todo

lo cual deberá formar un cuaderno que es accesorio del principal debe tramitarse por "cuerda separada."³⁹

Es imperativo de que los juicios ejecutivos contengan siempre estas dos secciones ya que es un imperativo legal y no admite excepciones.

Cualquiera que sea la naturaleza de la acción deducida ya sea pago de dineros, obligaciones de hacer, de entregar cosas determinadas, etcétera será siempre necesario abrir la sección de ejecución en cuaderno separado.

Cuando se incluye la sección de ejecución se agrega al cuaderno principal del juicio.

Terminado el procedimiento la sentencia debe decidir los derechos controvertidos. De resultar aprobada la acción, la sentencia decreta el remate de los bienes embargados y con el producto de este el pago al acreedor.

Por medio del juicio ejecutivo se puede seguir la acción rescisoria y se define cuando el título ejecutivo contiene obligaciones recíprocas.

Como se hizo mencionó, nuestro Código de Procedimientos Civiles señala dos formas de proceder a la ejecución una de ellas es el propio

³⁹Cuerda Separada - Cuadernos que se cosen. existen dos cuadernos de una sola acción

juicio ejecutivo que ya analizamos, indicando que por este no sólo se ejecutan las sentencias que causan ejecutoria sino también los convenios judiciales, los laudos que emite la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, los Juicios de contadores y los documentos que lleven aparejada ejecución.

Ahora bien, existe otra forma de ejecución denominada VIA DE APREMIO, misma que es la más usual y se analizará más adelante.

Una vez que la sentencia ha causado ejecutoria puede darse dos situaciones:

- 1.- Que el vencido acate y cumpla voluntariamente el fallo o;
- 2.- Que el vencido desobedezca el mandato contenido en la resolución.

En la segunda situación la falta de cumplimiento voluntario por la parte vencida abre paso a lo que se denomina Ejecución Forzosa de la Sentencia, la cual es una consecuencia de la naturaleza del mandante de autoridad que corresponde a toda resolución judicial y se haya impuesta además para impedir dentro de lo humanamente posible que no queden fallidos por voluntad del vencido en juicio las legítimas prestaciones del vencedor.

De esta forma el juez estará dotado por el Legislador de los instrumentos necesarios para hacer cumplir sus determinaciones y proceder a la ejecución a instancia de parte. Si los jueces no estuvieren dotados de los instrumentos necesarios para hacer cumplir sus resoluciones, sus sentencias serían ineficaces y constituirán motivo de burla.

La palabra "VIA" significa camino, se emplea también como sinónimo de procedimiento.

La palabra "APREMIO" en su significación forense es el mandamiento del Juzgador que obliga al cumplimiento de una conducta ordenada.

Por definición de VIA DE APREMIO entendemos: que es el procedimiento de derecho vigente que tiende a la obtención de las resoluciones judiciales o laudos arbitrales o convenios, en los casos de desacatamiento.

La Vía de Apremio procede a instancia de parte, siempre que se trata de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo que sea.

Esta disposición será aplicable en la ejecución de convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de laudos emitidos por dicha Procuraduría.

Le compete a la ejecución de sentencias conocer de:

- 1 Las resoluciones judiciales.
- 2 Los convenios judiciales.
- 3 Los laudos arbitrales.

- 4 Los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y laudos emitidos por esta misma.

Respecto al plazo, cabe señalar que en la vía de apremio para obtener el cumplimiento forzoso de la sentencia, se solicita el señalamiento de un término prudente para que el obligado por la sentencia proceda a su cumplimiento voluntario. Posteriormente pasado el referido término, si éste no cumple entonces si solicitamos la ejecución con el plazo improrrogable de cinco días, pasado éste y si aún sin que hubiere cumplido se procederá al embargo.

Por lo que se refiere a la vigencia, existe una regla de prescripción, para pedir la ejecución de una sentencia o convenios judiciales, siendo de 10 años contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y lo sentenciado.

Es de gran importancia mencionar que existen algunas reglas para la ejecución de algunas sentencias y como ejemplos, son:

- a) La sentencia que condena al pago de una cantidad líquida y de otra cantidad ilíquida.
- b) Sentencia que condena al pago de una cantidad no líquida.
- c) Sentencia que condena al pago de la cantidad únicamente líquida.
- d) Sentencia que condena al pago de daños y perjuicios o al pago de frutos, rentas o productos.
- e) Sentencia que condena a hacer alguna cosa.
- f) Sentencia que condena a la división de una cosa común.

- g) Sentencia que condena a la rendición de cuentas.
- h) Sentencia que condena a un no hacer.
- i) Sentencia que condena a la entrega de un bien inmueble.
- j) Sentencia que condena a la entrega de un bien mueble.
- k) Sentencia que ordena la entrega de personas.

Una vez decretada la sentencia y habiendo celebrado los pasos para iniciar la ejecución de la sentencia se procede al embargo el cual es una institución jurídica en la que se afectan bienes o derechos de una persona física o moral por mandato de autoridad judicial para garantizar el pago de prestaciones pecuniarias a un sujeto pretensor. Por lo que respecta al embargo los pasos a seguir son:

1. Orden de embargo o mandamiento de embargo o auto exequendo.
2. Citación del deudor.
- EMBARGO** 3. Requerimiento del deudor.
4. Señalamiento de bienes.
5. Traba del embargo.
6. Depósito de los bienes embargados.

Respecto a la ampliación del embargo se presenta cuando existe insuficiencia de los bienes embargados para cubrir el monto de lo reclamado, siendo esto la base para solicitar al juez la ampliación del embargo, de esta forma deberá existir previo pronunciamiento judicial, el cual se seguirá por cuerda separada.

El actor deberá estar siempre pendiente a una pronta ejecución de la sentencia sin permitir que transcurra el tiempo sin haberse ejecutado, ya

que si transcurre este en exceso, el deudor puede oponer ciertas excepciones como son:

- a) La excepción del pago, si la ejecución se solicita 180 días de dictada la sentencia o convenio judicial si lo hubiere.
- b) Excepciones de transacción, compensación y compromiso en árbitros. Esta ocurre si la ejecución se solicita después de 180 días y antes de un año de dictada la sentencia o convenio.
- c) Excepciones de novación, de espera, la quita, el pacto de no pedir y la falsedad de instrumentos y cualquier otro arreglo que modifique la obligación deudora si transcurre más de un año.

El remate se realiza en la etapa culminante de la vía de apremio procediéndose a la venta judicial o forzada de los bienes que han sido embargados, si para entonces aún no hay cumplimiento de las prestaciones adeudadas.

El remate tiene todo un procedimiento, a saber:

- a) Lugar de remate;
- b) Carácter público del remate;
- c) Existencia del certificado de gravámenes;
- d) Avalúo;
- e) Convocatoria a subasta pública;
- f) Postura legal;
- g) Aprobación del remate;
- h) Actos finales en el remate.

Las modalidades que adquiere la subasta y el remate es, que si en la subasta no existe postor alguno, el actor solicita que se adjudiquen los bienes por el precio del avalúo o que se saquen a subasta los bienes embargados con la rebaja del 20% del precio en que fueron tasados. Si existe una segunda subasta y no existen postores, el actor puede pedir la adjudicación de los bienes por el precio que se dio de base para esta segunda subasta con la rebaja del 20% tasado o que se entregue en administración el bien para aplicar sus productos al pago de los intereses y extinción del capital y de los costos.

Si al actor no le conviene todo lo anterior podrá celebrarse una tercera subasta, si existe un postor que ofrezca las dos terceras partes del precio que sirvió de base para la segunda subasta se fincara el remate sin más trámites.

Después de 20 días, aún podrá pagar el acreedor librando los bienes o presentar persona que mejore la postura.

c) Resolución Administrativa.

Ahora analizaremos la Resolución Administrativa, por supuesto, la que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, la que considero que debería de ser una pieza clave para la eficacia de la Institución, más sin embargo como se establecerá no es así.

La resolución administrativa, es el acto de la autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen, por sí, sin necesidad de otro acto de autoridad.

Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga o constata o verifica hechos y/o situaciones.

Como sabemos, el corolario de cualquier juicio es la sentencia. La sentencia en el procedimiento seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se le denomina resolución administrativa y para mayor comprensión es necesario señalar las características de la sentencia, pero para establecerlas debemos saber lo que es una resolución judicial de donde tradicionalmente proviene la sentencia.

Se entiende por resolución judicial: Toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio. La Ley Federal Adjetiva Civil, las define y clasifica de la siguiente manera:

Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos son simples determinaciones de trámite; autos deciden cualquier punto dentro del negocio y sentencias cuando deciden el fondo del negocio. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, siguiendo la

tradición jurídica distingue tres diversas clases de resoluciones judiciales, decretos, autos y sentencias.

El proceso administrativo termina normalmente por el acto del órgano jurisdiccional en el que decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar la pretensión.

La sentencia es el acto de terminación normal de un proceso. Es una resolución del Órgano Jurisdiccional, que se diferencia de los demás en su finalidad. En ella se deciden las cuestiones planteadas en el proceso, se emite juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, se actúa o se niega a actuar la pretensión formulada en el proceso.

Sentencias son las resoluciones de los jueces y tribunales que deciden definitivamente el pleito o causa en cualquier instancia o recurso, o cuando se le conoce a la sentencia como "resolución reina del proceso".

Las características de la sentencia respecto a su naturaleza jurídica son:

- A. La sentencia es un acto del órgano jurisdiccional; la sentencia es un acto procesal, ya que es consecuencia directa del procedimiento y proviene del órgano jurisdiccional.
- B. La sentencia es un juicio lógico formado, por los componentes del órgano jurisdiccional, comparando la pretensión con el derecho objetivo: la

sentencia es, ante todo, una operación mental o juicio lógico de los componentes del órgano jurisdiccional. Comparan la pretensión con el ordenamiento jurídico y emiten un juicio sobre su conformidad o disconformidad con él.

- C. La sentencia es también un acto de voluntad del órgano jurisdiccional del Estado, por el cual actúa o se niega a actuar a la pretensión: la sentencia es algo más, es un mandato que proviene, no de la ley, sino del órgano jurisdiccional y por ende, del Estado.

Las Sentencias pueden clasificarse en:

- I. Por el fin:
- a) Sentencias declarativas: la sentencia es declarativa siempre que no implique la alteración de las relaciones jurídico materiales y éstas a su vez pueden clasificarse en:
 - 1. Las desestimatorias de la pretensión.
 - 2. Las estimatorias de las pretensiones declarativas; se pide la declaración de nulidad de un acto nulo de pleno derecho.
 - b) Sentencias constitutivas: La sentencia es constitutiva siempre que ocasione en las relaciones jurídico materiales una consecuencia que antes no existía creándolas, modificándolas o extinguiéndolas. La sentencia estimatoria producirá, por lo tanto un efecto: la declaración de nulidad o anulación del acto o disposición.

- c) **Sentencia de condena:** Son estimatorias las sentencias que versen sobre una pretensión de condena. La sentencia de condena impone una prestación. El supuesto de las sentencias estimatorias de una pretensión de indemnización de daños y perjuicios.

II. Por el contenido de las sentencias:

Únicamente son sentencias las que deciden acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico material, también se denominan sentencias las resoluciones que no entran en el examen de la cuestión de fondo y pueden ser:

- a) Sentencias que no entran en el fondo del negocio; se limitan a declarar la inadmisibilidad de la pretensión, por falta de algún requisito procesal.
- b) Las sentencias que deciden la cuestión de fondo; son sentencias en sentido estricto. Si se cumplen todos los requisitos procesales, el órgano jurisdiccional dictará sentencia verificando la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico, según el resultado de la confrontación, la sentencia será:
1. Desestimatoria. Si el acto o disposición objeto de impugnación se conforma al Ordenamiento Jurídico y, por tanto, la pretensión no es fundada.
 2. Estimatoria. Si el acto o disposición objeto de impugnación no se conforma al ordenamiento jurídico y, por tanto la pretensión es fundada, la sentencia estimatoria puede ser:

➤ **Total.** Si accede totalmente a la pretensión.

➤ Parcial. Si accede parcialmente a la pretensión.

III. Por los efectos que produce:

- a) Firmes: Si son susceptibles de recurso alguno ordinario o extraordinario.
- b) No firmes: Una sentencia no es firme siempre que sea admisible frente a ella algún recurso ordinario o extraordinario.

De lo anterior concluimos que la sentencia (en materia administrativa conocida con el nombre de resolución administrativa), es un tipo de resolución judicial probablemente la más importante, porque pone fin al proceso.

Se habla de los requisitos formales de la sentencia, pero esto son en cuanto a la estructura de la sentencia, en cuanto a la forma de redacción y los requisitos formales que está deba tener. Requisitos que se encuentran establecidos en la Ley Adjetiva Civil, así como en la legislación administrativa.

Es por ello que podemos mencionar los siguientes requisitos de carácter externo de la sentencia.

- a) Estar redactada como todos los documentos, resoluciones judiciales y administrativas, en español.
- b) Contener la indicación del lugar, fecha, autoridad administrativa, juez o tribunal que la dicte, los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan y el objeto del pleito.

- c) Llevar las fechas y cantidades escritas con número y letra.
- d) No contener raspaduras ni enmendaduras, poniéndose sobre las frases equivocadas una línea delgada que permita su lectura, salvándose el error al final con toda precisión.
- e) Estar autorizadas con la firma entera de la autoridad administrativa o magistrado que dictaron la sentencia.

Además de lo anterior, las sentencias deberán contener los requisitos comunes a toda resolución judicial, es decir, la expresión del Tribunal o autoridad que la dicta, lugar, fecha y fundamentos, firma del Juez, autoridad administrativa o magistrado, juez y la autorización del secretario, una relación sucinta de las cuestiones planteadas u de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables tanto legales como doctrinales, comprendiendo en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas y terminaran resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del Tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Después de haber mencionado los requisitos que establece la ley, las partes denominadas resultando y considerando son integrantes de la sentencia. En resumen, la estructura de toda la sentencia presenta estas cuatro grandes secciones o partes: I. El preámbulo; II. El resultando; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos.

- I. Preámbulo. En el debe señalarse además del lugar y fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.

- II. Resultandos, son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento.
- III. Considerandos; es aquí donde después de haberse relatado toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del Tribunal, resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también a través de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la controversia.
- IV. Los puntos resolutivos; es la parte final de la sentencia, o sea, en donde se precisa de forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado, si existe condena y de cuánto es el monto de ésta; se precisan los plazos para que se cumpla la misma y en resumen se resuelve el asunto.

Por requisitos internos o esenciales, o bien, substanciales de las sentencias, debe entenderse no aquellos de formación o estructura, sino los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe poseer, y que son los siguientes:

- a) Congruencia de la sentencia: Por congruencia se ha de entender aquel principio normativo dirigido a delimitar la facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual, debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido. Es decir, la congruencia debe entenderse como una

correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

- b) Motivación de la sentencia; consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. En el régimen jurídico mexicano, la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad, en efecto, al disponer la Constitución en su artículo 16 que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento ..." se está consagrando el derecho de todo gobernado a que cualquier acto de autoridad además de emanar de una autoridad competente entrañe la obligación para ésta de motivar y fundamentar su resolución o acto, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos lógico jurídicos que lleven a la autoridad a la aplicación de ese principio jurídico al caso concreto (motivación).
- c) Exhaustividad de la sentencia. Pensamos que el requisito de exhaustividad que debe reunir toda resolución no es sino una consecuencia de los otros dos anteriores ya citados. Una sentencia es exhaustiva en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

Por lo que respecta a las resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, conforme al artículo 125 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que las infracciones a lo dispuesto en la misma serán sancionadas por esa Institución.

En tal virtud, corresponde a esa Procuraduría la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley.

En términos del artículo 123 del conjunto normativo de referencia se debe de otorgar al presunto infractor un término de 10 días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y les de un plazo de dos días hábiles para que presente alegatos. Hecho lo anterior la Procuraduría resolverá lo conducente.

La resolución administrativa para su instrumentación implica el desarrollo de un acto previo, como lo es el desahogar el procedimiento conciliatorio, el cual ya fue reseñado anteriormente.

Uno de los problemas es el establecer como se llega a la etapa de la emisión de la resolución administrativa. Sin embargo analizando el procedimiento se establece que lo único que se tiene que hacer es enlazar la terminación del procedimiento conciliatorio o el incumplimiento del laudo, con la declaración de presunción de infracción a la Ley por parte del proveedor. Y de ahí otorgar el término de 10 días hábiles para que rinda pruebas éste y, de estimarlo así la Procuraduría podrá solicitar al reclamante en el procedimiento conciliatorio o de arbitraje que aporte pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.

Una vez concluida la fase conciliatoria se debe de desahogar las pruebas ofrecidas y otorgar exclusivamente al proveedor el término de dos días hábiles para que presenten alegatos. Cumplido el anterior requisito se estará en la posibilidad de emitir la resolución administrativa que debe ser mediante un formato simple como ya se ha mencionado en los requisitos de la sentencia; por la autoridad se encuentre fundado y motivado.

Al respecto nuestros más altos Tribunales han sostenido criterios en el mismo sentido, por lo cual me permito transcribir el siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

SEXTA EPOCA, Tercera parte: Vol. CXXXII, p. 49. A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 Votos.

SEPTIMA EPOCA, Tercera parte: Vol. XIV, p. 37, A.R., 3713/69. Elías Chanhin. 5 Votos.

Vol. 28, p. 11. A.R. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 5 Votos.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

A raíz de la modificación que sufrió la anterior Ley del Seguro Social, el Organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en organismo fiscal autónomo, adquiriendo una doble naturaleza que debe ser analizada.

El término organismo fiscal autónomo se empleo por primera ocasión en el decreto que reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que expidió el Presidente Manuel Avila Camacho en uso de sus facultades extraordinarias, de fecha 4 de noviembre de 1944, no obstante la antigüedad que tiene el referido término, la doctrina y la jurisprudencia lo han abandonado, puesto que ha sido poco explorado en sus condiciones de esencia y especialmente de los atributos de que se le ha dotado.

En ocasiones por el crecimiento del Estado y por su naturaleza, se tuvo que crear al IMSS como organismo fiscal autónomo en cuyo caso el referido organismo recaudador se convertía en autoridad por disposición legal, con todas las implicaciones legales que esto representaba. Por autoridad podemos considerar la que está legitimada en los términos del artículo 16 Constitucional para afectar en la órbita de sus atribuciones la esfera de los particulares; dispone pues de una fuerza de la ley para mandar y ser obedecida.

Precisamente por este apoyo que les otorga la ley no pueden excederse en sus atribuciones, porque en este caso serán incompetentes,

arbitrarias o autoridades de facto. De acuerdo a los principios constitucionales, las autoridades sólo están facultadas en todo aquello que la propia ley señala, sin que pueda ampliar o modificar estas facultades.

Se puede concretar las características de los organismos fiscales autónomos de la siguiente forma:

- a) Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen calidad de receptores de créditos fiscales.
- b) Actúan de acuerdo con la ley a la realización de los fines legales, esto es, al cumplimiento de la norma.
- c) Por disposición legal son administradores de tributos.
- d) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico, por medio de los recursos que los particulares provean.
- e) Por las razones apuntadas, se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal.

Esta descripción del organismo fiscal autónomo tiene características peculiares en nuestro derecho positivo que le dan particularidad, porque no se origina en el derecho comparado.

En nuestro país los beneficios de la seguridad social proporcionan y se administran en forma integral por organismos centralizados de seguridad social como son, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto de

Seguridad de las Fuerzas Armadas; así como algunos otros de carácter regional y sólo dos de estos organismos con son el IMSS y el INFONAVIT, el legislador los convirtió en órganos de autoridad, los cuales se encargan de recaudar inclusive en la vía coactiva las aportaciones de seguridad social.

Es así que, muchos se van a preguntar que relación o semejanza existe entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Mexicano del Seguro Social, la que estriba en la forma de creación o surgimiento de ambas instituciones apareciendo a la vida jurídica como organismos descentralizados, para que posteriormente con algunas reformas que realiza nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión faculta al IMSS con una función de ejecución o de coercibilidad, aspecto este último que del cual nos interesa su fundamento Constitucional y la posibilidad de poder realizarse en forma igual con la Procuraduría Federal del Consumidor.

En primer término el citado Instituto para la organización y administración de los servicios de seguridad social, adquiere la calidad de organismo descentralizado por servicio (al igual que la Procuraduría) y al mismo tiempo para determinar y cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales se reviste de las cualidades antes citadas de **Organismo Fiscal Autónomo**. Esto inclusive se desprende de los artículos 2º y 135 de la anterior Ley del Seguro Social.

Como se ha hecho referencia que la descentralización por ser vicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia

limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Por su parte el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define a los organismos descentralizados como: "Las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social"; asimismo el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados como: "Las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Los elementos para la creación y extinción de organismos descentralizados los encontramos en el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales entre las que destacan las siguientes:

- I. Denominación del organismo.
- II. Domicilio legal.
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de la ley en comento.
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar al Organismo de Gobierno y de designar al Director General.

Prácticamente los organismos descentralizados son personas morales que se constituyen con base en una ley como la comentada (en ocasiones con otros medios) con un patrimonio, afectación de carácter público y que tiene por finalidad la explotación de bienes y recursos propiedad de la nación para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas y comúnmente la prestación de servicios públicos o sociales.

Dentro de este esquema se hace necesario establecer que la atención del servicio sea con características técnicas y que las disposiciones legales regulen la actividad de los funcionarios encargados del servicio y que existe un sistema de control y revisión de los actos de este organismo por medio de las dependencias del Ejecutivo Federal.

A través del sistema descentralizado por servicio se consigue el máximo aprovechamiento de los recursos con personal calificado y lo más importante, es que presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste.

Los artículos 4° y 5° de la Ley vigente estipulan que el IMSS tendrá la calidad de organismo público descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social queda ubicado perfectamente en esta clase de organización porque así lo ha declarado enfáticamente el legislador en el artículo 5° de la materia; a través de esta forma el IMSS va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de la

seguridad social y para ello cuenta con la estructura administrativa de sus órganos que se encuentran regulados en el artículo 246 de la Ley en comento.

Pero el IMSS no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, además tiene otra cualidad que la misma ley señala y que ha sido mencionada líneas arriba, que es la de ser organismo fiscal autónomo, con facultad para determinar créditos fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en una cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales han sido creados.

Es algo muy interesante, ya que este organismo fiscal autónomo ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene el carácter de autoridad con las características que ello representa.

JURISPRUDENCIA.

"A partir de la reforma del artículo 135 de la ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que por tanto tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga."

Apéndice de Jurisprudencia. 1917-1967. Segunda Sala. Página 290.

Las características de autoridad que se encuentra revestido el Instituto Mexicano del Seguro Social, son muy importantes y no pueden

fusionarse con la que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma institución, su estructura legal debe ser diáfana y clara para evitar problemas de Constitucionalidad.

De lo anterior se desprende que si el IMSS tiene la calidad de autoridad debe de circunscribir sus actos a la esfera de legalidad que se desprenda de los artículos 14 y 16 Constitucionales y sólo el titular del Ejecutivo puede reglamentariamente crear las dependencias que van a encargarse de la determinación, liquidación y cobro de adeudos fiscales, sin que el Consejo Técnico pueda alcanzar estas atribuciones, ya que la mismas no se presentan por descentralización, sino por ser organismo fiscal autónomo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene atribuciones de índole tributaria descritas en los artículos 240 fracciones XII, XIV, XV, XVI, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXII, 268, 269, 270 y 271 de la Ley de la materia.

Es importante considerar que el Presidente de la República puede emitir este tipo de ordenamientos, en virtud de que sólo la Constitución lo autoriza en la esfera administrativa para dictar las normas que tiendan al exacto cumplimiento de las leyes.

Por primera ocasión en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión autoriza el procedimiento administrativo de ejecución para este tipo de adeudos, que podrá llevarse a cabo tanto por el propio organismo, como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que se van a crear oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se ajustaran a lo

dispuesto por las normas del Código Fiscal de la Federación, todo ello en los términos de la reforma del artículo 271 publicado en la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia Fiscal de fecha 30 de diciembre de 1981 publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, el artículo Décimo Noveno Transitorio del Decreto antes citado señala las siguientes reglas:

- a) Los recursos administrativos en tramite por las Oficinas Federales de Hacienda se resolverán por las mismas al entrar en vigor la reforma.
- b) En un plazo de 60 días se reubicará al personal o pasará a incorporarse como empleados del propio instituto.
- c) Todas las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, formaran parte de la nueva estructura administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como consecuencia de estas modificaciones, el Instituto cobrará las cuotas inclusive por medio del procedimiento administrativo de ejecución, y en las poblaciones de menor densidad económica seguirán remitiendo las liquidaciones a las Oficinas Federales de Hacienda.

La facultad **económico coactiva** por ser un régimen, sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado ya que por ser situación de excepción, la misma no es delegable ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma

expresa en nuestra Constitución Política, ya que como lo han señalado nuestros más altos tribunales se trata de una facultad implícita.

Es un atributo escrito del Titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes impositivas se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad.

Es cierto que el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de la división de poderes que rigen nuestro país y cuyo fundamento se encuentra previsto en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional; sin embargo, el hecho que el legislador federal al reformar el artículo 271 de la Ley del Seguro Social para aplicar el procedimiento citado, no se traduce en una violación al artículo 49 Constitucional, ya que los organismos descentralizados forman parte de ese poder al estar comprendidos dentro de la administración pública paraestatal autorizada por el artículo 90 de la propia Constitución y reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. PROPUESTA EN CUANTO A LA EJECUCIÓN DE CONVENIOS Y RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA PROCURADURÍA.

El Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo actos jurídicos y materiales a los cuales se les denomina actos formales administrativos, y como consecuencia los actos de los órganos administrativos centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto de función administrativa. Como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Local y Federal), el Fisco y

la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, esta última considerada como autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre consumidores y proveedores, esto es por citar algunos órganos administrativos.

Al hablar del poder que tiene la Administración Pública cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público la solución doctrinal es contraria a la que procede en la vida civil y consiste por tanto, en admitir que la administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales para su ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en materia de la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio o ejecutivo de las resoluciones administrativas.

El acto administrativo es la manifestación unilateral y eterna de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa, o que sea competente en ejercicio de la potestad pública por lo que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, dicho acto es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

El acto administrativo como acto jurídico de la administración pública se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutorio y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y sus elementos subjetivos (presupuesto de hecho, objeto, causa y fin) para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

Las decisiones administrativas se cumplen por la administración conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución Política Mexicana, y nos preguntamos afectan o no los intereses particulares, toda vez que faculta y obliga al Presidente de la República para "Promulgar y Ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En estas amplias facultades encontramos la fuerza ejecutiva de los actos administrativos.

Se reconocen las posibilidades de la Administración de Ejecutar por sí mismas sus determinaciones debemos dejar claro, que si una ley administrativa señala el procedimiento de ejecución a ella debe ajustarse el mismo, como es el caso del Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de liquidaciones que no hubieren sido cubiertas al Instituto Mexicano del Seguro Social al que alude al Ley del Seguro Social en su artículo 271.

Hasta el 31 de diciembre de 1981, el Instituto Mexicano del Seguro Social remita las liquidaciones formuladas y no pagadas a las Oficinas Federales de Hacienda, que se encargaban del desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Por primera ocasión en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución para este tipo de adeudos podrá llevarse a cabo tanto por el propio organismo como por la Secretaría de Hacienda, ya que se crearan oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se ajustaran a lo dispuesto por las normas del ya citado Código Fiscal de la Federación; todo ello en los términos de la reforma del artículo 271 de la Ley del Seguro Social publicada en la Ley que

Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia fiscal de fecha 30 de diciembre de 1981, publicada al día siguiente, en el Diario Oficial de la Federación.

La facultad económico-coactiva, por ser un régimen de excepción sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por situación de excepción, la misma no es delegable ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma expresa en nuestra Constitución, ya que como lo ha señalado nuestros más altos tribunales se trata de una facultad implícita.

Es un atributo estricto del titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes impositivas se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad.

Otro claro ejemplo es el que alude el Código Fiscal de la Federación, artículo 145 y siguiente consiste en el embargo y remate de los bienes, propiedades del contribuyente en la cantidad suficiente para cubrir las prestaciones tributarias que adeude y respecto del cual haya sido notificado el respectivo requerimiento de pago, sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho.

La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera a la Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad, y por lo tanto sus actos pueden ser reclamados por medio del Juicio de Garantías. El primer ordenamiento citado establece que "Los Tribunales de la Federación resolverán

toda controversia que se suscite: fracción I, Por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales.”

En esta fracción se establece como requisito que alguna autoridad estatal haya emitido un acto que viole o infrinja las garantías individuales, sin importar la clase de autoridad estatal de la que provenga el acto de referencia. El requisito indispensable para que uno pueda recurrir al Juicio de Amparo es que exista un acto de autoridad, el que puede ser identificado como aquel proveniente de un órgano del Estado y que tiene como características propias, la unilateralidad, la imperatividad y coercibilidad.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en relación al papel de la Procuraduría Federal del Consumidor como **autoridad** responsable, sostiene el siguiente criterio:

PROTECCION AL CONSUMIDOR, LAUDOS ARBITRALES EMITIDOS POR LA PROFECO SON RECLAMABLES EN AMPARO. Los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor si son reclamables en amparo, pues quien los emite reúne las características de autoridad para los efectos del juicio de garantías en efecto, el acto es unilateral, en virtud de que para su existencia y eficacia jurídica no requiere del concurso de la voluntad del particular frente a quien se ejercita, es decir, la unilateralidad significa que la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales de hecho o de derecho, o alteración o afectación de las mismas, se realice por una de las partes en la relación jurídica, como sucede en tratándose de impuestos órdenes de aprehensión, sentencias, etcétera, a diferencia de la bilateralidad en la cual, para que se den tales efectos requiere del concurso de la voluntad de las partes (por ejemplo,

los entre particulares); en tales condiciones, los laudos arbitrales aludidos son unilaterales, pues es una sola de las partes en la relación jurídica la que los emite, es decir, el árbitro, sin el consentimiento de los demás sujetos que intervienen (los particulares sometidos al arbitraje) y si bien es cierto que las partes en la controversia arbitral se sometan al arbitraje voluntariamente, también es cierto, que no por esa manifestación de voluntad el laudo deja de ser unilateral, pues la voluntad de los particulares está determinada al sometimiento del procedimiento arbitral, más no a la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales de hecho o de derecho, alteración o afectación de las mismas, lo cual es propio del árbitro, la Procuraduría Federal del Consumidor; en segundo lugar los laudos arbitrales a que nos referimos tienen también la característica de imperatividad, pues el gobernado en contra de quien se dicte tiene la obligación de acatarlo, no obstante que para ello tenga que solicitarse la actuación de un juez común; por último dichos laudos contienen el elemento de coercitividad, pues son emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor, a quien la Ley de la Materia le otorga facultades de jurisdicción. Es decir, la citada Procuraduría tiene dos funciones: una, la de autoridad administrativa, en cuanto a que es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio para promover y proteger los derechos de interés de los consumidores; y la otra, en cuanto a que actúa como árbitro con funciones de jurisdicción que la propia ley le confiere, por voluntad del Estado, quien le transmite el imperio del cual está investido, al permitirle, por medio de la ley, que juzgue controversias entre proveedores y consumidores, atribuciones propias del Estado, pero que encomienda dicha Procuraduría mediante el artículo 59, fracción VIII inciso c) de la Ley Federal de Protección al Consumidor; en otras palabras, la mencionada Procuraduría es árbitro

por disposición de la ley y no por voluntad de las partes.

Amparo en revisión 1051/90. RAUL MUÑOZ MIRELEZ y OLGA BENAVIDES DE MUÑOZ. 15 de agosto de 1990. Unanimidad de Votos. Ponente SAMUEL HERNANDEZ VIAZCAN. Secretario: RICARDO OJEDA BOHORQUEZ. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. OCTAVA EPOCA. Tomo VII-Enero. Página: 369.

El artículo 158 de la Ley de Amparo señala: "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado del Circuito que corresponda en los términos establecidos por las fracciones V. VI, del artículo 107 Constitucional y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."

Se puede desprender de lo anterior; que el juicio del amparo uni-instancial o directo del cual conoce originalmente el Tribunal Colegiado del Circuito, esto obedece a que el juicio de amparo se tramita en una instancia, es decir, no existe recurso alguno que pueda dar lugar a dos instancias, dentro del mismo. Y señala que existen dos tipos de violaciones en un juicio que son susceptibles de impugnarse en amparo directo, a saber: las violaciones durante el procedimiento o vicios dentro de la sentencia.

Por otra parte la Constitución da las bases, sobre la procedencia del Juicio de Amparo Indirecto contra actos que no provengan de Tribunales judiciales administrativos o del trabajo. Lo que se corrobora de acuerdo al artículo 114 de la Ley de Amparo señala en su fracción II: "Contra actos que no provengan de Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo."

En estos casos, cuanto el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio ..."

Esta expresión de actos emanados de tribunales delimita el campo procesal, por su parte la Ley de Amparo establece que procede también en contra de actos que no provienen de tribunales, pero emanan de un procedimiento en forma de juicio. Estableciéndose la material paraprocesal estatal.

En la actualidad tenemos varios procedimientos en forma de juicios que cada día abarcan una mayor esfera competencial de la Administración Pública, que no forman parte del Poder Judicial, pero no obstante ello se encuentran dotados de funciones jurisdiccionales y poseen competencia legal para interpretar y aplicar determinadas leyes, citando los procedimientos seguidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Agrario, el Instituto Mexicano del Seguro Social, INFONAVIT, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así también procedimientos conciliatorios y de arbitraje como Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Arbitraje Internacional, la Comisión de Seguros y Fianzas, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Secretaría de Educación Pública, pero ninguno de estos últimos

tiene facultad ejecutiva. Esto nos llevaría a pensar que la facultad de ejecución es algo exclusivo de los Tribunales Judiciales.

La respuesta al cuestionamiento anterior es no, pese a la Constitución y pese al artículo 14, existe autoejecución que no lleva a cabo el Poder Judicial.

En la práctica conocida, tenemos el caso del Nacional Monte de Piedad, persona jurídica que sin acudir a los tribunales al no habersele pagado el dinero prestado por la prenda, la ejecuta. Lo mismo ocurre con Luz y Fuerza del Centro, quien ejecuta al no pagársele el servicio prestado, con la desconexión del mismo.

Sin embargo, no obstante de haber realizado un análisis minucioso a nuestra Constitución, concluyo que no se encuentra regulada la facultad económico-coactiva que tiene el Fisco Federal, local y municipal, que lleva aparejada la ejecución a sus últimas consecuencias.

Diversos doctrinarios encargados de estudiar la constitucionalidad de esta facultad y sin embargo a la fecha no han determinado el fundamento legal de la misma.

Simplemente bastaría con reformar el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, para quedar como sigue:

"Es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos...

...

...

...

IV.- Si no lo hacen espontáneamente se aplicará la facultad de ejecución...”

Por lo cual al no encontrarse fundamentada esta facultad resulta ser inconstitucional.

Anteriormente, se ha apuntado, que la jurisdicción es una función estatal integral en la medida en que el tribunal pueda hacer cumplir por sí mismo las determinaciones que dicte.

Es menester, precisar que las sentencias de los tribunales no son las únicas resoluciones dictadas por éstos, que son materia de ejecución. Existen otras resoluciones emanadas del procedimiento, las cuales pueden ser objeto de ejecución, como ejemplo tenemos las medidas de apremio.

Por Medio de Apremio, debemos entender, aquel tipo de providencia que el Juez o Tribunal, en nuestro caso, la Procuraduría, están en posibilidad de dictar para que otras diversas determinaciones decretadas con anterioridad se hagan cumplir. Es decir, implica que el obligado a cumplir u observar determinada conducta en virtud de mandamiento judicial o de la autoridad competente, se resista sin legitimidad a ello. Indudablemente el medio de apremio es una de las formas en las cuales el tribunal tiene la potestad o el imperio para hacer cumplir las resoluciones que ha expresado.

Todo acto jurisdiccional tiende a producir situaciones o efectos jurídicos individuales, así podemos afirmar que el acto jurisdiccional tiende a buscar la aplicación del derecho y darle solución a la controversia que se ha planteado en el procedo, cuya culminación es la propia sentencia, es decir, la aplicación de la ley al caso concreto.

Respecto, a la jurisdicción de la Procuraduría Federal del Consumidor, afirmamos que estamos en presencia de la jurisdicción administrativa, toda vez que pertenece formalmente al Poder Ejecutivo y éste le ha delegado funciones y facultades de jurisdicción a través de la ley, de esta forma estará en facultades de conocer las controversias suscitadas entre consumidores y proveedores en el ámbito federal.

Es de señalarse que la Procuraduría Federal de Consumidor emite resoluciones que son objeto de ejecución, estas consisten en medidas de apremio que van desde la imposición de multas hasta la clausura del establecimiento por violación a la Ley de la materia; sobre todo estas clausuras se determinan por violación a las Normas Oficiales Mexicanas, siendo una atribución delegada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Sin embargo, estas resoluciones no benefician al consumidor, al no reparársele el daño causado.

Los Laudos conforman una parte importante de la resolución de conflictos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor.

A diferencia del Procedimiento Judicial, que aún con las últimas reformas es lento y costoso para las partes, el Procedimiento Administrativo seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor, es sumario, no requiere de formalidades y es gratuito, con la finalidad de dar solución a los conflictos sometidos a su jurisdicción, asegurándose así el interés general.

La expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor obedece al mandato constitucional establecido dentro de los 29 primeros artículos que consagran las garantías individuales, concretamente el párrafo tercero del artículo 28, que señala: "La ley protegerá a los consumidores y propiciara sus organizaciones para el mejor cuidado de sus intereses ...". Esta ley que tiene carácter federal, sus disposiciones son irrenunciables y cuyo objeto es el promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedor y consumidor, es decir, con una competencia establecida desarrollada a través de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por su parte, el Poder Judicial tiene como objeto primordial aplicar las leyes, en tanto que tocan directamente al interés individual, por lo mismo protegen derechos individuales a diferencia de la Administración Pública que aplica las leyes en tanto que atañen directamente el interés colectivo y busca la igualdad de condiciones entre los contendientes.

Existe otro claro ejemplo de autoridad administrativa, la cual ejecuta sus propias resoluciones y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de modo sistemático ha venido sosteniendo el criterio en el sentido de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales de carácter administrativo,

distintos a las autoridades judiciales que derivan su competencia de un mandato expreso de la Constitución para dirimir los conflictos entre obreros y patronos.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ejecutan sus resoluciones, convenios y laudos facultando expresamente para su ejecución a los Presidentes de Conciliación Permanente, a los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a los Presidentes de las Juntas Especiales, quienes dictaran las medidas necesarias para que su ejecución sea pronta y expedita.

Este procedimiento de Ejecución de Laudos y Convenios Laborales, el Procedimiento seguido ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el procedimiento de ejecución del Fisco y las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, logran llevar a cabo el cumplimiento de sus determinaciones sin la intervención del Poder Judicial que de alguna manera rompe el Principio de División de Poderes consagrado en el artículo 49 Constitucional, que establece:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

Principio que no se cumple en la práctica jurídica. Los actos del Estado pueden ser legislativos, ejecutivos y judiciales, según la clasificación tradicional, pero cada poder abarca las tres funciones en mayor o menor grado, por lo cual pretender que el principio de separación de poderes se

realice con exactitud sería ignorar la realidad y en consecuencia el orden jurídico se rompería por falta de flexibilidad y ductilidad.

Como observamos, la Procuraduría si tiene fuerza de ejecución, pero no tiene aún esa jurisdicción respecto a los convenios, laudos y resoluciones.

Por ello es necesario que se determine esa facultad coactiva, reformándose la Ley Federal de Protección al Consumidor. Creando un capítulo específico denominado "Procedimiento de Ejecución", en el cual se deben establecer las bases para poder hacer efectivos los convenios, laudos y resoluciones dictadas y celebrados por la Procuraduría, y a falta de alguna disposición expresa se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es cierto que el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de la división de poderes que rige a nuestro país y cuyo fundamento se encuentra previsto en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional; sin embargo la propuesta que propongo en el cual el legislador federal reforme la Ley Federal de Protección al Consumidor, incrementando un capítulo específico en el cual se le otorgue de facultades de ejecución creando un procedimiento ejecutivo, no se traduce en una violación al artículo 49 de la Constitución ya que los organismos descentralizados forman parte de ese poder al estar comprendidos dentro de la administración pública paraestatal autorizada por el artículo 90 de la propia Constitución y reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES

Primera.- La figura del Ombudsman, proviene de la palabra sueca que significa representante, comienza a divulgarse en el primer periodo de la Primera Guerra Mundial en los restantes países escandinavos después de haber permanecido en forma oscura en la legislación sueca a partir de 1809 y al terminar la Segunda Guerra Mundial se advierte su influencia en los más diversos ordenamientos de una manera crecientemente acelerada a tal grado que se ha podido calificar sin exageración como una Institución Universal.

Segunda.- Uno de los sectores en los cuales se ha observado una seria indefensión es el de los Consumidores, especialmente aquellos que poseen escasos recursos económicos, frente a las poderosas empresas comerciales o industriales que imponen condiciones desventajosas a los destinatarios de los bienes y servicios que prestan.

Tercera.- Lo anterior ha determinado que se establezcan instrumentos jurídicos modificando así los tradicionales que son insuficientes, para superar esta situación de indefensión de los consumidores, los que por otra parte, forman sectores sociales indeterminados que no pueden defenderse ni aun colectivamente.

Cuarta.- Son numerosas las disposiciones que se han expedido en los ordenamientos contemporáneos para tutelar a los débiles en el consumo, por ejemplo la creación de oficinas públicas para asesorar y proteger sus intereses que en los países escandinavos se califican de Ombudsman.

Quinta.- En nuestro país se ha establecido un organismo público que se ha extendido de manera considerable en los últimos años con delegaciones en las entidades federativas precisamente con el propósito de tutelar los derechos de los consumidores. Me refiero a la Procuraduría Federal del Consumidor creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor, de fecha 18 de diciembre de 1975, que entró en vigor el día 5 de febrero de 1976, con reformas posteriores que han ampliado paulatinamente sus atribuciones.

Sexta.- La Procuraduría Federal del Consumidor según el artículo 57 y 20 de la Ley en la materia, es un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecida para promover y proteger los derechos e intereses de población consumidora.

Séptima.- Una de las múltiples facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor es vigilar las prácticas de los prestadores de bienes y servicios, denunciar ante la autoridad competente las infracciones a las Normas Oficiales Mexicanas e incluso la posible comisión de un delito.

Octava.- La esencia de este trabajo es investir a la Procuraduría Federal del Consumidor de facultades para ejecutar sus laudos, convenios y resoluciones, con la finalidad que el procedimiento seguido ante ella sea más eficaz.

Novena.- Es necesaria la modificación a la Ley Federal de Protección al Consumidor, para agregar un procedimiento de ejecución, con la

finalidad de ejecutar las resoluciones por ella dictadas. respondiendo a un mandato constitucional y evitando hacer más lento el cumplimiento de los mismos; acudiendo para ello ante autoridades judiciales que son un instrumento de aplicación del derecho y que como cualquier otro instrumento puede ser mal o bien empleado.

Décima.- Considero que el legislador debe sacrificar, las implicaciones que involucren a esta reforma, para obtener cierta celeridad y economía en el trámite. Estos aspectos de ninguna manera deberán ser superiores al orden constitucional que marca nuestro sistema jurídico.

Onceava.- Establecer las medidas de apremio correspondientes con la finalidad de hacer cumplir sus determinaciones decretadas en el procedimiento.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho*, Primer Curso, Decimosegunda Edición Actualizada. Editorial Porrúa S.A. México 1995.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- BÁEZ MARTINEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, México 1990.
- FERNÁNDEZ PAREDES, Francisco, *La Formulación de las Leyes (Elementos de Técnica Jurídica)*, Editorial Cajica S.A., Puebla Puebla.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimo Novena edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1990.
- GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Octava Edición, Editorial Harla, México, 1990.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, Decimosegunda Edición Actualizada. Editorial Porrúa S.A. México 1995.
- MORENO PADILLA, Javier, *Régimen Fiscal de la Seguridad Social y Sar*, Editorial Themis, México 1994.
- MORENO PADILLA, Javier, *Régimen Integral de la Seguridad Social*, Tomo I, Editorial Themis, México, 1997
- PEREZ DE LEÓN E. Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1989,
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1988.
- ROWAT DONALD, C, *El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1973.

- ROWAT DONALD, C, El Ombudsman en el Mundo, Traducción y Apéndice Carlos Griner de Grado Ed. Teide S.A., 1990.
- SANCHEZ MARTINEZ, Francisco. y Silvia Sánchez Cantú. Formulario del Seguro Social y Jurisprudencia. Editorial Trillas, México 1993.
- SAYEG HELÚ, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, México 1991.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, México 1997.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, Comentada, por Breña Garduño Francisco, Editorial Harla, México 1991.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, Comentada. por Moreno Padilla Javier, Editorial Trillas, México 1995.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, Comentada, por Ramírez Fonseca Francisco, Editorial Pac. México 1985.
- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Edición Publicada, por la Procuraduría Federal del Consumidor, México 1996.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, México 1996.